



Brüssel, den 13. September 2023
(OR. en)

10202/23

LIMITE

JUR 368
ECOFIN 564
UEM 169
TSGC 4

Interinstitutionelle Dossiers:
2023/0138(COD)
2023/0137(CNS)
2023/0136(NLE)

GUTACHTEN DES JURISTISCHEN DIENSTES ¹

Absender: Juristischer Dienst

Betr.: Vorgeschlagene Überführung des Inhalts von Titel III (fiskalpolitischer Pakt) des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKS-Vertrag) in das Unionsrecht durch die Vorschläge der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die wirksame Koordinierung der Wirtschaftspolitik und die multilaterale haushaltspolitische Überwachung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates, für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit und für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/85/EU des Rates über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten

¹ Die in diesem Dokument enthaltene Rechtsberatung unterliegt dem Schutz nach Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission und ist vom Rat der Europäischen Union nicht für die Öffentlichkeit freigegeben worden. Der Rat behält sich vor, im Falle einer unerlaubten Veröffentlichung seine Rechte geltend zu machen.

I. EINLEITUNG

1. Die Europäische Kommission hat am 26. April 2023 Vorschläge für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die wirksame Koordinierung der Wirtschaftspolitik und die multilaterale haushaltspolitische Überwachung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates², für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit³ und für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/85/EU des Rates über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten⁴ (im Folgenden zusammen als „Paket zur Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung“ (EGR-Paket) bezeichnet) vorgelegt.
2. Ziel der Vorschläge ist es, *„den EU-Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung einfacher [zu] machen. So soll nur ein einziger operativer Indikator in Form eines Nettoausgabenpfads herangezogen werden. Die Berichtspflichten sollen durch die Einführung eines einzigen, ganzheitlichen Plans mit mittelfristig ausgerichteten, finanzpolitischen Strukturreformen vereinfacht werden. Das Paket soll den EU-Rahmen außerdem transparenter und wirksamer machen und für mehr nationale Eigenverantwortung und eine bessere Durchsetzung sorgen. Dabei sollen gleichzeitig Reformen und Investitionen ermöglicht und die hohen öffentlichen Schuldenstände auf realistische und nachhaltige Weise allmählich abgesenkt werden.“*⁵
Darüber hinaus *„erfüllt [der reformierte Rahmen] auch die Hauptziele des fiskalpolitischen Pakts (Titel III des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, [SKS-Vertrag]), indem er auf eine gesunde und tragfähige Finanzlage sowie auf die Förderung des Wachstums abzielt. Auch andere Elemente der vorgeschlagenen Rechtsvorschriften behalten den [Inhalt des] fiskalpolitischen Pakt[s] bei.“*⁶

² Dok. COM(2023) 240 final.

³ Dok. COM(2023) 241 final.

⁴ Dok. COM(2023) 242 final.

⁵ Begründung zu dem Vorschlag für eine Verordnung über die wirksame Koordinierung der Wirtschaftspolitik und die multilaterale haushaltspolitische Überwachung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates, S. 2.

⁶ Ebenda, S. 3.

3. Dementsprechend enthalten alle drei Vorschläge des EGR-Pakets einen inhaltlich übereinstimmenden Erwägungsgrund, in dem es heißt: „[Sie schaffen] einen reformierten Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung der Union, mit dem der Inhalt des Titels III ‚Fiskalpolitischer Pakt‘ des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKS-Vertrag) im Einklang mit Artikel 16 des Vertrags in das Unionsrecht überführt wird.“⁷
4. Im Zuge der laufenden Vorbereitungsarbeiten im Rat zu den Vorschlägen wurden von der Gruppe der Finanzreferenten in diesem Zusammenhang folgende Fragen aufgeworfen:
- i) Enthält das EGR-Paket den „Inhalt“ des fiskalpolitischen Pakts im Sinne von Artikel 16 SKS-Vertrag?
 - ii) Welche Auswirkungen hätte die Annahme des EGR-Pakets auf die im SKS-Vertrag enthaltenen Rechtsvorschriften?
 - iii) Wäre Artikel 7 SKS-Vertrag weiterhin anwendbar, wenn das EGR-Paket den SKS-Vertrag ersetzt?
5. Der Juristische Dienst des Rates erinnert daran, dass identische Fragen bereits in seinem Gutachten vom 25. April 2018⁸ zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Bestimmungen zur Stärkung der haushaltspolitischen Verantwortung und der mittelfristigen Ausrichtung der Haushalte in den Mitgliedstaaten analysiert wurden.

