



## **Schwachpunkte des „Fiskalpakts“**

### **Schlussfolgerungen aus der Anhörung der grünen Europafraktion zum Fiskalpakt am 8. Februar 2012**

Franziska Brantner and Sven Giegold  
16. Februar 2012 (V.2)

Deklariertes Hauptziel des Fiskalpaktes ist es, die Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten zu erhöhen, übermäßiger Staatsverschuldung vorzubeugen und Vertrauen der Märkte in solide Haushaltsführung zurückzugewinnen. Dieses Ziel ist richtig und wichtig, doch der Fiskalpakt ist dafür das falsche Mittel. Er schwächt die Demokratie in Europa durch neue europäische Institutionen ohne Beteiligung des Parlaments und untergräbt bestehendes europäisches Recht. Er schafft nicht mehr Rechtssicherheit und mehr Solidität. Außerdem trägt Haushaltskonsolidierung allein nicht dazu bei, die akute Schulden- und Wirtschaftskrise in Europa zu mildern.

#### **1. Haushaltsdisziplin wird nicht gestärkt**

- Die im Fiskalpakt vorgesehene Schuldenbremse (Art. 3) ist bereits im EU-Sekundärrecht als „numerische Haushaltsregeln“ enthalten (vgl. Art. 5ff. der Richtlinie 2011/85/EU). Diese sollen entsprechend den bereits vorliegenden Vorschlägen der Kommission im sogenannten Two-Pack (Economic-Governance-Paket II) überdies möglichst Verfassungsrang erhalten.
- Der Schwachpunkt des bisherigen Stabilitäts- und Wachstumspakts war seine Begrenztheit auf wenige Budgetregeln und, dass die darin vorgesehenen Schuldengrenzen nicht durchgesetzt und vorgesehene Sanktionen oft nicht verhängt wurden. Dies gründete auch auf den Entscheidungsstrukturen, wonach eine qualifizierte Mehrheit der Mitgliedsländer sich für ein Defizitverfahren aussprechen muss. Letztlich war also der politische Wille der nationalen Regierungen, die Regeln strikt und für alle gleich anzuwenden, entscheidend für die Durchsetzung der Haushaltsregeln. Und an diesem politischen Willen hat es offensichtlich gemangelt.

Als Lehre daraus wurde im Rahmen des sogenannten Six-Pack mit grüner Unterstützung die „umgekehrte Mehrheit“ eingeführt. Das heißt, dass ein Verfahren nicht mehr das positive Votum der Mitgliedsstaaten benötigt, sondern automatisch greift, es sei denn eine qualifizierte Mehrheit der Länder votiert gegen die Einleitung eines Verfahrens. Dieser Beschluss steht auf rechtlich wackeligen Füßen. Nach Ansicht einiger Rechtsexperten ist dies nicht mit Art. 126 AEUV vereinbar, der eben positive qualifizierte Mehrheit für ein Defizitverfahren vorschreibt.

Die im Fiskalpakt ebenfalls vorgesehene „umgekehrte qualifizierte Mehrheit“ im Defizitverfahren gegen Mitgliedstaaten ändert daran nichts. Die Rechtsbedenken bleiben identisch – ein neuer Vertrag kann die geltenden EU-Verträge nicht brechen. Der Fiskalpakt kann damit nicht wie gewünscht die diesbezügliche Schwäche des Six-Packs überwinden. Rechtssicherheit ist ausschließlich über eine EU-Vertragsänderung möglich.

