

PUBLICLAW.AT

REIHE MASTERTHESEN 3/2014

ARNO KAHL UND THOMAS MÜLLER (HRSG)

Arnold Autengruber

**Das Legislativpaket zur Reform der
wirtschaftspolitischen Steuerung in der
Europäischen Union – „Sixpack“**

|| PUBLICLAW.AT



Diplomarbeit

Zur Erlangung des akademischen Grades eines

Mag. iur. rer. oec.

an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät

der Leopold-Franzens-Universität Innsbruck

Eingereicht bei Univ.-Prof. Dr. Arno Kahl

von Mag. Arnold Autengruber

Jänner 2014

Abstract: Mit dem Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise ab dem Jahr 2007 offenbarten sich binnen kürzester Zeit die Schwächen der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) in ihrer ursprünglichen Konzeption. Seitens des europäischen Gesetzgebers versuchte man den prekären Entwicklungen mittels eines weitreichenden Maßnahmenpakets zu begegnen, für das sich der Begriff der Europäischen Wirtschaftsregierung („EU economic governance“) eingebürgert hat. Einen Teilaspekt dieses Bündels an Maßnahmen stellt das Legislativpaket zur Reform der wirtschaftspolitischen Steuerung dar, das neben einer Novelle des Stabilitäts- und Wachstumspakts auch neugeschaffene Vorgaben zur Bekämpfung makroökonomischer Ungleichgewichte und die sogenannte Fiskalrahmenrichtlinie umfasst. Diesem überarbeiteten Rechtsrahmen widmet sich die vorliegende Arbeit. Dabei werden die Rechtsakte nicht nur inhaltlich dargestellt, sondern auch die dahinterstehenden Überlegungen erörtert sowie einige der Kritik ausgesetzte Punkte aufgegriffen.

Schlagwörter: Art 121 AEUV, Art 126 AEUV, Defizitverfahren, Euro, Europäische Union, Finanzkrise, Fiskalpolitik, Fiskalrahmenrichtlinie, makroökonomische Ungleichgewichte, mittelfristiges Haushaltsziel, multilaterale Überwachung, Reform, Sixpack, Stabilitäts- und Wachstumspakt, Wirtschafts- und Währungsunion, Wirtschaftskrise, Wirtschaftspolitik, wirtschaftspolitische Koordinierung, Wirtschaftsregierung

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

%	Prozent
aA	anderer Ansicht
ABl	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften/Europäischen Union
Abs	Absatz, Absätze(-n)
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
arg	argumentum
Art	Artikel
Bd	Band
BGBI	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
bzw	beziehungsweise
C	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften/Europäischen Union, Reihe Mitteilungen und Bekanntmachungen; Cour
cep	Centrum für Europäische Politik
COM	Kommission (Dokumente der Europäischen Kommission)
ders	derselbe
dies	dieselbe(-n)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
ECB	European Central Bank; Europäische Zentralbank

ECOFIN	Wirtschaft und Finanzen; Der Rat in Zusammensetzung der Wirtschafts- und Finanzminister
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (Nizza-Fassung)
EIoP	European Integration online Papers
endg	endgültig
EPSAS	European Public Sector Accounting Standards; Europäische Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor
etc	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
EUV	Vertrag über die Europäische Union (Lissabon-Fassung)
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
EWU	Europäische(-n) Währungsunion
EZB	Europäische Zentralbank
f	und der, die folgende
ff	und der, die folgenden
Hrsg	Herausgeber
idF	in der Fassung

idgF	in der geltenden Fassung
idR	in der Regel
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards; Internationale Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor
iSd	im Sinne des/der
iVm	in Verbindung mit
JRP	Journal für Rechtspolitik
JZ	Juristen Zeitung
KOM	Kommission (Dokumente der Europäischen Kommission)
L	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften/Europäischen Union, Reihe Rechtsvorschriften
lit	litera
maW	mit anderen Worten
mwN	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr	Nummer
ÖBA	Bank Archiv – Zeitschrift für das gesamte Bank und Börsenwesen
ÖGZ	Österreichische Gemeinde-Zeitung
Q	Quartal
rdb	Rechtsdatenbank
RFG	Recht und Finanzen für Gemeinden
RL	Richtlinie(-n)
Rs	Rechtssache(-n)
Rsp	Rechtsprechung

Rz	Randziffer(-n)
S	Seite
Slg	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts erster Instanz
SWK	Steuer- und Wirtschaftskartei
SWP	Stabilitäts- und Wachstumspakt
ua	unter anderem
UAbs	Unterabsatz
USA	United States of Amerika, Vereinigte Staaten von Amerika
vgl	vergleiche
VO	Verordnung(-en)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
zB	zum Beispiel
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZfRV	Zeitschrift für Europarecht, Internationales Privatrecht und Rechtsvergleichung
ZfV	Zeitschrift für Verwaltung
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht
ZSE	Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften

INHALTSVERZEICHNIS

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	I
INHALTSVERZEICHNIS	V
I. EINLEITUNG	- 1 -
II. AUSGANGSLAGE	- 2 -
A. Allgemeines	- 2 -
B. Primärrecht	- 4 -
1. Art 121 AEUV	- 4 -
2. Art 126 AEUV	- 5 -
a) Allgemeines	- 5 -
b) Inhalt	- 6 -
C. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt	- 9 -
1. Allgemeines	- 9 -
2. Präventive Komponente	- 11 -
3. Korrektive Komponente	- 13 -
D. Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts im Jahr 2005	- 15 -
1. Allgemeines	- 15 -
2. Präventive Komponente	- 16 -
3. Korrektive Komponente	- 17 -
III. DAS LEGISLATIVPAKET ZUR WIRTSCHAFTSPOLITISCHEN KOORDINIERUNG („SIXPACK“)	- 19 -
A. Allgemeines	- 19 -
B. Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts	- 20 -
1. Allgemeines	- 20 -
2. Präventive Komponente	- 23 -
a) Reform der VO (EG) 1466/97	- 23 -
b) Zusätzliche Bestimmungen für Eurostaaten	- 30 -
3. Korrektive Komponente	- 32 -
a) Reform der VO (EG) 1467/97	- 32 -
b) Zusätzliche Bestimmungen für Eurostaaten	- 34 -