⁷ Erwägungsgrund 32 des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die wirksame Koordinierung der Wirtschaftspolitik und die multilaterale haushaltspolitische Überwachung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates, Erwägungsgrund 23 des Vorschlags für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit bzw. Erwägungsgrund 8 des Vorschlags für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/85/EU des Rates über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten.

⁸ Dok. 8336/18 (Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates von 2018).

6. Daher wurden Fragen im Zusammenhang mit den Auswirkungen auf den Rechtsstatus der Bestimmungen des SKS-Vertrags, wenn sie in einer Weise in das Unionsrecht überführt würden, die dem „Inhalt“ des Vertrags entspricht, bereits unter den Nummern 30 bis 39 und 41 des Gutachtens des Juristischen Dienstes des Rates von 2018 erörtert und beantwortet. Da die aktuellen Fragen 2 und 3 auf derselben Annahme beruhen, weist das EGR-Paket keine neuen Elemente auf, die das diesbezügliche Fazit der Stellungnahme von 2018 ändern würden. Dementsprechend steht Frage 1 im Mittelpunkt des vorliegenden Gutachtens, da sich das EGR-Paket wesentlich von dem Vorschlag unterscheidet, der Gegenstand der Analyse im Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates von 2018 war. Soweit relevant, stützt sich die vorliegende Stellungnahme jedoch weiterhin auf die Stellungnahme aus dem Jahr 2018, um die Analyse zu untermauern.

II. RECHTLICHER RAHMEN UND SACHVERHALT

7. Der SKS-Vertrag ist am 1. Januar 2013 in Kraft getreten und hat den Vertragsparteien die Verpflichtung auferlegt, die Auflage eines konjunkturbereinigt ausgeglichenen Haushalts mittels verbindlicher und dauerhafter Bestimmungen, vorzugsweise im Verfassungsrang, in das einzelstaatliche Recht zu übernehmen; dabei wird für strukturelle Defizite eine Obergrenze von 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) festgelegt, die im Falle von Mitgliedstaaten, deren Schuldenstand erheblich unter 60 % des Bruttoinlandsprodukts liegt und bei denen die Risiken für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gering sind, auf 1 % des BIP ansteigen darf (im Folgenden „Regel des ausgeglichenen Haushalts“, Artikel 3 Absatz 1 SKS-Vertrag). Der SKS-Vertrag sieht ferner vor, dass die Regel des ausgeglichenen Haushalts im einzelstaatlichen Recht *„in Form von Bestimmungen, die verbindlicher und dauerhafter Art sind, vorzugsweise mit Verfassungsrang, oder deren vollständige Einhaltung und Befolgung im gesamten nationalen Haushaltsverfahren auf andere Weise garantiert ist,“* wirksam wird (Artikel 3 Absatz 2 SKS-Vertrag). Ergänzt wird dies durch die Anforderung, dass erhebliche Abweichungen automatisch einen Korrekturmechanismus auslösen (Artikel 3 Absatz 2 SKS-Vertrag). Die Kommission hat zudem einige gemeinsame Grundsätze für nationale fiskalpolitische Korrekturmechanismen vorgeschlagen, die unter anderem auch die Rolle und Unabhängigkeit der für die Überwachung zuständigen Institutionen betreffen.⁹

⁹ Mitteilung der Kommission mit dem Titel „Gemeinsame Grundsätze für nationale fiskalpolitische Korrekturmechanismen“ (Dok. COM(2012) 342 final).

