

Postfach 10 01 31

D-33501 Bielefeld

Tel.: 049/ +521/106 4384

e-mail: andreas.fisahn@uni-bielefeld.de

4. Mai 2012

Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 7.5.2012 zum Fiskalvertrag u.a.

Rechtliche Probleme mit dem Fiskalpakt

1. Frankreich und das Quorum

Der Fiskalpakt braucht nur die Zustimmung von „zwölf Vertragsparteien, deren Währung der Euro ist“. Der mögliche (geschrieben vor der Stichwahl) neue französische Präsident Hollande hat angekündigt, er wolle den Vertrag nachverhandeln, weil er wirtschaftspolitisch einseitig und deshalb unsinnig sei. Dem ist zuzustimmen. Ein Vertragsabschluss von 12 Euroländern ohne Frankreich ist erst recht widersinnig. Der Bundestag sollte deshalb dem Vertrag nicht vor Neuverhandlungen unter französischer Federführung zustimmen.

Darüber hinaus sollte klar sein: Der Fiskalpakt löst nicht das ökonomische Problem der EU und der Euroländer, das durch die Festlegung auf liberalisierte und deshalb dominierende Finanzmärkte und eine einseitige Wettbewerbsorientierung bei fehlender Wirtschaftsregierung und fehlenden Ausgleichsmechanismen bei Leistungsbilanzungleichgewichten geschaffen wird. Der Ausweg „mehr Wachstum“, der nun zumindest verbal beschworen wird, bleibt ebenfalls kurzfristig, weil die ökologische Dimension unbeachtet bleibt. Statt der Orientierung der Politik auf die wettbewerbsfähigste Region braucht es eine Umorientierung auf eine ökologische und soziale Kooperation und eine Rückbesinnung auf ein solidarisches Europa. Die geltenden Verträge geben das nicht her. Angesichts der offensichtlichen Probleme der EU bedarf es statt kurzfristiger und falscher Reparaturmaßnahmen einer Revision der

konstitutionellen Grundlagen, die nicht mittels der Konventmethode, sondern durch die Wahl zu einer verfassungsgebenden Versammlung stattfinden sollte.

2. Erforderliche Mehrheit

Es handelt sich nicht um eine Änderung des EU-Vertrages. Das spricht prima facie für eine Verabschiedung des Vertrages nach Art. 59 GG. Er gälte als einfacher völkerrechtlicher Vertrag. Dagegen spricht aber, dass der Vertrag „eine der Änderung der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union vergleichbare Regelung darstellt,“¹ und außerdem die Institutionen der EU, Kommission und EuGH, verpflichtet und berechtigt werden. Weil der Vertrag außerdem dazu führt, dass das GG seinem Inhalte nach geändert werden muss, ist – wie die Bundesregierung vorgeschlagen hat – eine 2/3 Mehrheit nach Art.23 I und 79 II erforderlich, um den Vertrag zu verabschieden.

3. Grundgesetzänderung erforderlich

Die Schuldenbremse im GG entspricht **nicht** den Anforderungen des Fiskalpaktes. Der Pakt verpflichtet also zur Änderung des GG:

- ✓ Das GG kennt keine gesamtstaatliche Verschuldungsgrenze. Grenzen sind in Art. 109 und 115 für den Bund und die Länder normiert. Nicht einbezogen sind aber die Kommunen, die aus europäischer Perspektive in die staatliche Gesamtverschuldung einbezogen werden, sowie die Sozialversicherungsträger.
- ✓ Das GG kennt keinen automatischen Korrekturmechanismus.
- ✓ Das GG normiert Übergangsfristen. Die deutsche Schuldenbremse muss vom Bund ab dem Haushaltsjahr 2016, von den Ländern ab 2020 eingehalten werden. Der Fiskalvertrag verpflichtet die Unterzeichnerstaaten, die Schuldenbremse ein Jahr nach Unterzeichnung in nationales Recht umzusetzen. Wann die Verschuldungsgrenzen eingehalten werden müssen, soll jedoch von der Kommission länderspezifisch bestimmt werden. Auch hier können sich Abweichungen ergeben.
- ✓ Die Ausnahmenvorschriften unterscheiden sich und können auseinanderfallen. „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).²

Bei einer Gesamtverschuldung über 60 % (BRD gegenwärtig ca. 80%) muss der Mitgliedstaat das Defizit um jährlich „durchschnittlich ein Zwanzigstel“ verringern. Die Gesamtverschuldung kann bei entsprechend hohem Wachstum durch eine Begrenzung der Neuverschuldung auf 0,35 % des BIP abgebaut werden, muss sie aber nicht. Dies muss nach dem Fiskalvertrag nicht zwingend verfassungsrechtlich normiert werden, aber das Hoffen auf die faktische – aber zufällige - Einhaltung der Norm dürfte zu ihrer Umsetzung nicht ausreichen. Um eine einheitliche, gleichwertige Regelung zu haben, scheint deshalb eine verfassungsrechtliche Ergänzung erforderlich.