4. Sanktionen bei der Manipulation von Statistiken	- 36 -
C. Fiskalrahmenrichtlinie.....	- 38 -
1. Allgemeines.....	- 38 -
2. Inhalt.....	- 40 -
D. Bekämpfung makroökonomischer Ungleichgewichte.....	- 42 -
1. Allgemeines.....	- 42 -
2. Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte	- 43 -
a) Präventive Komponente: Erkennung von Ungleichgewichten	- 44 -
b) Korrektive Komponente: Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht.....	- 47 -
3. Zusätzliche Bestimmungen für Eurostaaten	- 49 -
E. Kritik	- 51 -
IV. ENTWICKLUNG SEIT 2011	- 53 -
V. SCHLUSSWORT	- 55 -
LITERATURVERZEICHNIS	- 56 -

I. EINLEITUNG

Schonungslos wie selten zuvor offenbarte die Finanz- und Schuldenkrise ab dem Jahr 2007 die Schwächen und Konstruktionsfehler der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU).¹ Um den damit verbundenen Gefahren für die europäische Wirtschaft und die Gemeinschaftswährung, den Euro, zu begegnen und mögliche weitere negative Konsequenzen der Krise für die Zukunft bestmöglich hintanzuhalten, reagierte man seitens der EU mit einem weitreichenden Bündel an Maßnahmen.²

Im Rahmen dieser Diplomarbeit wird ein Teilbereich dieses neu kreierten Rahmens behandelt: Das Legislativpaket zur Reform der wirtschaftspolitischen Steuerung in der Europäischen Union aus dem Jahr 2011 (kurzum als „Sixpack“³ bezeichnet).

Noch ehe auf das Legislativpaket genauer eingegangen wird, ist es im Sinne eines besseren Verständnisses unerlässlich, die rechtlichen Rahmenbedingungen – und somit die Ausgangssituation vor dessen Inkrafttreten – in gebotener Kürze überblicksmäßig darzustellen. Dies erfolgt im ersten Teil der Diplomarbeit.

Darauf aufbauend folgt eine Darstellung der einzelnen Elemente des „Sixpack“. Dabei wird jeweils auch die Frage nach der Notwendigkeit und Begründung der einzelnen Rechtsakte beantwortet. Am Ende dieses Teils der vorliegenden Arbeit werden in aller Kürze noch zwei Kritikpunkte angeführt, die jedoch nicht weiter vertieft werden können, um den Rahmen einer Diplomarbeit nicht zu sprengen. Insofern sei bereits hier auf die dort zitierte weiterführende Literatur verwiesen, die sich der genannten Probleme umfassend annimmt.

Der Vollständigkeit halber werden am Ende der Arbeit die Entwicklungen seit Erlassung des „Sixpack“ angeführt.

¹ In diesem Sinne *Calliess*, Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung, *VVDStRL* 71 (2012) 113 (130); *Hofmann/Konow*, Die neue Stabilitätsarchitektur der Europäischen Union, *ZG* 2012, 138 (139) mwN.

² Übersichtliche Darstellungen des neu geschaffenen Rechtsrahmens finden sich bei *Obwexer*, Das System der „Europäischen Wirtschaftsregierung“ und die Rechtsnatur ihrer Teile: Sixpack – Euro-Plus-Pakt – Europäisches Semester – Rettungsschirm, *ZÖR* 2012, 209; sowie bei *Raschauer*, Die Etappen der „Eurorettung“ und ihre Auswirkungen ... - eine Momentaufnahme, *JRP* 2013, 198.

³ So zB das Memorandum der Europäischen Kommission vom 12.12.2011, MEMO/11/898.

II. AUSGANGSLAGE

A. Allgemeines

Im Vertrag von Maastricht wurde 1993 die Grundlage für die Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) geschaffen.⁴ Allerdings erweist sich die in den Verträgen gewählte Terminologie als nicht ganz zutreffend: Während nämlich die Währungspolitik jener Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fällt⁵, bleibt die Kompetenz für die Wirtschaftspolitik (und somit auch die Fiskalpolitik) prinzipiell bei den einzelnen Mitgliedstaaten⁶, die diesen Politikbereich lediglich zu koordinieren haben. Hier offenbart sich also eine deutliche Kompetenzasymmetrie im Bereich der WWU.⁷ Insofern kann man – anders als die Bezeichnung dies indizieren mag – zwar von einer Währungs-, nicht jedoch von einer echten Wirtschaftsunion sprechen.⁸ *Horn*⁹ geht aufgrund dieser Schieflage in der Zuständigkeitsverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten sogar soweit, von einem „Geburtsfehler der EWU“ zu sprechen.¹⁰

Wirtschafts- und Währungspolitik sind eng miteinander verzahnt und weisen gewisse Interdependenzen auf. Vor diesem Hintergrund stellt sich das soeben besprochene Auseinanderfallen der Zuständigkeiten in der WWU äußerst problematisch dar, zumal eine nachlässige Wirtschaftspolitik eines bzw weniger Staaten negative Folgen für die Stabilität der gemeinsamen Währung¹¹ aufwerfen kann.¹²

⁴ Dazu und zur Vorgeschichte der WWU *Haratsch/Koenig/Pechstein*, *Europarecht*⁸ (2012) 646 f; *Streinz*, *Europarecht*⁹ (2012) 427 ff. Heute findet sich die entsprechende Bestimmung, wonach die Union eine Wirtschafts- und Währungsunion errichtet, deren Währung der Euro ist in Art 3 Abs 4 EUV.

⁵ Art 3 Abs 1 lit c AEUV.

⁶ Art 5 Abs 1 AEUV.

⁷ So zB *Häde*, Die Wirtschafts- und Währungsunion im Vertrag von Lissabon, *EuR* 2009, 200 (202).

⁸ *Calliess*, Die Reform der Wirtschafts- und Währungsunion als Herausforderung für die Integrationsarchitektur der EU, *DÖV* 2013, 785 (785).

⁹ *Horn*, Die Reform der Europäischen Währungsunion und die Zukunft des Euro, *NJW* 2011, 1398 (1399).

