

## ENTSCHEIDUNGSBESPRECHUNG

### VfGH: Fiskalpakt nicht verfassungswidrig

VfGH 03.10.2013, SV 1/2013

*Christoph Schramek*

#### 1.) Das Erkenntnis

Den Drittelantrag von 70 Nationalratsabgeordneten, der auf Art 140a iVm Art 140 Abs 1 B-VG gestützt wurde, hat der VfGH mit seiner Entscheidung<sup>1</sup> vom 03.10.2013 teils als unzulässig zurückgewiesen, teils als unbegründet abgewiesen. Die Antragsteller begehrten, einzelne Bestimmungen<sup>2</sup> des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion („Fiskalpakt“, kurz: VSKS) als verfassungsändernd zu qualifizieren. Dadurch wäre entweder ein vorbereitendes Bundesverfassungsgesetz<sup>3</sup> oder (alternativ) – allerdings schlechter argumentierbar<sup>4</sup> – über eine analoge<sup>5</sup> Anwendung des Art 50 Abs 4 B-VG eine

Zweidrittelmehrheit sowohl im Nationalrat als auch im Bundesrat erforderlich gewesen.

Der VfGH befasst sich in seinem Erkenntnis eingangs mit der Zulässigkeit des Antrags. Dazu führt er aus, dass die beantragte Feststellung der Rechtswidrigkeit von **Art 3 Abs 1 lit b VSKS** unzulässig und deshalb zurückzuweisen ist. Die Antragsteller machten geltend, dass mit der lit b der Freiraum des Bundes, der Länder und Gemeinden bei der Gestaltung der Haushalte (nach Art 13 Abs 2 B-VG<sup>6</sup>) „über das von der Verfassung verlangte Ausmaß“<sup>7</sup> eine Einschränkung erfahre, indem die Untergrenze des strukturellen Defizits von 1% (im SWP<sup>8</sup>) auf 0,5% herabgesetzt wird. Nach Ansicht der Bundesregierung und des VfGH würde die Streichung dieser einzelnen Bestimmung, die mit der Feststellung ihrer Rechtswidrigkeit einherginge, allerdings eine weitergehende Beschränkung der oben dargestellten Handlungsfreiheit bewirken, da der verbleibende Rest

<sup>1</sup> VfGH 03.10.2013, SV 1/2013.

<sup>2</sup> Dabei handelt es sich um Art 2 Abs 2, Art 3 Abs 1 lit b, Art 5, Art 7 und Art 8 VSKS.

<sup>3</sup> Seit der B-VG Novelle BGBl I 2008/2 ist es nicht mehr möglich, Bundesverfassungsrecht in Form eines Staatsvertrages zu erzeugen, weshalb es im Falle von verfassungsändernden Staatsverträgen eines vorbereitenden Bundesverfassungsgesetzes bedarf. Siehe ua *Öhlinger*, Art 50 B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (9. Lfg 2009) Rz 55 ff; *Oberndorfer*, Der Fiskalpakt – Umgehung der „europäischen Verfassung“ und Durchbrechung demokratischer Verfahren?, *juridikum* 2012, 168 (176 f) sowie *Potacs/Mayer*, Fiskalpakt verfassungswidrig?, *JRP* 2013, 140 (140 f).

<sup>4</sup> *Griller*, Zur verfassungsrechtlichen Beurteilung des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion („Fiskalpakt“), *JRP* 2012, 177 (183).

<sup>5</sup> Eine analoge Anwendung ist deshalb erforderlich, da es sich beim Fiskalpakt um einen völkerrechtlichen Vertrag mehrerer (25, Großbritannien und Tschechien nicht dabei)

Mitgliedstaaten handelt, der folglich nicht unter den Anwendungsbereich des Art 50 Abs 1 Z 2 B-VG fällt. (Siehe *Öhlinger*, Art 50 B-VG, Rz 62).

<sup>6</sup> Nach Meinung von *Mayer* ist der Art 13 Abs 2 B-VG weithin bedeutungslos, da er durch die gemeinschaftsrechtlichen Haushaltsvorschriften überlagert wird (*Mayer*, Bundes-Verfassungsrecht – Kurzkommentar<sup>4</sup> [2007] 83).

<sup>7</sup> *Griller*, *JRP* 2012, 187.

<sup>8</sup> Siehe Artikel 2a VO (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken AB1 1997 L 209/1 ff idF VO (EU) Nr. 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 AB1 2011 L 306/12 ff.

des Art 3 VSKS weiterhin anzuwenden wäre. Nach dem Wortlaut der übrig gebliebenen lit a dürfen die Haushalte der Vertragsstaaten nur ausgeglichen sein oder einen Überschuss aufweisen. Mit dem Wegfall der lit b, die ein Defizit von bis zu 0,5% des BIP zu Marktpreisen auch noch für zulässig erklärt und damit die lit a konkretisiert, würde der VSKS den budgethoheitlichen Gestaltungsspielraum noch weiter einschränken. Diesen zu „eng“ verfassten Antrag, mit dem keine Beseitigung der Rechtswidrigkeit zu erreichen gewesen wäre, nimmt der VfGH zum Anlass für eine Zurückweisung. Darüber hinaus weist er auch den „in eventu“ gestellten Antrag, der für den Fall, dass dem Art 50 Abs 1 Z 2 iVm Abs 4 B-VG eine analoge Anwendung zuerkannt wird, die Feststellung der Rechtswidrigkeit des gesamten VSKS begehrt, zurück. Dabei handelt es sich nach Meinung des Gerichtshofes um einen „bedingten Antrag, der schon dann als nicht gestellt anzusehen wäre, wenn die Bedingung nicht eintritt“<sup>9</sup>. Insofern fehlt dem Antrag ein ausreichend bestimmtes Begehren.

