



Univ.-Prof. Dr. Andreas Janko

Haushaltsdisziplin und Haushaltsrecht

Vortrag im Rahmen des Symposiums
„Rechtliche Aspekte der Eurorettung“

Linz, 14. Dezember 2012

Europäisierung des Haushaltsrechts

- Primärrecht: Art 121, 126, 136 AEUV
- Sekundärrecht: Stabilitäts- und Wachstumspakt („Sixpack“, „Twopack“)
- Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (VSKS, „Fiskalpakt“):
 - Abschluss am 30.1./2.3.2012 außerhalb des EU-Rechtsrahmens (ohne GB und CZE)
 - Ziel der Überführung in den EU-Rechtsrahmen ausdrücklich verankert
 - geplantes Inkrafttreten am 1.1.2013 (Erfordernis der Ratifikation durch 12 Euro-MS)
 - Ratifikation durch Ö mit Genehmigung durch NR (103 : 60) und BR (42 : 13)
 - Regeln über Haushaltsdisziplin in Titel III des VSKS (= „Fiskalpolitischer Pakt“)

Kerninhalte von Titel III des VSKS (1)

- Verpflichtung zu einem ausgeglichenen gesamtstaatlichen Haushalt
- „strukturelles Defizit“ (= Maastricht-Defizit bereinigt um konjunkturelle Einflüsse sowie einmalige und befristete Maßnahmen) muss dem „länderspezifischen mittelfristigen Ziel“ gem Art 2a der VO 1466/97 idF 1175/2011 entsprechen
- Zielwert darf max. 0,5% des BIP betragen (laut VO max. 1% des BIP)
- Pflicht zur raschen Zielannäherung (EK kann Anpassungspfad vorgeben)
- Abweichung nur bei „außergewöhnlichen Umständen“ zulässig
- automatischer Korrekturmechanismus bei erheblichen Abweichungen

Kerninhalte von Titel III des VSKS (2)

- Pflicht zur Umsetzung der vorstehenden Regelungen „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“
- Umsetzungsfrist: ein Jahr ab Inkrafttreten des Vertrages
- Kompetenz der EK, Grundsätze des Korrekturmechanismus festzulegen:
 - bezgl. Art, Umfang und zeitlicher Rahmen der zu treffenden Korrekturmaßnahmen
 - bezgl. Rolle und Unabhängigkeit der für die Überwachung zuständigen Institutionen
 - Vorrechte der nationalen Parlamente bleiben uneingeschränkt gewahrt

Kerninhalte von Titel III des VSKS (3)

- Berichtspflicht der EK über die von den VP erlassenen Bestimmungen
- Pflicht der VP zur Befassung des EuGH, wenn die EK in ihrem Bericht zu dem Schluss gelangt, dass eine VP ihre Umsetzungspflicht verletzt hat
- Zulässigkeit der Anrufung des EuGH für jede VP auch ohne Bericht der EK
- Urteile des EuGH auf dieser Grundlage sind verbindlich
- Missachtung des Urteilsspruchs kann zu neuerlicher Befassung des EuGH durch eine VP führen (im Rahmen von Art 260 AEUV)
- Konsequenz: Festlegung eines Zwangsgelds (nicht über 0,1% des BIP)



Kerninhalte von Titel III des VSKS (4)

- Bekräftigung der in Art 2 der VO 1467/97 idF 1177/2011 normierten Pflicht, eine Gesamtverschuldung von über 60% des BIP jährlich im Durchschnitt um 1/20 zu verringern
- Verpflichtung der Euro-MS zur Unterstützung von Vorschlägen und Empfehlungen der EK, in denen diese die Auffassung vertritt, dass ein Euro-MS „im Rahmen eines Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit“ gegen das Defizit-Kriterium verstößt
- Ausnahme: eine unter Auslassung des Standpunkts der betroffenen Vertragspartei ermittelte qualifizierte Mehrheit der Euro-MS ist dagegen