¹⁰ Auch andere Autoren konstatieren in diesem Zusammenhang einen Konstruktionsfehler der WWU. So zB *Gloggnitzer/Lindner*, Reform der wirtschaftspolitischen Steuerung und finanziellen Stabilisierung – vertragliche Grundlagen und zwischenstaatliche Entscheidungen, in *Österreichische Nationalbank* (Hrsg), *Geldpolitik und Wirtschaft Q4/11* (2012) 38 (58); *Hofmann/Konow*, Stabilitätsarchitektur, *ZG* 2012, 139 mwN; aA *Martens*, Wirtschafts- und Währungsunion, in *Hummer/Obwexer* (Hrsg), *Der Vertrag von Lissabon* (2009) 343 (348), der aus ökonomischen Gründen eine vollständige „Europäisierung“ der Wirtschaftspolitik für wenig sinnvoll erachtet.

¹¹ So wirkt sich eine hohe Staatsverschuldung negativ auf das in Art 119 AEUV normierte Ziel der Preisstabilität aus. Zu den Wirkungskanälen bereits *Sutter*, Zur Glaubwürdigkeit des EWU-Stabilitätspaktes – Einfache Berechnungen und mehrfache Zweifel, *EloP* 1997/12, 1 f.

Darüber hinaus können auch die jeweiligen Wirtschafts- und Fiskalpolitiken der Mitgliedstaaten untereinander negative Externalitäten zeitigen.¹³

In Anbetracht dieser Ausgangslage stellt die Wirtschaftspolitik, die auf primärrechtlicher Ebene insbesondere in den Art 120 – 126 AEUV ausgestaltet ist, ein wesentliches Element für die Absicherung des Euro und eine positive Fortentwicklung der EU dar. Die Wirtschaftsunion ruht dabei auf zwei fundamentalen Säulen: Einerseits die allgemeine wirtschaftspolitische Koordinierung und Überwachung nach einem mehrstufigen Verfahren, das in Art 121 AEUV geregelt ist, sowie andererseits die besondere Überwachung der staatlichen Haushaltspolitik, wie sie in Art 126 AEUV ausgestaltet ist.¹⁴ Den in den Art 123 – 125 AEUV normierten Verboten kommt demgegenüber nur ein „flankierender Charakter“ zu.¹⁵ Die Mitgliedstaaten sollen zu Selbstverantwortung in dem Sinne angehalten werden, dass sie wie private Wirtschaftssubjekte an den Kapitalmärkten agieren müssen und folglich im Falle unsolider Haushaltspolitik mit erhöhten Refinanzierungskosten zu rechnen haben.¹⁶ Art 122 AEUV stellt eine weitere begleitende Norm dar, die unterstützende Maßnahmen bei gravierenden Schwierigkeiten in einem Mitgliedstaat zulässt.¹⁷

¹² Häde, Haushaltsdisziplin und Solidarität im Zeichen der Finanzkrise, EuZW 2009, 399 (399). Zu möglichen Spill-over-Effekten vgl auch Pitz/Dittmann, Der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt – Quo vadis? ZfRV 2011, 149 (151).

¹³ Martens, Währungsunion 348.

¹⁴ Koch, Vorbemerkung zu Art 119 – 144 AEUV, in Lenz/Borchardt (Hrsg), EU-Verträge Kommentar⁶ (2013) Rz 5 f. Heise, European Governance: Institutionelle Reformen nach der Wirtschaftskrise, Wirtschaftsdienst 2011, 634 (635, Tabelle 1) und Martens, Währungsunion 349 sowie 353 sprechen hier abgestuft nach den drohenden Sanktionen von einer „weichen“ Koordinierung der (Grundzüge der) Wirtschaftspolitik und einer „harten“ Koordinierung der Finanzpolitik.

¹⁵ Potacs/Mayer, Neue europarechtliche Entwicklungen, in Kodek/Reinisch (Hrsg), Staateninsolvenz² (2012) 235 (238); Raschauer, JRP 2013, 199.

¹⁶ Häde, Art 123 AEUV, in Calliess/Ruffert (Hrsg), EUV/AEUV⁴ (2011) Rz 1 ff. Siehe dazu auch unten bei Punkt II. B. 2. b).

¹⁷ Dazu ausführlich zB: Hattenberger, Art 122 AEUV, in Schwarze (Hrsg), EU-Kommentar³ (2012); Part, Art 122 AEUV, in Mayer/Stöger (Hrsg), EUV/AEUV (2012); Rodi, Art 122 AEUV, in Vedder/von Heinegg (Hrsg), Europäisches Unionsrecht (2012).

B. Primärrecht

Wie unter II. A. ausgeführt, ruht die Wirtschaftspolitik auf Unionsebene auf zwei fundamentalen Bestimmungen (Art 121 und 126 AEUV), die hier zunächst in ihren Grundzügen skizziert werden sollen.

1. Art 121 AEUV

Art 121 Abs 1 AEUV stellt zunächst fest, dass die Mitgliedstaaten die in ihrer Zuständigkeit verbleibende Wirtschaftspolitik¹⁸ als eine „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ betrachten. Damit wird eine Verpflichtung zur Rücksichtnahme iSd Vermeidung negativer Externalitäten festgelegt.¹⁹ Weiters statuiert Abs 1 die Rechtspflicht²⁰ der Mitgliedstaaten, ihre Wirtschaftspolitiken zu koordinieren. Dreh- und Angelpunkt der wirtschaftspolitischen Koordinierung sind die „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“, die in dem Verfahren nach Abs 2 ausgestaltet werden²¹ und in Form einer nicht verbindlichen Empfehlung²² iSd Art 288 AEUV ergehen. Die Grundzüge, die der mitgliedstaatlichen Entscheidungs- und Handlungsfreiheit einen Rahmen vorgeben²³, dienen einerseits einer ex-ante-Koordinierung der Wirtschaftspolitiken und andererseits als Maßstab im Verfahren der multilateralen Überwachung nach den Abs 3 und 4.²⁴ Dieses multilaterale Überwachungsverfahren verfolgt als Ziele die „engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik“ und die „dauerhafte Konvergenz der Wirtschaftsleistungen“ der Mitgliedstaaten.²⁵ Der Rat überwacht die wirtschaftliche Entwicklung in den einzelnen Mitgliedstaaten und der Union und prüft, wie bereits zuvor festgestellt, die Übereinstimmung der Wirtschaftspolitik mit den Grundzügen. Außerdem nimmt er zu diesem Zweck regelmäßige Gesamtbewertungen vor. Unter gewissen Voraussetzungen²⁶ besteht für die Kommission sodann die Möglichkeit, eine

¹⁸ Arg „ihre“ Wirtschaftspolitik. Siehe dazu bereits oben Punkt II. A.