In der Sache selbst geht der VfGH zunächst auf den **Art 7 VSKS** ein. Diese Bestimmung ist im Zusammenhang mit dem Art 126 AEUV zu sehen, für den in einzelnen Fällen durch den „six-pack“ das Verfahren des „Reverse Majority Voting“<sup>10</sup> anstelle der qualifizierten Mehrheit im Rat eingeführt wurde. Dahinter steckt die Idee, das in erster Linie politische und schwerfällige Defizitverfahren effektiver zu gestalten.<sup>11</sup> Ein derartiges „Verfahren der umgekehrten Mehrheiten“ sei nach Meinung der Antragsteller wegen des Art 7 VSKS auch auf den Abs 6 des Art 126 AEUV anzuwenden. Damit hätte der österreichische Vertreter im Rat die Pflicht, der Kommission zuzustimmen, wodurch zum einen der jeweilige Minister, als oberstes Organ der Verwaltung, entgegen dem Art 20 Abs 1 iVm Art 69 Abs 1 B-VG einer Art Weisungsbefugnis unterliegen und zum anderen das Recht des Nationalrats gem Art 23e Abs 3

B-VG, den BM durch eine Stellungnahme in seinem Abstimmungsverhalten zu binden, verletzt würde.<sup>12</sup>

Der VfGH führt dazu aus, dass der Art 7 VSKS das Verfahren nach Art 126 Abs 6 AEUV unverändert lasse. Die beiden Bedenken hinsichtlich Weisungsbefugnis und Verletzung des Art 23e Abs 3 B-VG träfen nicht zu. Im Wesentlichen begründet der VfGH dies damit, dass es sich bei dem VSKS um einen völkerrechtlichen Vertrag handelt und derartige völkerrechtliche Verpflichtungen zum einen außerhalb seiner Prüfungskompetenz lägen sowie zum anderen den Art 23e Abs 3 B-VG unberührt ließen.<sup>13</sup>

Sodann hat sich der VfGH mit der „salvatorischen Klausel“ des **Art 2 Abs 2 VSKS** zu befassen. Von den antragstellenden Abgeordneten wird die Auffassung vertreten, diese Bestimmung schaffe eine neuartige und umfassende Normenkontrollkompetenz, die alle Organe der österreichischen Rechtsordnung dazu verpflichte, den VSKS im Zuge seiner Anwendung auf die EU-Vertragskonformität hin zu beurteilen.<sup>14</sup> Nach Ansicht des VfGH handelt es sich dabei allerdings um eine übliche Regelungstechnik sowohl des Völkervertragsrechts als auch des innerstaatlichen Rechts, die keiner speziellen verfassungsrechtlichen Ermächtigung bedürfe.<sup>15</sup>

Zu guter Letzt setzt sich der VfGH mit der Frage auseinander, ob der VSKS in verfassungswidriger Weise Hoheitsrechte auf die Union übertrage. Nach Meinung der Antragsteller geschehe dies zum einen durch die Begründung der Zuständigkeit des EuGH im **Art 8 VSKS** und zum anderen durch neue und zusätzliche Genehmigungstatbestände für Haushalts- und Wirtschaftspartnerschaftsprogramme im **Art 5 VSKS**. Der Art 9 Abs 2 B-VG sei für die Übertragung von derartigen Hoheitsrechten auf die EU nicht anwendbar.<sup>16</sup>

Der VfGH hält dem entgegen, dass der Art 50 Abs 1 Z 2 auf die Genehmigung des VSKS keine Anwendung findet, da es im Zuge des Fiskalpakts zu keiner direkten Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU

<sup>9</sup> VfSlg 16.589/2002, siehe auch VfSlg 17.215/2004 und 18.121/2007.

<sup>10</sup> Siehe dazu: *Bandilla*, Art 126 AEUV [Vermeidung übermäßiger Defizite; Haushaltsdisziplin], in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union (48. EL 2006) Rn 24 und *Kumin*, „Reverse Majority Voting“ – Auf dem Weg zur Herrschaft der Exekutive über die Legislative?, ZÖR 2013, 441 (441 ff).

<sup>11</sup> *Müller*, ESM und „Fiskalpakt“ im europäischen Institutionsgefüge, ZfV 2013, 535 (543).

<sup>12</sup> *Griller*, JRP 2012, 187 ff.

