



Sachstand

**Zur Überprüfung der Einhaltung der Defizitvorgaben des Fiskalpaktes
durch die Europäische Kommission**

Zur Überprüfung der Einhaltung der Defizitvorgaben des Fiskalpaktes durch die Europäische Kommission

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 051/21
Abschluss der Arbeit: 30. August 2021
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Die untersuchte Fragestellung	4
2.	Haushaltsüberwachung nach dem unionsrechtlichen Stabilitäts- und Wachstumspakt	4
3.	Schuldenbremse nach dem Fiskalpakt	5

1. Die untersuchte Fragestellung

Der Fachbereich Europa ist um die Beantwortung folgender Frage ersucht worden:

Überprüft die Kommission die Einhaltung der Defizitvorgaben des Fiskalpaktes separat oder erfolgt die Prüfung ausschließlich im Rahmen der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme, obwohl die Defizitvorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes nicht mit jenen des Fiskalpaktes übereinstimmen?

Diese Frage wird auf Grundlage der dafür einschlägigen unionsrechtlichen Regelungen zur Überwachung der Haushalte der Mitgliedstaaten und des Fiskalpaktes beantwortet.

2. Haushaltsüberwachung nach dem unionsrechtlichen Stabilitäts- und Wachstumspakt

Art. 121 Absätze 3 und 4 AEUV regeln in Grundzügen das Verfahren der multilateralen Überwachung der Haushalts- und Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten. Eine Konkretisierung des Verfahrens erfolgt in der VO (EG) 1466/97.¹ Sie bildet den sog. präventiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP).

Ausgangspunkt für das Verfahren der haushaltspolitischen Überwachung sind von den Mitgliedstaaten vorgelegte wirtschafts- und finanzpolitische Daten (Vorlage von sog. Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogrammen), in denen mittelfristige Ziele der öffentlichen Haushalte darzulegen sind. Allgemein sollen diese mittelfristigen Haushaltsziele tragfähige öffentliche Finanzen oder einen raschen Fortschritt in Richtung auf eine solche Tragfähigkeit gewährleisten und gleichzeitig einen haushaltspolitischen Spielraum eröffnen, wobei insbesondere der Notwendigkeit von öffentlichen Investitionen Rechnung getragen werden soll (Art. 2a UAbs. 1 S. 2 VO [EG] 1466/97). Konkret zugelassen sind mittelfristige Haushaltsziele, die sich in einem Korridor bewegen zwischen einem konjunkturbereinigten und ohne Anrechnung einmaliger und befristeter Maßnahmen liegenden Defizit von 1% des BIP (jährliches strukturelles Defizit) und einem ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalt (Art. 2a UAbs. 2 VO [EG] 1466/97). Haben die Mitgliedstaaten ihr mittelfristiges Haushaltsziel noch nicht erreicht, müssen sie einen Anpassungspfad mit einer jährlichen Verbesserung des strukturellen Finanzierungssaldos um 0,5% des BIP einhalten (Art. 5 Abs. 1 UAbs. 2 S. 1 VO [EG] 1466/97).

¹ Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ABl. Nr. L 209/1, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 des Rates vom 8. November 2011, ABl. Nr. L 306/33, konsolidierte Fassung online abrufbar unter: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1997R1466:20111213:DE:PDF>.

3. Schuldenbremse nach dem Fiskalpakt

Bei dem Fiskalpakt handelt es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag; Vertragsparteien sind die Unterzeichnerstaaten, nicht die EU oder eines ihrer Organe.² Er begründet keine neuen Kompetenzgrundlagen für ein Handeln der Union.³ Der Fiskalpakt verpflichtet die unterzeichnenden Staaten insbesondere zur Einführung sog. Schuldenbremsen in nationalstaatliches Recht „in Form von Bestimmungen, die verbindlicher und dauerhafter Art sind, vorzugsweise mit Verfassungsrang“ (Art. 3 Abs. 2 S. 1 Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion [VSKS]⁴).

Nach Art. 3 Abs. 1 lit. b) VSKS darf das jährliche strukturelle Defizit, d. h. der Teil des jährlichen Defizits, der nicht auf Konjunkturschwankungen zurückzuführen und von einmaligen und befristeten Maßnahmen bereinigt ist, grundsätzlich 0,5 % des BIP nicht überschreiten, solange der öffentliche Schuldenstand nicht erheblich unter 60 % des BIP liegt.