¹⁹ *Part*, Art 121 AEUV, in Mayer/Stöger (Hrsg), EUV/AEUV (2012) Rz 4.

²⁰ *Rodi*, Art 121 AEUV, in Vedder/von Heinegg (Hrsg), Europäisches Unionsrecht (2012) Rz 8.

²¹ *Frenz*, Handbuch Europarecht – Band 6: Institutionen und Politiken (2011) 1016f.

²² Zu diesem „weichen“ Instrument der Rechtsangleichung *Schroeder*, Grundkurs Europarecht³ (2013) 124.

²³ *Hattenberger*, Art 121 AEUV, in Schwarze (Hrsg), EU-Kommentar³ (2012) Rz 6.

²⁴ *Frenz*, Handbuch 1017; *Hattenberger*, Art 121 Rz 6.

²⁵ Dies folgt aus dem Wortlaut des Art 121 Abs 3 AEUV. *Frenz* spricht in diesem Zusammenhang von einer ex-post-Kontrolle und -Sicherung der Koordinierung und Konvergenz der mitgliedstaatlichen Wirtschaftsleistungen (*Frenz*, Handbuch 1017).

²⁶ Diese sind dann erfüllt, wenn im Verfahren nach Abs 3 entweder die Unvereinbarkeit einer nationalen Wirtschaftspolitik mit den Grundzügen oder eine drohende Gefährdung des ordnungsgemäßen Funktionierens der WWU festgestellt wird.

Verwarnung²⁷ an den betreffenden Mitgliedstaat zu richten.²⁸ Eine weitere Handlungsmöglichkeit für den Rat besteht darin, eine sich an den betreffenden Mitgliedstaat richtende Empfehlung zu beschließen²⁹, die als ultima ratio auch veröffentlicht werden kann. Die hinter diesen zahnlos anmutenden Reaktionsmöglichkeiten steckende Überlegung ist die Erzeugung von „peer pressure“, also politischem Druck seitens der Öffentlichkeit und der Märkte.³⁰ Dies deutet auch darauf hin, dass diese Maßnahmen weniger der Durchsetzung des Unionsinteresses gegenüber dem betreffenden Mitgliedstaat dienen, als vielmehr als warnender Hinweis auf eine sich abzeichnende kritische Situation zu verstehen sind.³¹

In Abs 5 werden Berichtspflichten zu den Ergebnissen der multilateralen Überwachung gegenüber dem Europäischen Parlament festgelegt.

Am Ende des Art 121 AEUV findet sich in Abs 6 noch eine Ermächtigung zur Sekundärrechtsetzung.

2. Art 126 AEUV

a) Allgemeines

Der in Art 119 Abs 3 AEUV verankerte Grundsatz der gesunden öffentlichen Finanzen³² findet seine nähere Ausgestaltung in Art 126 AEUV. Ferner ist eine solide Haushaltspolitik auch Grundlage für die in einigen Primärrechtsbestimmungen postulierte Preisstabilität, die eine wichtige Maxime der WWU bildet.³³ Aufgrund der Wechselwirkungen zwischen Haushaltspolitik und Stabilität des Euro³⁴ stehen

²⁷ Sogenannter „blauer Brief“. *Streinz*, Europarecht 430.

²⁸ Art 121 Abs 4 AEUV.

²⁹ Die Stimme des den betreffenden Staat vertretenden Ratsmitglieds wird dabei allerdings nicht berücksichtigt. Zu den Modalitäten der Beschlussfassung siehe *Egger*, Art 238 AEUV, in Mayer/Stöger (Hrsg), EUV/AEUV (2013) sowie *Hattenberger*, Art 121 Rz 32 f.

³⁰ *Bandilla*, Art 121 AEUV, in Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg), Das Recht der Europäischen Union (2011) Rz 33; *Potacs/Mayer*, EU-rechtliche Rahmenbedingungen der Staateninsolvenz, in Kodek/Reinisch (Hrsg), Staateninsolvenz² (2012) 105 (115).

³¹ *Hentschelmann*, Den Stabilitäts- und Wachstumspakt stärken, Wirtschaftsdienst 2010, 192 (194).

³² Dieser Grundsatz verweist auf das Konvergenzkriterium einer „auf Dauer tragbare Finanzlage“ in Art 140 Abs 1 [*Dutzler*, Art 119 AEUV, in Mayer/Stöger (Hrsg), EUV/AEUV (2012) Rz 20]. Eine auf Dauer tragbare Finanzlage manifestiert sich in einer öffentlichen Haushaltslage ohne übermäßiges Defizit. Dazu ausführlich *Hatje*, Art 119 AEUV, in Schwarze (Hrsg), EU-Kommentar³ (2012) Rz 18.

³³ *Potacs/Mayer*, Rahmenbedingungen 113.

³⁴ Dazu *Häde*, EuZW 2009, 399; *Hattenberger*, Art 126 AEUV, in Schwarze (Hrsg), EU-Kommentar³ (2012) Rz 1.

gegenüber den Teilnehmern an der dritten Stufe der WWU³⁵ zusätzliche (Sanktions-) Möglichkeiten im Verfahren nach Art 126 AEUV zur Verfügung. Von ihrer Entstehungsgeschichte her betrachtet, bildet sohin die Sicherstellung der Haushaltsdisziplin nach Einführung des Euro³⁶ in den betreffenden Mitgliedstaaten einen wesentlichen Zweck dieser Norm.³⁷

b) Inhalt

Zunächst legt Art 126 Abs 1 AEUV die Rechtspflicht³⁸ zur Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite fest. Das ebenfalls im Primärrechtsrang stehende Protokoll (Nr 12) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit³⁹ definiert in Art 2, was unter einem öffentlichen Defizit zu verstehen ist. In diesem Zusammenhang sei bereits auf die VO (EG) 479/2009⁴⁰ verwiesen, die neben der Konkretisierung der Informationspflichten der Mitgliedstaaten vor allem weitere Begriffsdefinitionen⁴¹ enthält.⁴² Die Beurteilung dessen, ob ein öffentliches Defizit auch übermäßig ist, bedarf der Einbeziehung einer Vielzahl haushaltspolitischer Faktoren im Rahmen einer Gesamtbetrachtung.⁴³

In der Folge gestaltet Art 126 AEUV ein mehrstufiges Verfahren zur Überwachung der Haushaltsdisziplin aus. In Abs 2 wird die Einhaltung gewisser Referenzwerte⁴⁴ im Verhältnis zum BIP⁴⁵ postuliert, die in Art 1 Protokoll (Nr 12) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit festgelegt sind. Nur ausnahmsweise ist ein Überschreiten des Defizit-⁴⁶ bzw Schuldenstandkriteriums⁴⁷ zulässig.⁴⁸ Die Kommission überwacht

³⁵ *Blanchard/Illing*, Makroökonomie⁵ (2009) 39; *Schroeder*, Grundkurs 439.