4. Ewigkeitsgarantie für Schuldenbremse

Völkerrechtliche Verträge, die - wie der Fiskalvertrag - keine Kündigungsklausel enthalten, sind nach der Wiener Vertragsrechtskonvention nur unter sehr eingeschränkten Bedingungen kündbar, die beim Fiskalvertrag nicht greifen dürften. Grundsätzlich gelten sie ansonsten unbeschränkt. Das heißt der Verfassungsgeber begibt sich über die völkerrechtliche Verpflichtung der Möglichkeit der Verfassungsänderung, wenn sich die Schuldenbremse als hinderlich oder untauglich bewahrheiten sollte. Die Volkssouveränität und das Demokratieprinzip, die in der Selbstgesetzgebung der Verfassung eine hohe Ausprägung erhalten haben, werden damit verletzt.

5. EuGH Kontrolle und Verfassungsidentität

Die Kontrolle über die korrekte rechtliche Umsetzung der Schuldenbremse des Vertrages soll beim EuGH liegen. Das heißt, der EuGH prüft erstmalig die Rechtskonformität von deutschen Verfassungsbestimmungen anhand der Bestimmungen eines völkerrechtlichen Vertrages. Das ist mit dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und zu wahrenen Verfassungsidentität nicht vereinbar. Ein Nicht-Verfassungsorgan entscheidet über den Inhalt des Grundgesetzes.

¹ Drucksache 17/9046 Begründung zu Art.1.

² Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages: Verschiedene Fragen zum Fiskalvertrag, Gutachten im Auftrag von A. Ulrich, 15.03.2012.

6. Budgethoheit und Haushaltsgenehmigung

Staaten im Defizitverfahren, also solche, die die Maastricht Kriterien von 3 % Neu- oder 60 % Gesamtverschuldung nicht einhalten, müssen der Kommission und dem Rat ihre Haushalts- und Finanzprogramme zu Genehmigung vorlegen (Art.5 Fiskalvertrag). Das widerspricht der autonomen Haushaltsplanung des Parlaments. Die Budgethoheit des Parlaments wird als wesentliches Element der Demokratie sehr hoch eingestuft. Die Genehmigungspflicht ist mit dem GG unvereinbar.

7. Korrekturmechanismus als Ermächtigungsnorm

Die Kommission wird ermächtigt, Grundsätze für den automatischen Korrekturmechanismus und die unabhängige Überwachungsinstanz zu erlassen. Auf dieser Grundlage soll der automatische Korrekturmechanismus in den nationalen Verfassungen normiert werden. Die Grundsätze der Kommission bedürfen keiner parlamentarischen Zustimmung auf europäischer Ebene. Die nationalen Parlamente haben sich durch den Vertrag gebunden. Das ist eine Ermächtigungsnorm für die Kommission, die mit dem strikten Gesetzesvorbehalt des GG (u.a. Art. 80) als Ausprägung des Demokratieprinzips nicht vereinbar ist.

8. Halbautomatisches Defizitverfahren

Die Umkehrung des Erfordernisses einer qualifizierten Mehrheit im Defizitverfahren widerspricht den Bestimmungen des Art. 126 AEUV. Im günstigsten Fall schafft man eine doppelte Abstimmung mit einem privilegierten Club der Euro-Länder.

9. Organleihe auf zweifelhafter Grundlage

Die Beauftragung des EuGH durch den Fiskalvertrag interpretiert Art. 273 AEUV sehr weit. Es ist höchst zweifelhaft, ob die Überwachung der Umsetzung des Fiskalvertrages als Schiedsverfahren i.S.d. Vorschrift gelten kann. Die Zuständigkeiten der Kommission können allenfalls als Organleihe gelten. Eine rechtliche Grundlage dafür ist aber nicht ersichtlich und das Leihverfahren ist nicht einmal konsensual beschlossen worden. Das ist zunächst europarechtlich problematisch, dann aber auch verfassungsrechtlich, weil der EuGH im Zweifel Sanktionen verhängen kann. Das geschieht dann auf der Grundlage einer europarechtlich zweifelhaften Zuständigkeit.

10. Untaugliches Mittel

Weil der Fiskalpakt völlig ungeeignet ist, die sich aus der Finanzkrise ergebenden Probleme der Euro-Zone zu lösen,

- ✓ weil er im Gegenteil – das pfeifen inzwischen die Spatzen von den Dächern - die ökonomischen Probleme mittelfristig verschärfen dürfte, wie die Beispiele Griechenland, Spanien usw. drastisch beweisen, wo die Gesamtverschuldung gerade wegen der Kürzungsprogramme gestiegen ist,
- ✓ weil es völlig schleierhaft bleibt, wie die Euro-Staaten, die neuen Verschuldungsgrenzen einhalten können, wenn sie seit 2000 die Maastricht Kriterien (mit wenigen Ausnahmen – wozu die BRD nicht gehört) immer wieder verletzt haben,
- ✓ weil die Einhaltung der Verschuldungsgrenzen von Maastricht Ländern wie Irland und Spanien in der Finanzkrise nichts genützt hat, während „Defizitsünder“ wie Deutschland gegenwärtig gut dastehen,
- ✓ weil der Fiskalpakt die Euro-Zone in eine erneute Rezession steuert,

erscheint die Eingriff in die demokratischen Entscheidungsrechte des BT bei gleichzeitiger Umgehung des EP als offenkundig unverhältnismäßig.