Umsetzung in Österreich

- RV 1516 BlgNR 24. GP:
 - Änderung des B-VG (Ergänzung von Art 13 Abs 2 und Einfügung neuer Art 13a, 13b und 97a) und des BVG Gemeindebund
 - tendenziell länderfeindliche Regeln (Nulldefizit, gemeinsames Kontrollkonto, Entscheidung über das Vorliegen außergewöhnlicher Umstände bei NR und BR, Gesetzesform für Landesbudgets, Bindung an das Vorbild des Bundeshaushaltsrechts)
 - keine Verfassungsmehrheit
- BHG-Novelle BGBl I 2011/150:
 - insb § 2 Abs 4 bis 7 BHG 2013 neu
- Österreichischer Stabilitätspakt 2012

Verfassungsrechtliche Bedenken (1)

- VSKS steht außerhalb des EU-Rechtsrahmens und bewirkt daher keine Änderung der vertraglichen Grundlagen der EU iSd Art 50 Abs 1 Z 2 B-VG; Abs 4 leg cit über das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit in NR und BR ist nicht anwendbar
- Staatsverträge iSd Art 50 Abs 1 Z 1 B-VG können seit der B-VGN 2008 nicht mehr durch besondere Vorkehrungen im parlamentarischen Genehmigungsverfahren in Verfassungsrang gehoben werden, sondern stehen im Rang eines einfachen Gesetzes
- Widersprüche zu Verfassungsnormen machen sie rechtswidrig, der VfGH kann gem Art 140a B-VG ihre innerstaatliche Unanwendbarkeit anordnen



Verfassungsrechtliche Bedenken (2)

- für Stefan Griller sind mehrere Bestimmungen des VSKS verfassungsändernd:
 - die Schuldenbremse (dh die Beschränkung des Zielwerts auf max. 0,5% des BIP)
 - die grds. Pflicht der VP zu einem EK-konformen Stimmverhalten im Rat
 - die Begründung von Kompetenzen des EuGH einschließlich der Verpflichtung der VP, ihn im Falle eines negativen EK-Berichts anzurufen
- der VfGH hätte diese Bestimmungen daher im Anfechtungsfall gem Art 140a B-VG für unanwendbar zu erklären
- aber auch die punktuelle Europarechtswidrigkeit des VSKS sei verfassungsrechtlich nicht irrelevant, obgleich für den VfGH nicht sanktionierbar

Verfassungsrechtliche Bedenken (3)

- Vorwurf 1: die Schuldenbremse beschneidet die Budgethoheit des NR; Art 1 Abs 3 BVG Gemeindebund sichert zwar unionsrechtlich verankerte Maßnahmen der Haushaltsdisziplin verfassungsrechtlich ab, der VSKS steht jedoch außerhalb des EU-Rechtsrahmens
- die Bedeutung des Art 1 Abs 3 BVG Gemeindebund erschöpft sich in der Erweiterung des Art 15a-Modells auf die Gemeindeebene
- NR hat nicht nur Budgethoheit, sondern ganz allgemein Gesetzgebungshoheit
- Staatsverträge schränken diesen Handlungsspielraum immer ein
- entscheidend ist der Fortbestand der nationalen Dispositionsbefugnis des NR

Verfassungsrechtliche Bedenken (4)

- Vorwurf 2: die Verpflichtung des österr. Vertreters im Rat, in Defizitverfahren grds. iSd EK-Vorgaben zu stimmen, verstößt gegen seine Stellung als oberstes Organ (Art 20 Abs 1 iVm Art 69 Abs 1 B-VG) und gegen die Befugnis des NR zur Erteilung bindender Aufträge (Art 23e Abs 1 B-VG); Art 9 Abs 2 B-VG ist auf die Übertragung von Kompetenzen an EU-Organe nicht anwendbar
- der EU-Beitritt konnte zwar nicht auf Art 9 Abs 2 B-VG gestützt werden (mehr als einzelne Hoheitsrechte, kein Vertrag iSd Art 50 B-VG); in casu sind jedoch beide Voraussetzungen erfüllt
- Art 9 Abs 2 B-VG als *lex specialis* im Verhältnis zu Art 20 Abs 1 iVm Art 69 Abs 1 B-VG sowie zu Art 23e Abs 1 B-VG?