³⁶ Bis zur Euroeinführung gewährleisteten dies die sogenannten Maastricht- oder Konvergenzkriterien. Siehe hierzu Art 140 Abs 1 AEUV sowie Protokoll (Nr 13) über die Konvergenzkriterien, ABI 2008 C 115/281.

³⁷ *Dittrich*, Die Defizitkriterien des Europäischen Primärrechts, ZSE 2011, 574 (575).

³⁸ *Kempfen*, Art 126 AEUV, in Streinz (Hrsg), EUV/AEUV² (2012) Rz 13.

³⁹ ABI 2008 C 115/279.

⁴⁰ Verordnung (EG) Nr 479/2009 des Rates vom 25. Mai 2009 über die Anwendung des dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigefügten Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, ABI 2009 L 145/1 idF VO (EU) 679/2010, ABI 2010 L 198/1.

⁴¹ Siehe im Zusammenhang mit dem Begriff des „öffentlichen Defizits“ insbesondere Art 1 Abs 2 und 3 VO (EG) 479/2009 idGF.

⁴² Weiterführend *Hattenberger*, Art 126 Rz 8 f.

⁴³ Dazu ausführlich *Hattenberger*, Art 126 Rz 17 mwN.

⁴⁴ Der für das öffentliche Defizit festgelegte Referenzwert beträgt 3% im Verhältnis zum BIP, jener für den öffentlichen Schuldenstand 60% im Verhältnis zum BIP. Weitergehende Ausführungen dazu finden sich zB bei *Kempfen*, Art 126 Rz 17 ff.

⁴⁵ Gemäß Art 1 Abs 6 VO (EG) 479/2009 idGF ist damit das BIP zu Marktpreisen gemeint.

⁴⁶ Ein Verstoß gegen die geforderte Haushaltsdisziplin liegt bei einem erheblichen und laufenden Rückgang des Defizits nicht vor, sofern es einen Wert in der Nähe des Referenzwerts erreicht hat.

insbesondere⁴⁹ anhand dieser beiden Referenzwerte die Einhaltung der Haushaltsdisziplin mit dem Ziel, schwerwiegende Fehler festzustellen. Erfüllt ein Mitgliedstaat nur eines der Kriterien des Abs 2⁵⁰ nicht, so erstellt die Kommission einen Bericht, in dem alle einschlägigen Faktoren berücksichtigt werden. Insofern kommt es zu einer umfassenden Prüfung der Haushaltsdisziplin des betreffenden Mitgliedstaats.⁵¹ Nachdem der Wirtschafts- und Sozialausschuss eine Stellungnahme zum Kommissionsbericht abgegeben hat,⁵² unterrichtet die Kommission den Rat darüber, dass nach ihrer Auffassung ein übermäßiges Defizit besteht bzw entstehen könnte. Nebstdem richtet die Kommission auch eine Stellungnahme direkt an den betroffenen Mitgliedstaat.⁵³ Daraufhin beschließt der Rat⁵⁴ in der Zusammensetzung der Wirtschafts- und Finanzminister⁵⁵ auf Vorschlag der Kommission, nach „Anhörung des Betroffenen“⁵⁶ und ohne Berücksichtigung der Stimme des Ratsmitglieds, das den betroffenen Mitgliedstaat vertritt⁵⁷, ob ein übermäßiges Defizit besteht.⁵⁸ Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass diese Entscheidung des Rats vor dem EuGH anfechtbar ist.⁵⁹ Der Ratsbeschluss über das Vorliegen eines übermäßigen Defizits ist Voraussetzung für ein weiteres Procedere nach Art 126 AEUV.⁶⁰

Unverzüglich nach Feststellung eines übermäßigen Defizits iSd Abs 6 richtet der Rat auf Empfehlung der Kommission eine Empfehlung an den betreffenden Mitgliedstaat mit der Intention, der unerwünschten haushaltspolitischen Schieflage binnen einer

Gleiches gilt für ein nur ausnahmsweises und vorübergehendes Überschreiten des Referenzwerts, wiederum unter der Prämisse, dass es sich um einen Wert in der Nähe des Referenzwerts handelt.

⁴⁷ Hier greift die Ausnahme, wenn das Verhältnis zwischen öffentlichem Schuldenstand und BIP hinreichend rückläufig ist und sich rasch genug dem Referenzwert nähert.

⁴⁸ Vgl dazu *Häde*, Art 126 AEUV, in Calliess/Ruffert (Hrsg), EUV/AEUV⁴ (2011) Rz 28 ff.

⁴⁹ Diese Formulierung deutet darauf hin, dass die Kommission auch andere Bezugsgrößen für ihre Überwachung heranzieht. So auch *Kempfen*, Art 126 Rz 16.

⁵⁰ Die in Abs 2 genannten Kriterien bilden den materiellen Prüfungsmaßstab der Kommission. Vgl *Rodi*, Art 126 AEUV, in Vedder/von Heinegg (Hrsg), Europäisches Unionsrecht (2012) Rz 17.

⁵¹ *Häde*, Art 126 Rz 41. Obwohl das Überschreiten des Defizit- und/oder Schuldenstandkriteriums das Bestehen eines übermäßigen öffentlichen Defizit indiziert, folgt aus diesem Überschreiten nicht automatisch ein Verstoß gegen Art 126 AEUV. In diesem Sinne *Dittrich*, ZSE 2011, 577.

⁵² Art 126 Abs 4 AEUV.