- Anders als von der Bundesregierung gewünscht, verpflichtet der Fiskalpakt die Staaten nicht, die Schuldenbremse in ihre Verfassungen zu übernehmen. Vielmehr soll dies nur „vorzugsweise“ („preferably“) durch Verfassungsrecht geschehen. Es ist daher davon auszugehen, dass viele Staaten (womöglich einschließlich Frankreich) aufgrund fehlender verfassungsändernder Mehrheiten lediglich einfachgesetzliche Regelungen schaffen werden. Diese hätten damit schwächere rechtliche Kraft als EU-Recht, welches nationales Recht bricht. Das Ziel, die Schuldenbremsen zu verstetigen und kurzfristigen nationalen Änderungsmöglichkeiten zu entziehen, würde damit gerade nicht erreicht – durch EU-Recht hingegen schon.
- Außerdem ändert der Fiskalpakt nichts an der Grundproblematik, da er auf einer rein intergouvernementalen Logik beruht. Die Gemeinschaftsinstitutionen, die sich als bester Garant erwiesen haben, um nationale Blockadepolitiken zu überwinden, bleiben beim Fiskalpakt weitgehend außen vor. Anders als im Rahmen von EU-Recht (z.B. im Six-Pack) vorgesehen, kann die Kommission beispielsweise im Fiskalpakt Staaten bei Nichteinhaltung nicht vor dem Europäischen Gerichtshof verklagen.

Die deutsche Bundesregierung wollte der Kommission auch im Fiskalpakt eine solche Rolle zuweisen – dies ist jedoch an rechtlichen Hürden (und nicht etwa politischem Widerstand) gescheitert, da die Übertragung von solchen Aufgaben an die Kommission über einen intergouvernementalen Vertrag nicht möglich ist. Dies ist ausschließlich durch eine Änderung der EU-Verträge möglich. Aus demselben Grund stehen auch andere Aufgabenzuweisungen an die Kommission im Fiskalpakt (vgl. Art. 3 und 8 des Fiskalpakts) auf rechtlich tönernen Füßen. Als Folge können im Rahmen des Fiskalpakts nur die Mitgliedsländer einen anderen Staat vor den Gerichtshof bringen. So müsste beispielsweise Deutschland Griechenland verklagen. Aufgrund der potentiellen Verwerfungen zwischen den beteiligten Staaten erscheint ein solcher Schritt in der Praxis unwahrscheinlich.

Es ist zudem juristisch umstritten, ob der Europäische Gerichtshof überhaupt auf Grundlage von Art. 8 (2) angerufen werden kann (d.h. unabhängig von der Frage, ob das Verfahren von der Kommission oder einem Mitgliedstaat angestrengt wird). Die Schuldenbremse ist bereits im Sekundärrecht als „numerische Haushaltsregel“ enthalten (vgl. Art. 5ff. der Richtlinie 2011/85/EU). Daher muss der Gerichtshof nach Ansicht einiger Rechtsexperten eine Zuständigkeit nach Art. 8 des Fiskalpakts ablehnen, da EU-Sekundärrecht Vorrang vor dem völkerrechtlichen Fiskalpakt hat. Die Sanktionierungsmethode des Fiskalpakts ist also juristisch fragwürdig und läuft ins Leere.

- Die rechtliche Durchsetzbarkeit der Haushaltsregeln werden auch durch die im Fiskalpakt vorgesehen Indikatoren zur Ansetzung von Sanktionen untergraben. Der gewählte Indikator, das „strukturelle Haushaltsdefizit“, lässt sich nicht messen, sondern nur schätzen. Mit Jahresabstand sind Korrekturen von 1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts nicht unüblich.