<sup>13</sup> Siehe dazu auch *Potacs/Mayer*, JRP 2013, 143 f und *Müller*, ZfV 2013, 543 f.

<sup>14</sup> *Griller*, JRP 2012, 189 f.

<sup>15</sup> Siehe dazu auch *Potacs/Mayer*, JRP 2013, 144 f.

<sup>16</sup> *Griller*, JRP 2012, 179 ff und 190 f. Anderer Ansicht: *Potacs/Mayer*, JRP 2013, 141 f; siehe auch *Mayer*, Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der WWU und Europäischer Stabilitätsmechanismus, JRP 2012, 124 (136).

kommt, sondern über den Umweg eines völkerrechtlichen Vertrages zwischen mehreren Mitgliedstaaten. Eine derartige Übertragung finde auf der Grundlage von Art 9 Abs 2 B-VG statt, während unmittelbare Hoheitsübertragungen auf die EU über Art 50 Abs 1 Z 2 B-VG<sup>17</sup> erfolgen.<sup>18</sup> Nach Ansicht des VfGH sprengen die nach Art 8 VSKS übertragenen Zuständigkeiten nicht den Rahmen des nach Art 9 Abs 2 B-VG Zulässigen.

Zum Art 5 VSKS führt der VfGH aus, dass es sich dabei, auch wenn man vom Vorliegen einer eigenständigen Rechtsgrundlage für neue Genehmigungstatbestände ausgeht<sup>19</sup>, um eine völkerrechtliche Übertragung von Hoheitsrechten handelt, die ebenfalls von Art 9 Abs 2 B-VG gedeckt ist. Darüber hinaus hält er fest, dass der Art 13 Abs 2 B-VG Bund, Ländern und Gemeinden einen breiten Spielraum bei der Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und dem Anstreben nachhaltig geordneter Haushalte einräumt. Eine Konkretisierung dieser Ziele muss aber nicht ausschließlich durch Bundesverfassungsrecht erfolgen. Diese kann auch durch einfaches Gesetz oder völkerrechtlichen Vertrag vorgenommen werden. Weitreichende Festlegungen im Zusammenhang mit dem Art 13 Abs 2 B-VG sind „nicht [...] allein einer ‚Verfassungsmehrheit‘ vorbehalten“.

## 2.) Bewertung

Im Lichte der wohl hL<sup>20</sup> ist dem Erkenntnis des VfGH vollinhaltlich zuzustimmen. Der VSKS stellt sich weder als verfassungsändernd noch verfassungsergänzend dar. Seine Genehmigung mit einfacher Mehrheit nach Art 50 Abs 1 Z 1 B-VG ist somit in zulässiger Weise erfolgt. Ein vorbereitendes Bundesverfassungsgesetz oder eine breitere Mehrheit wären also nicht erforderlich gewesen.

Allerdings hat sich der VfGH in diesem Erkenntnis mE zu einzelnen Fragen nur sehr knapp geäußert und zum Teil die wesentlichen Kernprobleme umschiff. So ist er auf den Art 3 Abs 1 lit b VSKS inhaltlich gar

nicht eingegangen und hat den Antrag stattdessen lediglich zurückgewiesen. Die Kritik an Art 7 VSKS hat er als nicht in seine Kompetenz fallende völkerrechtliche Verpflichtung abgetan. Generell weicht er den verfassungs- und unionsrechtlichen Problemen dadurch aus, dass er regelmäßig auf den völkerrechtlichen Charakter des VSKS hinweist. Einzig zum Gestaltungsspielraum von Bund, Ländern und Gemeinden im Rahmen der Budgethoheit bezieht der VfGH gegen Ende noch deutlich Stellung, was eine gewisse Weiterentwicklung<sup>21</sup> zum ESM-Erkenntnis<sup>22</sup> darstellt.

### Über den Autor:

Mag. Christoph Schramek ist Projektassistent am Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre der Universität Innsbruck

### Kontakt:

[christoph.schramek@uibk.ac.at](mailto:christoph.schramek@uibk.ac.at)

<sup>17</sup> Siehe *Öhlinger*, Art 9/2 B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (9. Lfg 2009) Rz 7.

<sup>18</sup> Siehe auch *Müller*, ZfV 2013, 544.

<sup>19</sup> Anderer Ansicht (siehe *Potacs/Mayer*, JRP 2013, 145) ist die Bundesregierung, die ihre Argumentationen auf *Potacs/Mayer* stützt.

<sup>20</sup> Siehe *Müller*, ZfV 2013, 545 und *Potacs/Mayer*, JRP 2013, 146.

<sup>21</sup> Im ESM-Erkenntnis hat sich der VfGH nur beiläufig zur verfassungsrechtlichen Budgethoheit geäußert (*Müller*, ZfV 2013, 538).

<sup>22</sup> VfGH 16.03.2013, SV 2/12. Siehe dazu *Hörtenhuber/Urban*, Entscheidungen des VfGH – März-Session 2013, ÖJZ 2013, 521 (523 f) und *Holoubek/Lang*, Rechtsprechungsübersicht Verfassungsgerichtshof, ecolo 2013, 480 (480 f).