⁵³ Art 126 Abs 5 AEUV.

⁵⁴ Zu den Mehrheitserfordernissen zB *Hattenberger*, Art 126 Rz 35.

⁵⁵ Sogenannter ECOFIN-Rat. In dieser Konstellation entscheidet der Rat stets im Laufe des Defizitverfahrens. Dazu *Kempfen*, Art 126 Rz 27.

⁵⁶ *Hattenberger*, Art 126 Rz 36.

⁵⁷ Art 126 Abs 13 AEUV.

⁵⁸ Art 126 Abs 5 AEUV.

⁵⁹ *Kempfen*, Art 126 Rz 30; siehe in diesem Zusammenhang auch Art 263 AEUV.

⁶⁰ *Häde*, Art 126 Rz 52.

bestimmten Frist abzuhelpfen.⁶¹ Prinzipiell wird die Empfehlung nicht publiziert. Sollte ein Mitgliedstaat binnen der gesetzten Frist jedoch keine wirksamen Gegensteuerungsmaßnahmen ergriffen haben und stellt der Rat dies fest, besteht die Möglichkeit, die Empfehlung zu veröffentlichen.⁶² Häde stellt in diesem Zusammenhang treffend fest, dass sich durch dieses Handlungsspektrum mehr als eine Art „Prangerwirkung“ nicht erreichen lässt.⁶³

Für Mitgliedstaaten, die den Euro (noch) nicht eingeführt haben, endet das Defizitverfahren mit der Veröffentlichung der Empfehlung als ultima ratio an diesem Punkt.⁶⁴ Gegenüber den Mitgliedern der Eurozone bestehen nach Maßgabe der Abs 9 bis 11 darüberhinausgehende Handlungsmöglichkeiten in Form von Sanktionen.⁶⁵

In dem Falle, dass ein Mitgliedstaat, dessen Währung der Euro ist, nach der Empfehlung des Rats weiterhin untätig bleibt oder ganz offenkundig ungeeignete Abhilfemaßnahmen setzt,⁶⁶ kann der Rat auf Empfehlung der Kommission⁶⁷ beschließen, diesen Staat in Verzug zu setzen. Die In-Verzug-Setzung hat zur Folge, dass der jeweilige Mitgliedstaat binnen einer bestimmten Frist die erforderlichen Sanierungsmaßnahmen zum Defizitabbau zu treffen hat.⁶⁸ Bei fortdauernder Nichtbefolgung des Beschlusses nach Abs 9⁶⁹ kann der Rat den Druck erhöhen, indem er das Sanktionsrepertoire⁷⁰ des Abs 11 ausschöpft. Das Europäische Parlament wird sodann über derartige Beschlüsse informiert.

Hat ein Mitgliedstaat nach Ansicht des Rats das übermäßige Defizit korrigiert, so hebt dieser einige oder sämtliche Beschlüsse bzw Empfehlungen nach den Abs 6 bis 9 und 11 auf.⁷¹ Hat der Rat zuvor eine Empfehlung, die nun iSd Abs 12 aufgehoben wird, nach Abs 8 veröffentlicht, so stellt er mittels öffentlicher Erklärung fest, dass kein übermäßiges Defizit mehr besteht. Die Überlegung dahinter ist, die

⁶¹ Art 126 Abs 7 AEUV.

⁶² Art 126 Abs 8 AEUV.

⁶³ Häde, Art 126 Rz 55 mwN.

⁶⁴ Antpöhler, *Emergenz der europäischen Wirtschaftsregierung – Das Sixpack als Zeichen supranationaler Leistungsfähigkeit*, ZaöRV 2012, 353 (357 f).

⁶⁵ Siehe in diesem Kontext auch Art 139 Abs 2 lit b AEUV.

⁶⁶ Kempen, Art 126 Rz 35.

⁶⁷ Art 126 Abs 13 AEUV.

⁶⁸ Art 126 Abs 9 AEUV.

⁶⁹ Also insbesondere dann, wenn vom Mitgliedstaat innerhalb der vom Rat gesetzten Frist keine wirksamen Maßnahmen zur Korrektur getroffen wurden.

⁷⁰ Dieses reicht von zusätzlichen Publikationspflichten, über die Hinterlegung einer unverzinslichen Einlage bis hin zur Verhängung von Geldbußen.

⁷¹ Art 126 Abs 12 AEUV.

Kreditwürdigkeit bzw. das Rating⁷² des betroffenen Staates zu verbessern.⁷³ Das ist insofern von nicht unerheblicher Bedeutung, da die Mitgliedstaaten ja angehalten sind, sich über die Kapitalmärkte⁷⁴ zu (re-)finanzieren.⁷⁵

Der Rat⁷⁶ nimmt im Verfahren nach Art 126 AEUV eine zentrale Rolle ein.⁷⁷ Das wird auch durch die Bestimmung des Abs 10 unterstrichen, die die Möglichkeit zur Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens⁷⁸ gegen Mitgliedstaaten im Rahmen der Abs 1 bis 9 ausschließt.

Am Ende des Art 126 AEUV wird in dessen Abs 14 noch eine Rechtsetzungsbefugnis verankert. Zum einen lässt diese Bestimmung Vorschriften zur Ablösung des Protokolls (Nr 12) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit zu, zum anderen besteht für den Rat die Möglichkeit, nähere Einzelheiten und Begriffsbestimmungen für die Durchführung des soeben genannten Protokolls zu erlassen.

C. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt

1. Allgemeines

Bereits vor Eintritt in die dritte Stufe der WWU wurden insbesondere seitens starker Volkswirtschaften mit einer stabilen Währung (wie beispielsweise Deutschland⁷⁹) Zweifel laut, ob die primärrechtlichen Regelungen – allen voran Art 126 AEUV (ehemals Art 104c EGV⁸⁰) – ausreichen würden, um auch nach Einführung des

⁷² Zum Begriff des Ratings und den verschiedenen Ratingstufen vgl. *Geyer/Hanke/Littich/Nettekoven*, Grundlagen der Finanzierung² (2006) 245 ff.

⁷³ *Hattenberger*, Art 126 Rz 61.