Verfassungsrechtliche Bedenken (5)

- dem Einwand einer zu engen Sichtweise von Art 9 Abs 2 B-VG begegnet auch Vorwurf 3 (die Begründung von Kompetenzen des EuGH einschließlich der Verpflichtung der VP, ihn im Falle eines negativen EK-Berichts anzurufen, ist wegen der Unanwendbarkeit von Art 9 Abs 2 B-VG verfassungsändernd)
- diskutabel ist allenfalls der weitere Vorwurf, dass durch die in Art 2 Abs 2 VSKS enthaltene Salvatorische Klausel (Geltung des Vertrages nur im Rahmen der Unionsrechtskonformität) „eine neuartige und umfassende Normenkontrollkompetenz“ geschaffen wird
- eigentlich geht es dabei um das Bestimmtheitsgebot; fehlende Außenwirkung gegenüber Rechtsunterworfenen entschärft das Dilemma



Verfassungsrechtliche Bedenken (6)

Art. 3 (2) VSKS. Die Regelungen nach Absatz 1 werden im einzelstaatlichen Recht der Vertragsparteien 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, spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten dieses Vertrages wirksam. [...]

Verfassungsrechtliche Bedenken (7)

- Umsetzung durch Österreichischen Stabilitätspakt 2012 ausreichend?
 - Geltungsdauer „unbefristet“ – Kündigung möglich?
 - automatisches Außerkrafttreten, wenn Bund den Konsultationsmechanismus kündigt oder wenn das FAG oder eine der Rechtsgrundlagen für die Gesundheitsfinanzierung, die Pflegefinanzierung oder die 24 Stunden-Pflege ohne von den Ländern und Gemeinden akzeptierte Nachfolgelösung ausläuft oder zum finanziellen Nachteil der Länder und/oder Gemeinden ohne deren Akzeptanz verändert wird
- hinreichende Umsetzung durch Stabilitätspakt zumindest möglich?
 - deckt Art 1 Abs 3 BVG Gemeindebund eine Umsetzung der VSKS-Vorgaben trotz des Verweises auf unionsrechtliche Verpflichtungen ab?
 - Pflicht zur Verankerung des geringstmöglichen Eingriffs in die Budgethoheit?

Verfassungsrechtliche Bedenken (8)

Art. 3 (2) VSKS. [...] Die Vertragsparteien richten auf nationaler Ebene den in Absatz 1 Buchstabe e genannten Korrekturmechanismus ein und stützen sich dabei auf gemeinsame, von der Europäischen Kommission vorzuschlagende Grundsätze, die insbesondere die Art, den Umfang und den zeitlichen Rahmen der – auch unter außergewöhnlichen Umständen – zu treffenden Korrekturmaßnahmen sowie die Rolle und Unabhängigkeit der auf nationaler Ebene für die Überwachung der Einhaltung der in Absatz 1 genannten Regelungen zuständigen Institutionen betreffen. Dieser Korrekturmechanismus wahrt uneingeschränkt die Vorrechte der nationalen Parlamente.

Verfassungsrechtliche Bedenken (9)

- Bindungswirkung der Grundsätze? (zB Einklagbarkeit beim EuGH gem Art 8 VSKS)
- wenn ja, enthält Art 3 Abs 2 VSKS eine Ermächtigung der EK zur Erlassung von selbst den Verfassungsgesetzgeber bindenden Normen
- eine solche Anordnung ist im Stufenbau der Rechtsordnung, in den auf Grundlage von Übertragungen gem Art 9 Abs 2 B-VG erlassene Rechtsakte wohl ausnahmslos integriert werden müssen, nicht darstellbar
- dies gilt auch dann, wenn man die Bindungswirkung auf die völkerrechtliche Ebene beschränkt (Inhalt der Bindung im Genehmigungszeitpunkt unbekannt)