Gegenüber dem SWP reduziert Art. 3 Abs. 1 lit. b) S. 1 VSKS für die daran gebundenen Mitgliedstaaten die Obergrenze des zulässigen strukturellen Defizits des BIPs von 1 % auf 0,5 % zu Marktpreisen. Diese völkerrechtlichen Verpflichtungen sind allerdings an die Vertragsparteien des Fiskalpaktes adressiert, entsprechende Schuldenbremsen in das nationale Recht einzuführen und als völkerrechtliche Regelung nicht maßstabsbildend für die im Unionsrecht vorgesehene haushaltspolitische Überwachung nach dem SWP. Die Haushaltsregeln des Art. 3 Abs. 1 lit. b) VSKS führen zu keiner Modifizierung der Verfahrensregeln und der materiellen Kriterien zur Haushaltsüberwachung nach dem SWP.⁵ Ein wesentlicher Grund hierfür ist, dass der völkerrechtliche Fiskalpakt keine Änderung des Unionsrechts bewirkt. Dazu ist auf folgendes hinzuweisen:

Die in Art. 16 VSKS vorgesehene Überführung dieses Vertragswerks innerhalb von fünf Jahren seit Inkrafttreten in das Unionsrecht ist bislang nicht umgesetzt worden. Art. 2 VSKS unterstreicht den Anwendungsvorrang des Unionsrechts gegenüber dem Fiskalpakt. Die Bestimmungen dieses Vertrages gelten insoweit, wie sie mit den die Europäische Union begründenden Verträgen und mit dem Unionsrecht vereinbar sind. Im Übrigen erfüllt die Kommission die ihr obliegenden Funktionen nach Maßgabe der Verträge (Art. 17 EUV), so dass der Fiskalpakt ihr keine zusätzlichen Befugnisse verleihen kann. Dementsprechend führt der zehnte Erwägungsgrund des Fiskalpakts aus, „dass die Europäische Kommission bei der Überprüfung und Überwachung der durch diesen Vertrag begründeten haushaltspolitischen Verpflichtungen im Rahmen der Befugnisse handeln wird, die ihr durch den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere die Artikel 121, 126 und 136, übertragen wurden“. Die Haushaltsüberwachung nach

² Bandilla, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 72. EL Februar 2021, Art. 126 AEUV, Rn. 42.

³ Bandilla, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 72. EL Februar 2021, Art. 126 AEUV, Rn. 42.

⁴ BGBl. 2012 II, 1008.

⁵ Fischer-Lescano/Oberndorfer, NJW 2013, 9 (10).

dem Fiskalpakt ist Aufgabe der Vertragsstaaten und dem Überwachungs- und Korrekturverfahren nach dem SWP vorgeschaltet. Die stringenteren Vorgaben des Fiskalpaktes sind von den vertrags-schließenden Mitgliedstaaten einzuhalten und können bei erfolgreicher Umsetzung ein Defizit-verfahren nach Art. 126 AEUV entbehrlich machen.⁶

Eine Verbindung des Überwachungsverfahrens nach dem Fiskalpakt und der VO (EG) 1466/97 besteht in der Weise, dass die von den Vertragsparteien des Fiskalpaktes, gegen die ein Defizit-verfahren eingeleitet wurde, vorzulegenden Haushalts- und Wirtschaftspartnerprogramme mit dem Überwachungsverfahren nach der VO (EG) 1466/97 verbunden werden (Art. 5 VSKS).

Die Einbindung der Kommission im Rahmen des Fiskalpaktes erfolgt im Wege der „Organleihe“. Unter einer Organleihe versteht man allgemein ein Ausleihen eines Organs (in diesem Fall der EU) an eine andere Organisation oder Verwaltung (in diesem Fall des Fiskalpaktes). Die Kommis-sion erfüllt im Rahmen des Fiskalpaktes dabei folgende Funktionen:

Im Rahmen der Verpflichtung der Vertragsstaaten, eine rasche Annäherung an die mittelfristig zu erreichenden Haushaltsziele sicherzustellen, soll die Kommission einen Vorschlag für den zeitlichen Rahmen für diese Annäherung vorlegen (Art. 3 Abs. 1 lit. b) VSKS). Die Kommission soll Details vorschlagen, wie die Vertragsstaaten ihrer Verpflichtung nachkommen, einen Korrek-turmechanismus auf nationaler Ebene einzuführen, der automatisch bei erheblichen Abweichungen vom Zielwert eingreift (Art. 3 Abs. 1 lit. e, Abs. 2 Satz 2 VSKS).

Zur Durchsetzung der Schuldenbremse steht der Kommission aufgrund des Charakters einer zwischenstaatlichen Vereinbarung kein Klagerecht im Rahmen des in Art. 8 VSKS vorgesehenen Klageverfahrens vor dem EuGH zu.⁷ Sie ist nach Art. 8 Abs. 1 S. 1 VSKS lediglich aufgefordert, Bericht über die Umsetzung der Schuldenbremse nach Art. 3 Abs. 2 VSKS in den Vertragsstaaten zu erstatten.

- Fachbereich Europa -

⁶ Hattenberger, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 4. Aufl. 2018, Art. 126 AEUV, Rn. 72.

⁷ Hamer, in: von der Groeben/Schwarze, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 126 AEUV, Rn. 56.