⁷⁴ Eine Finanzierung rein über Steuern scheint insbesondere in Zeiten der Wirtschaftskrise bedenklich, da ein mögliches Lukrieren von Steuerzahlungen wesentlich von der Leistungsfähigkeit der gesamten Volkswirtschaft abhängt. MaW können Unternehmen, die keine Gewinne erzielen bzw. Private, die kein Einkommen erwirtschaften auch keine Steuern abführen.

⁷⁵ Dazu ausführlich *Ohler*, Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung, DVBl 2011, 1061 (1063 f). Siehe dazu auch oben Punkt II. A.

⁷⁶ Die speziellen Mehrheitserfordernisse bei den Beschlussfassungen im Rahmen des Art 126 AEUV sind in Art 126 Abs 13 iVm Art 238 AEUV geregelt.

⁷⁷ Dadurch wird ua auch die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Wirtschafts- und Haushaltspolitik unterstrichen. Siehe hierzu *Rodi*, Art 126 AEUV Rz 26.

⁷⁸ Vgl. Art 258 AEUV (Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens auf Antrag der Kommission) sowie Art 259 AEUV (Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens auf Antrag anderer Mitgliedstaaten). Ausführlich zu diesen Bestimmungen *Eberhard*, Art 259 AEUV, in Mayer/Stöger (Hrsg), EUV/AEUV (2013); *ders/Riedl*, Art 258 AEUV, in Mayer/Stöger (Hrsg), EUV/AEUV (2013).

⁷⁹ Das deutsche Bundesfinanzministerium regte an, einen „Stabilitätspakt für Europa“ auf völkerrechtlicher Ebene zu verankern.

⁸⁰ Maastricht-Fassung.

Euro⁸¹ die haushaltspolitische Disziplin sicherzustellen.⁸² Diese Diskussion mündete in der Verabschiedung des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP), der zum 1.1.1999 in Kraft trat.

Vor dem Hintergrund der zuvor geschilderten Bedenken zielt der SWP durch Ergänzungen, Konkretisierungen und Modifikationen der primärrechtlichen Grundlagen⁸³ darauf ab, eine solide Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten zu gewährleisten.⁸⁴

Der ursprüngliche SWP setzt sich aus zwei Verordnungen⁸⁵ und einer EntschlieÙung des Europäischen Rates zusammen.

Die EntschlieÙung des Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt⁸⁶ ist zwar rechtlich nicht verbindlich, enthält aber zumindest politisch verbindliche (Selbst-) Verpflichtungen⁸⁷ für die Mitgliedstaaten, die Kommission und den Rat.⁸⁸ Insofern kommt ihr auch bei einer Auslegung der Verordnungstexte eine Bedeutung zu.⁸⁹

Eine der beiden Verordnungen bezieht sich auf das Verfahren der multilateralen Überwachung iSd Art 121 AEUV⁹⁰ und bildet sohin die präventive Komponente⁹¹ des SWP, während die andere Verordnung⁹² als korrektive Komponente⁹³ des SWP auf das Defizitverfahren in Art 126 AEUV Bezug nimmt.⁹⁴ Dabei stützt sich die sekundärrechtliche Ausgestaltung der präventiven Komponente in Form der VO (EG)

⁸¹ Vor Einführung des Euro sichert das für die Teilnahme an der dritten Stufe der WWU notwendige Erfüllen der Konvergenzkriterien (zu denen gemäß Art 140 Abs 1, 2. Spiegelstrich AEUV auch eine auf Dauer tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand zählt) eine solide Haushaltspolitik ab. MWN *Hattenberger*, Art 126 Rz 10.

⁸² Eingehend *Häde*, Ein Stabilitätspakt für Europa? Zur Zulässigkeit völkerrechtlicher Verträge zwischen den Mitgliedstaaten der EU, EuZW 1996, 138; *Hartmann*, Öffentliche Finanzpolitik in der EU, EuZW 1996, 133.

⁸³ Art 121 und 126 AEUV.

⁸⁴ *Häde*, Art 126 Rz 98; *Pilz/Dittmann*, ZfRV 2011, 151. Siehe auch Erwägungsgrund 1 zur VO (EG) 1466/97, ABI 1997 L 209/1.

⁸⁵ Auf diese wird unten bei den Punkten II. C. 2. und II. C. 3. näher eingegangen.

⁸⁶ ABI 1997 C 236/1.

⁸⁷ Die EntschlieÙung spricht von „Leitlinien“.

⁸⁸ MWN *Häde*, Art 126 Rz 101. Siehe außerdem *Hahn*, Der Stabilitätspakt für die Europäische Währungsunion, JZ 1997, 1133 (1135 f).

⁸⁹ *Bandilla*, Art 126 AEUV, in *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Hrsg), Das Recht der Europäischen Union (2012) Rz 10.

⁹⁰ Es handelt sich dabei um die VO (EG) 1466/97.

⁹¹ Siehe sogleich Punkt II. C. 2.

⁹² VO (EG) 1467/97, ABI 1997 L 209/6.

⁹³ Dazu bei Punkt II. C. 3.

⁹⁴ In diesem Sinne zB *de Haan/Gilbert/Hessel/Verkaart*, Beyond the Fiscal Compact: How Well-Designed Eurobonds May Discipline Governments, ZSE 2012, 323 (324); *Raschauer*, JRP 2013, 204. Vgl auch Erwägungsgrund 14 zur VO (EU) 1173/2011, ABI 2011 L 306/1.

1466/97 auf Art 103 Abs 5 EGV⁹⁵ (dieser entspricht dem heutigen Art 121 Abs 6 AEUV), jene der korrektiven Komponente in Gestalt der VO (EG) 1467/97 auf Art 104c Abs 14 EGV⁹⁶ (die gegenwärtig korrespondierende Bestimmung bildet Art 126 Abs 14 UAbs 2 AEUV). Keinerlei Zweifel bestehen (mehr⁹⁷) daran, dass die Erlassung des SWP auf Basis dieser Rechtsgrundlagen zulässig war.⁹⁸

2. Präventive Komponente

Der präventive Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts wird in der Verordnung (EG) 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Koordinierung der Wirtschaftspolitiken⁹⁹ ausgestaltet.¹⁰⁰ Ziel der Verordnung ist es, haushaltspolitischen Fehlentwicklungen vorzubeugen bzw falls solche auftreten, sie bereits im Anfangsstadium aufzudecken und zu beheben, um eine spätere, möglicherweise notwendig werdende Anwendung des Defizitverfahrens zu vermeiden.¹⁰¹ Zu diesem Zweck präzisiert und ergänzt die Verordnung das Verfahren zur multilateralen Überwachung iSd Art 121 Abs 3 bis 5 AEUV.¹⁰² Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf das Verfahren der multilateralen Überwachung in seiner ursprünglichen Ausgestaltung.¹⁰³

Die für die multilaterale Überwachung zu übermittelnden Angaben iSd (jetzigen) Art 121 Abs 3 UAbs 2 AEUV¹⁰⁴ sind in Form von jährlichen¹⁰⁵, von den Mitgliedstaaten zu veröffentlichenden¹⁰⁶ Stabilitäts-¹⁰⁷ bzw Konvergenzprogrammen¹⁰⁸ dem Rat

⁹⁵ Maastricht-Fassung.