## **2. Demokratische Entscheidungsverfahren werden geschwächt**

- Die im Fiskalpakt vorgesehenen Euro-Gipfel sind weder parlamentarisch noch gerichtlich auf europäischer Ebene kontrolliert. In Anbetracht der Tragweite der dort zu treffenden Entscheidungen ist es zudem ein zu intransparent arbeitendes Gremium.
- Die Schaffung des Euro-Gipfels als neue Institution, deren Arbeit Auswirkungen auf die Funktionsweise bestehender EU-Institutionen haben wird, bedürfte nach geltendem Primärrecht einer Änderung der EU-Verträge.
- Ohne ein klares rechtliches Mandat bleibt offen, welche weiteren Kompetenzen sich der Euro-Gipfel in der Praxis aneignen wird und welche Auswirkungen dies auf die bestehenden EU-Institutionen haben wird. Zweifellos wird die Legislativfunktion des Rates im Feld der Wirtschafts- und Währungspolitik ausgehebelt, da seine Entscheidungen durch intergouvernementale Absprachen im Euro-Gipfel faktisch präjudiziert werden. Außerdem dürfte das Initiativrecht der Kommission in diesem Bereich geschwächt werden.
- Anders als im EU-Rahmen kommt dem Europäischen Parlament im Fiskalpakt praktisch keine Rolle zu. Vielmehr untergräbt der Fiskalpakt bestehende Rechte des Europäischen Parlaments. So unterhöhlt er insbesondere den im Six-Pack vorgesehenen Wirtschaftlichen Dialog zwischen Parlament, Rat und Kommission, über den das Parlament Kommissare und nationale Minister anhören und öffentlich zur Rechenschaft ziehen kann. Das Six-Pack sieht als wichtige Neuerung insbesondere vor, dass das Europaparlament in die Verfahren zu übermäßigen Ungleichgewichten einbezogen wird. Wenn sich nun aber die Mitgliedstaaten im Fiskalpakt dazu verpflichten, die Vorschläge der Kommission zur Korrektur des Defizits stets zu übernehmen, wird eine Debatte darüber im Europäischen Parlament zur Farce.

## **3. EU-Recht bietet bessere Alternative**

- Die Gemeinschaftsinstitutionen Parlament, Kommission und Gerichtshof können nur im Rahmen von EU-Recht (Primär- und Sekundärrecht) voll genutzt werden. Eine effektive und rechtssichere Durchsetzung von gemeinsamen Haushaltsregeln ist ohne Nutzung der Gemeinschaftsorgane unmöglich.
- Im Rahmen des derzeit von Parlament und Rat beratenen Two-Packs können mit einer Ausnahme alle im Fiskalpakt enthaltenen und bisher noch nicht im Six-Pack geregelten Aspekte oder Änderungen (wie die Reduktion des strukturellen Haushaltsdefizits von 1,0 auf 0,5 Prozent) rechtssicher und durchsetzbar umgesetzt werden. Die einzige Ausnahme, die Einführung der umgekehrten qualifizierten Mehrheit im Defizitverfahren, ist auch durch den Fiskalpakt nicht realisierbar: Wie oben erwähnt ist dies rechtssicher nur durch eine Änderung des Art. 126 AEUV möglich. Eine Schuldenbremse ist bereits im EU-Recht verankert und kann verschärft werden.
- Aspekte aus dem Fiskalpakt, dem Two-Pack und darüber hinaus, für die es unter den Mitgliedstaaten nicht die erforderliche Mehrheit gibt bzw. die der Einstimmigkeit bedürfen, können über die verstärkte Zusammenarbeit im Rahmen des

geltenden EU-Primärrechts und nach ordentlichen EU-Verfahren eingeführt werden. Dazu bedarf es lediglich einer Gruppe von neun oder mehr Staaten, die nach Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit im Rat und des Europäischen Parlamentes voranschreiten können. Das Europäische Parlament ist sowohl bei der Initiierung als auch der Umsetzung der verstärkten Zusammenarbeit voll involviert.

- Der Verzicht auf die Nutzung des Instruments der verstärkten Zusammenarbeit stellt eine bewusste Aushebelung der neuen institutionellen Bedeutung des Europaparlaments nach dem Lissabon-Vertrag dar. Der Lissabon-Vertrag befreit kooperationswillige Staaten gerade davon, auf den Konsens aller Mitgliedsländer warten zu müssen. Die verstärkte Zusammenarbeit wurde genau für den derzeit vorliegenden Fall geschaffen, bei dem sich einzelne Staaten an vertiefter Kooperation nicht beteiligen können oder wollen. Obwohl die meisten Vorschläge des Fiskalpakts im Rahmen des Gemeinschaftsrechts regelbar wären, schafft sich ein Teil der Mitgliedsstaaten faktisch eine Sonderrechtsordnung, statt die eigenen Wünsche im Rahmen der ordentlichen Gesetzgebung zu vertreten.