8. Der SKS-Vertrag enthält auch konkrete Durchsetzungsmechanismen, aufgrund derer ein Verstoß gegen die Verpflichtung, die Regel des ausgeglichenen Haushalts ordnungsgemäß in das einzelstaatliche Recht zu übernehmen, eine Klage vor dem Gerichtshof der Europäischen Union wegen Nichterfüllung der vertraglichen Verpflichtungen zur Folge haben kann (Artikel 8 SKS-Vertrag); ferner enthält der Vertrag allgemeinere Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Steuerung, so beispielsweise für das Abstimmungsverhalten im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (VÜD) (Artikel 7 SKS-Vertrag), die Ex-ante-Koordinierung wirtschaftspolitischer Reformen (Artikel 11) und die Möglichkeit der Einberufung von Euro-Gipfeln (Artikel 12 SKS-Vertrag)¹⁰.
9. Ferner wird im SKS-Vertrag Folgendes festgelegt: *„Binnen höchstens fünf Jahren ab dem Inkrafttreten dieses Vertrags werden auf der Grundlage einer Bewertung der Erfahrungen mit der Umsetzung des Vertrags gemäß dem Vertrag über die Europäische Union [EUV] und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union [AEUV] die notwendigen Schritte mit dem Ziel unternommen, den Inhalt dieses Vertrags in den Rechtsrahmen der Europäischen Union zu überführen“* (Artikel 16 SKS-Vertrag).

¹⁰ Dies entspricht Nummer 6 des Gutachtens des Juristischen Dienstes des Rates von 2018.

10. Die Kommission vertritt folgende Auffassung:

„Aufbauend auf den Erfahrungen mit der Umsetzung des SKS-Vertrags durch die Mitgliedstaaten wird auch bei diesem Vorschlag für ein Legislativpaket die mittelfristige Ausrichtung des fiskalpolitischen Pakts als Instrument zur Durchsetzung von Haushaltsdisziplin und zur Wachstumsförderung eingesetzt. Das Paket weist eine stärkere länderspezifische Dimension auf, um die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten zu erhöhen, unter anderem durch eine Stärkung der Rolle der unabhängigen finanzpolitischen Institutionen; dies stützt sich im Wesentlichen auf die von der Kommission im Einklang mit Artikel 3 Absatz 2 des SKS-Vertrags vorgeschlagenen gemeinsamen Grundsätze des fiskalpolitischen Pakts. Die Analyse der Ausgaben ohne diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen für die im fiskalpolitischen Pakt vorgeschriebene Gesamtbewertung der Einhaltung der Regelungen ist in dieser Verordnung festgelegt. Wie im fiskalpolitischen Pakt werden auch in dieser Verordnung vorübergehende Abweichungen vom mittelfristigen Plan nur unter außergewöhnlichen Umständen gestattet. Ähnlich wie im fiskalpolitischen Pakt sollten bei erheblichen Abweichungen vom mittelfristigen Plan Maßnahmen ergriffen werden, die in einem festgelegten Zeitraum zu einer Korrektur der Abweichungen führen. Mit dem Paket werden die haushaltspolitische Überwachung und die Durchsetzungsverfahren gestärkt, um der Verpflichtung, gesunde und tragfähige öffentliche Finanzen sowie nachhaltiges und inklusives Wachstum zu fördern, nachzukommen. Bei der Reform des Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung werden somit die im SKS-Vertrag festgelegten grundlegenden Ziele der Haushaltsdisziplin und der Schuldentragfähigkeit beibehalten.“¹¹

¹¹ Erwägungsgrund 32 des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die wirksame Koordinierung der Wirtschaftspolitik und die multilaterale haushaltspolitische Überwachung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates, Erwägungsgrund 23 des Vorschlags für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit bzw. Erwägungsgrund 8 des Vorschlags für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/85/EU des Rates über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten.

III. RECHTLICHE WÜRDIGUNG

11. Zwei Vorbemerkungen sind unerlässlich: Erstens darf die im SKS-Vertrag enthaltene Verpflichtung, die erforderlichen Schritte zur Überführung des „*Inhalts*“ des Vertrags in den Rechtsrahmen der Union zu unternehmen, den Ermessensspielraum des Unionsgesetzgebers beim Erlass des Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung in der von ihm als geeignet erachteten Weise nicht einschränken. Zwischen den Mitgliedstaaten geschlossene internationale Übereinkünfte dürfen die Autonomie der Unionsrechtsordnung nicht gefährden.
12. Zweitens ist es, wie in Nummer 9 des Gutachtens des Juristischen Dienstes des Rates von 2018 erläutert, „*Sache der Vertragsparteien des SKS-Vertrags [...], Bedeutungsgehalt und Wirkung der Bestimmungen zu bewerten, die sie selbst ausgehandelt und ratifiziert haben*“. Wie das Gutachten von 2018 beschränkt sich das vorliegende Gutachten darauf, einige Auslegungskriterien an die Hand zu geben, anhand derer die Vertragsparteien bewerten können, ob der „*Inhalt*“ des SKS-Vertrags im Sinne des Artikels 16 SKS-Vertrag durch das vorgeschlagene EGR-Paket in das Unionsrecht überführt wird.
13. Zuallererst sei festgestellt, dass in Artikel 2 Absatz 1 SKS-Vertrag festgelegt ist, dass dieser Vertrag in Übereinstimmung mit den Verträgen, auf denen die Europäische Union beruht, und zwar insbesondere mit dem in Artikel 4 Absatz 3 EUV festgeschriebenen Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit, sowie in Übereinstimmung mit dem abgeleiteten Unionsrecht angewendet und ausgelegt wird. Zweitens sind Verträge wie der SKS-Vertrag gemäß Artikel 31 Absatz 1 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge auf der Grundlage ihres Wortlauts, des Zusammenhangs, des Ziels und des Zwecks auszulegen: „*Ein Vertrag ist [...] in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes auszulegen.*“
14. Darüber hinaus werden in Artikel 32 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge ergänzende Auslegungsmittel zu den unter der vorherigen Nummer genannten aufgeführt, zu denen unter anderem die vorbereitenden Arbeiten und die Umstände des Vertragsabschlusses zählen.

15. Die Benennung „*Inhalt*“ muss gemäß diesen Auslegungskriterien näher bestimmt werden.
16. In Artikel 1 SKS-Vertrag wird der Zweck des Vertrags dargelegt, der darin besteht, i) die wirtschaftliche Säule der Wirtschafts- und Währungsunion durch Verabschiedung einer Reihe von Vorschriften zu stärken, die die Haushaltsdisziplin durch einen fiskalpolitischen Pakt fördern, ii) die Koordinierung ihrer Wirtschaftspolitiken zu verstärken und iii) die Steuerung des Euro-Währungsgebiets zu verbessern. Alle drei Ziele können als wesentliche Bestandteile des SKS-Vertrags und somit als Teil seines Inhalts betrachtet werden.¹² Entsprechend den Erwägungsgründen des EGR-Pakets zielt es jedoch nur auf die Aufnahme von Titel III des SKS-Vertrags (fiskalpolitischer Pakt) ab, der dem ersten der oben genannten Ziele des SKS-Vertrags entspricht. Dementsprechend konzentriert sich die nachstehende Analyse auf dieses erste Ziel, die Haushaltsdisziplin durch einen fiskalpolitischen Pakt zu fördern.
17. Dieses Ziel findet im Wesentlichen in Artikel 3 SKS-Vertrag Ausdruck, der Folgendes vorsieht: i) die Regel des ausgeglichenen Haushalts, ausgedrückt in konkreten Zahlen (Obergrenze für das strukturelle Defizit von 0,5 % des BIP zu Marktpreisen); ii) die Verpflichtung, diese Regel ein Jahr nach Inkrafttreten dieses Vertrags *„in Form von Bestimmungen, die verbindlicher und dauerhafter Art sind, vorzugsweise mit Verfassungsrang, oder deren vollständige Einhaltung und Befolgung im gesamten nationalen Haushaltsverfahren auf andere Weise garantiert ist,“* in das einzelstaatliche Recht umzusetzen; und iii) einen automatischen Korrekturmechanismus.
18. Zweck und Inhalt der vorstehenden Nummern sind in dem Kontext auszulegen, in dem der SKS-Vertrag ausgehandelt wurde. Die mit der Aushandlung des Vertrags betraute Regierungskonferenz wurde entsprechend der Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets vom 9. Dezember 2011 eingesetzt. In dieser Erklärung legten die Staats- und Regierungschefs ihre Absicht dar, eine verstärkte Architektur für die Wirtschafts- und Währungsunion zu schaffen, insbesondere durch die Verpflichtung zur Einführung einer neuen Haushaltsvorschrift, die auf dem Grundsatz aufbaut, dass die staatlichen Haushalte ausgeglichen sein oder einen Überschuss aufweisen müssen. In der Erklärung wird ausgeführt, dass *„dieser Grundsatz [...] als eingehalten [gilt], wenn das jährliche strukturelle Defizit generell 0,5 % des nominellen BIP nicht übersteigt“*.¹³

¹² Dies entspricht den Nummern 10 bis 14 des Gutachtens des Juristischen Dienstes des Rates von 2018.