#### **4. Akute Schulden- und Wirtschaftskrise wird nicht gemildert**

- Der Fiskalpakt wurde ohne Bezugnahme auf die reale Fähigkeit der betroffenen Staaten ausgearbeitet, die vereinbarten Haushaltsziele zu erfüllen. Die jüngst vom Institut für Weltwirtschaft veröffentlichten Zahlen zeigen, dass nicht nur Griechenland, sondern auch Portugal, überschuldet ist und dass Irland und Italien akut davon bedroht sind.<sup>1</sup> Um die im Fiskalpakt verlangten Konsolidierungsleistungen zu erbringen, müssten diese Staaten auf schwer umsetzbare Maßnahmen zurückgreifen: weitgehende Privatisierungsmaßnahmen (wirtschaftlich in der Krise fragwürdig), Substanzbesteuerung (politisch schwierig in den Krisenstaaten) oder zusätzliche Solidarmaßnahmen wie Transfers, Investitionsprogramme und zinsenkende Bürgschaften der Euro-Partner (politisch schwierig in den solideren Ländern).
- Der Fiskalpakt untergräbt aufgrund seiner Konzentration auf Sparen die Aussicht auf Investitionen in Wachstum, was wiederum die Haushaltssanierung erschwert. Notwendige Maßnahmen zur Stabilisierung des Euro, die innerhalb der EU-Verträge nur schwierig umsetzbar sind, bleiben beim Fiskalpakt dagegen ausgespart: allen voran Eurobonds etwa im Zusammenhang mit einem Altschuldentilgungsfonds.
- Auch dringend notwendige Maßnahmen, die im Rahmen der Verträge problemlos möglich sind, werden nicht angegangen: mehr EU-Mittel für Investitionen (Transfers) in den Krisenländern (z.B. über zusätzliche EIB-Mittel oder weitere Mittel im EU-Haushalt), aktive Maßnahmen gegen die makroökonomischen Ungleichgewichte auch in den Überschussländern, eine weitere Harmonisierung der Steuerpolitik, eine Finanztransaktionssteuer etc. Bei mangelndem Konsens unter den Mitgliedstaaten könnten diese Maßnahmen mit Hilfe der verstärkten Zusammenarbeit zügig umgesetzt werden.

---

<sup>1</sup> Siehe <http://bit.ly/Ai7MRZ>.

## 5. Soziale und ökologische Ziele von Europa 2020 bleiben außen vor

- Die verbindlich beschlossenen Ziele von Europa 2020 – Armutsbekämpfung, Klimaschutz, Bildung, Forschung und Entwicklung sowie Wachstum – werden im Fiskalpakt nicht berücksichtigt. Vielmehr ordnet der Pakt diese Ziele der Haushaltskonsolidierung unter (Art. 1 (1) des Fiskalpakts). Damit wiederholt der Fiskalpakt einen Fehler, der bereits bei der Verabschiedung des Six-Packs begangen wurde, und aufgrund dessen die grüne Europafraktion drei der sechs Gesetze des Six-Packs nicht unterstützt hat.
- Der Fiskalpakt versäumt es, die Sozialpartner einzubeziehen und eine Verbindung zum europäischen makroökonomischen Dialog herzustellen.

### Fazit

Der Fiskalpakt verstellt den Blick auf die zentrale Erkenntnis, dass die asymmetrische Union nicht funktioniert. Eine Währungsunion braucht nicht nur Regeln, sondern gemeinsame Entscheidungen ohne Zwang zum Konsens. Anstatt sich dies einzugestehen und gemeinschaftsrechtliche Korrekturen vorzunehmen, betreiben die Mitgliedstaaten mit dem Fiskalpakt Flickschusterei, die an der Asymmetrie der Union nichts ändert und parlamentarische und gemeinschaftliche Entscheidungsstrukturen untergräbt.

\* \* \* \* \*