¹³ Dies entspricht Nummer 16 des Gutachtens des Juristischen Dienstes des Rates von 2018.

19. Folglich kann Artikel 3 SKS-Vertrag als der „*Inhalt*“ betrachtet werden, auf den in Artikel 16 SKS-Vertrag Bezug genommen wird.¹⁴
20. Das vorgeschlagene EGR-Paket enthält wiederum mehrere Elemente, die Teil von Artikel 3 SKS-Vertrag sind. Wie von der Kommission festgestellt, „*erfüllt der reformierte Rahmen auch die Hauptziele des fiskalpolitischen Pakts (Titel III des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, [SKS-Vertrag]). [...] Mit einer mittelfristigen Ausrichtung auf der Grundlage nationaler Herausforderungen im Bereich der Staatsverschuldung spiegelt [die vorgeschlagene Verordnung zur Ersetzung der Verordnung 1466/97] zum Teil die Anforderung des fiskalpolitischen Pakts wider, unter Berücksichtigung der länderspezifischen Herausforderungen im Bereich der Staatsverschuldung eine Annäherung an mittelfristige Positionen vorzuschlagen (Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b [SKS-Vertrag]). Die Betonung liegt dabei auf dem strukturellen Haushaltssaldo. Allerdings verlangt der fiskalpolitische Pakt zur Gesamtbewertung der Einhaltung auch eine Analyse der Ausgaben ohne Anrechnung diskretionärer einnahmenseitiger Maßnahmen (Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b [SKS-Vertrag]). Diese Analyse wird [im Vorschlag] beibehalten. Vorübergehende Abweichungen vom mittelfristigen Ziel oder dem dorthin führenden Anpassungspfad erlaubt der fiskalpolitische Pakt nur unter außergewöhnlichen Umständen (Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c [SKS-Vertrag]) – wie in [der vorgeschlagenen] Verordnung vorgesehen. Der fiskalpolitische Pakt sieht außerdem vor, dass bei erheblichen Abweichungen vom mittelfristigen Ziel oder dem dorthin führenden Anpassungspfad innerhalb eines festgelegten Zeitraums Maßnahmen zur Korrektur der Abweichungen zu treffen sind (Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe e [SKS-Vertrag]). In gleicher Weise werden auch im reformierten Rahmen Korrekturen bei Abweichungen von dem vom Rat festgelegten Nettoausgabenpfad gefordert. Bei Abweichungen, die zu einem Defizit von mehr als 3 % des BIP führen, könnte das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit gegen den betreffenden Mitgliedstaat eingeleitet werden. [...] Der fiskalpolitische Pakt sieht vor, dass die Kommission und der Rat eine Rolle im Rahmen der Umsetzung spielen (Artikel 5 des SKS-Vertrags); dasselbe ist im Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vorgesehen.*“¹⁵

¹⁴ Dies entspricht Nummer 17 des Gutachtens des Juristischen Dienstes des Rates von 2018.

¹⁵ Begründung zu dem Vorschlag für eine Verordnung über die wirksame Koordinierung der Wirtschaftspolitik und die multilaterale haushaltspolitische Überwachung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates, S. 3.

21. Vor diesem Hintergrund gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass „*davon ausgegangen werden [kann], dass der vorgeschlagene reformierte Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung den Inhalt der haushaltspolitischen Bestimmungen des SKS-Vertrags gemäß Artikel 16 SKS-Vertrag in den Rechtsrahmen der EU überführt*“.¹⁶
22. Bemerkenswert ist auch, dass im EGR-Paket im Gegensatz zum Vorschlag für eine Richtlinie des Rates von 2017 zur Festlegung von Bestimmungen zur Stärkung der haushaltspolitischen Verantwortung und der mittelfristigen Ausrichtung der Haushalte in den Mitgliedstaaten lediglich vorgeschlagen wird, EU-Verordnungen als Mittel zur Überführung des „*Inhalts*“ des fiskalpolitischen Pakts in das Unionsrecht zu nutzen. In Nummer 18 des Gutachtens von 2018 stellte der Juristische Dienst des Rates in Bezug auf die im SKS-Vertrag enthaltene Verpflichtung zur inhaltlichen Überführung der Regel des ausgeglichenen Haushalts „*in Form von Bestimmungen, die verbindlicher und dauerhafter Art sind, vorzugsweise mit Verfassungsrang, oder deren vollständige Einhaltung und Befolgung im gesamten nationalen Haushaltsverfahren auf andere Weise garantiert ist,*“ fest, dass der EU-Gesetzgeber im Wege einer Richtlinie „*den Mitgliedstaaten [...] die Wahl der Form und der Mittel zu ihrer Umsetzung [überlässt, wodurch sie] über einen Ermessensspielraum verfügen, der ihnen nach dem SKS-Vertrag nicht zur Verfügung steht*“.
- Ein solcher Ermessensspielraum wäre dagegen in den vorliegenden Vorschlägen nicht gegeben, da die EU-Verordnungen gemäß Artikel 288 AEUV in allen ihren Teilen verbindlich sind und unmittelbar gelten.
23. Bei zwei Elementen bestehen allerdings Unterschiede zwischen dem „*Inhalt*“ des fiskalpolitischen Pakts und dem vorgeschlagenen EGR-Paket:
- Erstens wird in den Vorschlägen kein konkreter und verbindlicher Zahlenwert für die Haushaltsvorschrift festgelegt und
 - zweitens ersetzen die Vorschläge die „1/20-Regel“ als Messgröße für Verfahren bei einem übermäßigen Defizit durch einen Verweis auf die Abweichung vom Nettoausgabenpfad, da die genannte Regel von der Kommission als „*eine [für einige Mitgliedstaaten] zu anspruchsvolle Konsolidierungsanstrengung*“ angesehen wird.¹⁷

¹⁶ Ebenda.

¹⁷ Begründung zu dem Vorschlag für eine Verordnung über die wirksame Koordinierung der Wirtschaftspolitik und die multilaterale haushaltspolitische Überwachung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates, S. 4.

24. Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob das EGR-Paket trotz der beiden oben genannten Unterschiede dem „*Inhalt*“ der haushaltspolitischen Bestimmungen des SKS-Vertrags entspricht. Bei der Prüfung dieser Frage ist eine Reihe von Kriterien zu berücksichtigen.
25. Die Gleichwertigkeit der Ziele der beiden Regelungen (die sogenannte teleologische Auslegung) ist ein wichtiges Kriterium, um bewerten zu können, ob das EGR-Paket dem „*Inhalt*“ der einschlägigen Bestimmungen des SKS-Vertrags entspricht, und es wurde entsprechend von der Kommission zugrunde gelegt. Es ist unstrittig, dass sowohl mit dem SKS-Vertrag als auch mit dem EGR-Paket übereinstimmend das Ziel verfolgt wird, den öffentlichen Schuldenstand zu verringern und die Einhaltung der Verpflichtung hinsichtlich der Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite zu bewirken.
26. Wie jedoch in Nummer 21 des Gutachtens des Juristischen Dienstes des Rates von 2018 ausgeführt, bewirkt eine Übereinstimmung bei den Zielsetzungen nicht zwangsläufig eine Übereinstimmung bei den Mitteln. Deshalb kann der Schluss gezogen werden, dass das vorgeschlagene EGR-Paket den „*Inhalt*“ von Titel III des SKS-Vertrags umfasst, vorausgesetzt, dass durch die mit den beiden Instrumenten zur Erreichung des gemeinsamen Ziels verfolgten Ansätze aus wirtschaftlicher Sicht gleichwertige Ergebnisse erzielt werden können.
27. Wie in Nummer 22 des Gutachtens des Juristischen Dienstes des Rates von 2018 ausgeführt, müssen die Vertragsparteien davon überzeugt sein, dass die durch das vorgeschlagene EGR-Paket auferlegten Verpflichtungen im Falle des Wegfalls einer aus einem völkerrechtlichen Vertrag resultierenden Verpflichtung, wie sie gegenwärtig durch Artikel 3 SKS-Vertrag auferlegt wird, zu einem Ergebnis führen würden, das dem mit dem fiskalpolitischen Pakt erzielten Ergebnis gleichwertig ist.
28. Eine solche Bewertung kann jedoch nicht allein auf eine Prüfung der wirtschaftlichen Gleichwertigkeit gestützt werden.
- Wie in den Nummern 23 bis 29 des Gutachtens von 2018 dargelegt, sind hier zwei Punkte zu berücksichtigen.

29. Erstens sollten die Vertragsparteien ebenfalls die Ansätze berücksichtigen, die den beiden Instrumenten – dem SKS-Vertrag und dem EGR-Paket – in Bezug auf die Steuerung und die Umsetzung zugrunde liegen. Beide Instrumente basieren auf sehr unterschiedlichen Steuerungs- und Umsetzungsmodellen. Der SKS-Vertrag stützt sich auf einen gemeinsamen Zahlenparameter, der vorab (ex ante) bekannt ist und gleichermaßen für alle Vertragsparteien gilt. Es handelt sich um ein zentralisiertes, auf Regeln beruhendes Modell, und dies war ein grundlegendes Element der Verhandlungen (siehe die in Nummer 18 erwähnte Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets). Das vorgeschlagene EGR-Paket beruht auf einem dezentralisierten Ansatz, bei dem die Verpflichtungen für jeden Mitgliedstaat in Partnerschaft mit den zuständigen EU-Organen (vor allem der Kommission) individuell festgelegt werden.
30. Zweitens kann – wie in der Stellungnahme des Juristischen Dienstes des Rates von 2018 in Bezug auf die Bedeutung der englischen Benennung „*substance*“ in diesem Zusammenhang ausführlich erörtert – *„die Überführung der ‚substance‘ (also des ‚materiellen Gehalts‘ bzw. ‚Inhalts‘) des SKS-Vertrags in das Unionsrecht noch nicht als erfüllt betrachtet werden, wenn lediglich garantiert werden kann, dass mit den beiden Rechtsinstrumenten unabhängig von den eingesetzten Mitteln vergleichbare Ergebnisse erzielt werden, sondern erst dann, wenn auch für ein hohes Maß an Homogenität und Identität zwischen den materiell-inhaltlichen Komponenten beider Instrumente gesorgt ist.“*¹⁸
31. Der Juristische Dienst des Rates weist ferner darauf hin, dass die Verpflichtung zur Überführung des in Artikel 16 SKS-Vertrag enthaltenen Inhalts nicht unabhängig von dem Kontext gesehen werden kann, in dem die Verpflichtung auferlegt wird. Daher ist darauf hinzuweisen, dass der Wortlaut dieser Bestimmung mehrere wichtige Anforderungen enthält: Zum einen muss der Prozess der inhaltlichen Überführung *„auf der Grundlage einer Bewertung der Erfahrungen mit der Umsetzung des [SKS-Vertrags]“* erfolgen, und zum anderen besteht dieser Prozess darin, die *„notwendigen Schritte mit dem Ziel [zu unternehmen], den Inhalt dieses Vertrags in den Rechtsrahmen der Europäischen Union zu überführen“*.

¹⁸ Nummer 29 des Gutachtens des Juristischen Dienstes des Rates von 2018. Siehe auch Nummern 25 bis 28 des genannten Gutachtens.

32. Daher verlangt der Wortlaut dieser Bestimmung ausdrücklich, dass die bei der Anwendung des fiskalpolitischen Pakts gewonnenen Erfahrungen bei seiner inhaltlichen Überführung in das Unionsrecht berücksichtigt werden. Die Erfüllung dieser Anforderung setzt wiederum voraus, dass der Überführungsprozess nicht als mechanische Übertragung des Wortlauts des SKS-Vertrags in Rechtsinstrumente der EU verstanden werden kann. Der Wortlaut enthält ferner eine Verpflichtung im Hinblick auf die Mittel („*Schritte mit dem Ziel*“), anstatt ein bestimmtes Endergebnis vorzuschreiben. Aus beiden Elementen geht eindeutig hervor, dass die Gleichwertigkeit der Maßnahmen umfassend bewertet werden muss, wobei der Kontext, in dem die neuen EGR-Bestimmungen anzuwenden sind, und Änderungen an diesem Kontext, darunter die seit der Unterzeichnung des SKS-Vertrags gewonnenen Erfahrungen, zu berücksichtigen sind.

33. Im derzeitigen Paket wird in der Präambel ausdrücklich auf eine Reihe von Elementen Bezug genommen, die für die Anwendung des Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung der Union relevant sind.¹⁹ Der Rat hat ausdrücklich eingeräumt, dass diese jüngsten Erfahrungen bei der laufenden Reform berücksichtigt werden müssen.²⁰ Daher sind diese kontextbezogenen Elemente auch für die Beurteilung relevant, ob die Vorschläge den „Inhalt“ des SKS-Vertrags im Sinne des Wortlauts von Artikel 16 SKS-Vertrag gebührend berücksichtigen.

¹⁹ Erwägungsgrund 5 des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die wirksame Koordinierung der Wirtschaftspolitik und die multilaterale haushaltspolitische Überwachung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates und des Vorschlags für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit: „*Um der zunehmenden Heterogenität der Mitgliedstaaten bezüglich Haushaltslagen, Tragfähigkeitsrisiken und anderer Schwachstellen besser Rechnung zu tragen, sollte der Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung der Union angepasst werden. Während sich die entschlossene politische Reaktion auf die COVID-19-Pandemie bei der Abmilderung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Krise als [...] wirksam erwiesen hat, führte die Krise auf der anderen Seite zu einem signifikanten Anstieg der Schuldenquoten im öffentlichen und privaten Sektor, was deutlich macht, wie wichtig es ist, die Schuldenquoten schrittweise, stetig und wachstumsfreundlich auf ein dem Vorsichtsgebot entsprechendes Niveau zu senken und makroökonomischen Ungleichgewichten unter gebührender Berücksichtigung beschäftigungs- und sozialpolitischer Ziele entgegenzuwirken. Zugleich sollte der Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung der Union angepasst werden, damit er dazu beiträgt, die mittel- und langfristigen Herausforderungen der Union zu bewältigen, etwa die Vollziehung eines fairen ökologischen und digitalen Wandels, einschließlich des Europäischen Klimagesetzes, die Gewährleistung von Energieversorgungssicherheit und von offener strategischer Autonomie, die Bewältigung des demografischen Wandels, die Stärkung der sozialen und wirtschaftlichen Resilienz sowie die Umsetzung des strategischen Kompasses für Sicherheit und Verteidigung, die allesamt in den kommenden Jahren Reformen und ein anhaltend hohes Investitionsniveau erfordern werden.*“

²⁰ Schlussfolgerungen des Rates zu Leitlinien für eine Reform des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung vom 14. März 2023, Nummer 6: „*IST DER ANSICHT, dass die Lehren aus den wirtschaftspolitischen Reaktionen der Union auf frühere Krisen in den Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung einfließen und bei den weiteren Schritten zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) berücksichtigt werden sollten*“.

IV. FAZIT

34. Es obliegt den Vertragsparteien des SKS-Vertrags, den Bedeutungsgehalt und die Wirkung der von ihnen selbst ausgehandelten und ratifizierten Bestimmungen zu bewerten; dies schließt die Verpflichtung mit ein, die erforderlichen Schritte zu unternehmen, um den „*Inhalt*“ von Titel III dieses Vertrags gemäß Artikel 16 in den Rechtsrahmen der Europäischen Union zu überführen.
35. Die Überführung des „*Inhalts*“ des SKS-Vertrags in das Unionsrecht hängt von der Bewertung der Gleichwertigkeit zwischen Artikel 3 SKS-Vertrag und den haushaltspolitischen Bestimmungen des EGR-Pakets ab. Bei der Bewertung dieses Punktes sollten die Vertragsparteien Folgendes berücksichtigen: den Grad der wirtschaftlichen Gleichwertigkeit der beiden Mechanismen, den Vergleich der unterschiedlichen Steuerungs- und Umsetzungsmodelle, die im SKS-Vertrag festgelegt und im EGR-Paket vorgesehen sind, die Auslegung der englischen Benennung „*substance*“ (in bestimmten Sprachfassungen des SKS-Vertrags als „*Inhalt*“ übersetzt) und den Gesamtzusammenhang, den Artikel 16 SKS-Vertrag bei der inhaltlichen Überführung vorgibt, einschließlich einer Bewertung der Erfahrungen mit der Umsetzung dieses Vertrags.
-