⁹⁶ Maastricht-Fassung.

⁹⁷ Zweifel ergaben sich insbesondere bezüglich der VO (EG) 1467/97: Art 126 Abs 14 UAbs 2 AEUV ermächtigt den Rat dem Wortlaut nach nur Bestimmungen zu verabschieden, die das Protokoll (Nr 12) ersetzen. Die Bestimmungen des SWP präzisieren und ergänzen jedoch das Primärrecht und lassen das Protokoll (Nr 12) fortbestehen. ZB *Palm*, Der Bruch des Stabilitäts- und Wachstumspakts, EuZW 2004, 71 (71).

⁹⁸ Dies zeigt auch die indirekte Bestätigung der Rechtmäßigkeit der VO (EG) 1467/97 durch den EuGH (EuGH, Rs C-27/04, *Kommission/Rat*, Slg 2004, I-6649). Dazu mwN *Häde*, Art 126 Rz 90 f; *ders*, Art 121 Rz 20 ff; *Hentschelmann*, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt (2009) 351, 1206 f.

⁹⁹ ABI 1997 L 209/1.

¹⁰⁰ *Köhler-Töglhofer/Part*, Die Makrokoordinierung im Rahmen des Europäischen Semesters, in Österreichische Nationalbank (Hrsg), Geldpolitik und Wirtschaft Q4/11 (2012) 63 (66); *Weber*, Die Reform der Wirtschafts- und Währungsunion in der Finanzkrise, EuZW 2011, 935 (935).

¹⁰¹ *Hentschelmann*, Wachstumspakt 364.

¹⁰² *Bandilla*, Art 121 Rz 23.

¹⁰³ Also gemäß der VO (EG) 1466/97.

¹⁰⁴ Damals Art 103 EGV (Maastricht-Fassung).

¹⁰⁵ Art 4 Abs 1 bzw Art 8 Abs 1 VO (EG) 1466/97.

¹⁰⁶ Art 4 Abs 2 bzw Art 8 Abs 2 VO (EG) 1466/97.

¹⁰⁷ Stabilitätsprogramme sind von Mitgliedstaaten vorzulegen, die den Euro bereits eingeführt haben.

¹⁰⁸ Konvergenzprogramme sind von Mitgliedstaaten vorzulegen, die den Euro noch nicht eingeführt haben.

vorzulegen.¹⁰⁹ Die VO (EG) 1466/97 legt jene Inhalte, die die Programme zu enthalten haben, näher fest (dazu zählt ua ein mittelfristiges Haushaltsziel¹¹⁰ bzw ein Anpassungspfad in Richtung dieses Ziels, die Hauptannahme über die voraussichtliche wirtschaftliche Entwicklung, sowie eine Darstellung der zur Erreichung des Programmziels vorgenommenen Maßnahmen).¹¹¹ Binnen zwei Monaten nach Vorlage des jeweiligen Programms prüft der Rat auf Grundlage von Kommissionsbewertungen im Rahmen einer Gesamtbewertung¹¹² unter anderem, ob die getätigten ökonomischen Annahmen realistisch sind, die geplanten Maßnahmen zur Erreichung des mittelfristigen Haushaltsziels ausreichen und ob das in Rede stehende Programm mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik¹¹³ vereinbar ist.¹¹⁴ Der Rat verfolgt die Umsetzung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme. Sollte er dabei ein erhebliches (oder drohendes) Abweichen vom mittelfristigen Haushaltsziel bzw vom Anpassungspfad feststellen, richtet er eine frühzeitige Warnung¹¹⁵ in Form einer Empfehlung¹¹⁶ an den betreffenden Mitgliedstaat, damit dieser die nötigen Anpassungsmaßnahmen vornimmt.¹¹⁷ Sollten die Abweichungen anhalten bzw sich verstärken, richtet der Rat erneut eine Empfehlung an den Mitgliedstaat, die er dann zur Erhöhung des Gruppendrucks auch veröffentlichen kann.¹¹⁸

Das in der VO (EG) 1466/97 etablierte Frühwarnsystem verknüpft auf sinnvolle Art und Weise das (präventive) multilaterale Überwachungsverfahren des Art 121 AEUV mit dem (korrektiven) Defizitverfahren des Art 126 AEUV.¹¹⁹ So wird verhindert, dass ein Staat unmittelbar und ohne Vorwarnung einem mit erheblichen Konsequenzen verbundenem Defizitverfahren ausgesetzt wird.

¹⁰⁹ Vgl Art 3 Abs 1 bzw Art 7 Abs 1 VO (EG) 1466/97.

¹¹⁰ Ziel ist ein nahezu ausgeglichener Haushalt oder ein Überschuss.

¹¹¹ Siehe dazu Art 3 Abs 2 sowie Art 7 Abs 2 VO (EG) 1466/97.

¹¹² Art 11 VO (EG) 1466/97. Vgl auch *Potacs/Mayer*, Rahmenbedingungen 116.

¹¹³ Dazu bereits oben unter Punkt II. B. 1.

¹¹⁴ Art 3 bzw Art 9 VO (EG) 1466/97. Die Programme werden von Kommission und Rat lediglich bewertet. Primärrechtlich nicht gedeckt wäre es, die Programme zu billigen bzw zu verwerfen. Siehe *Bandilla*, Art 121 Rz 26.

¹¹⁵ Die Möglichkeit der Kommission, eine Verwarnung auszusprechen wurde erst mit dem Vertrag von Lissabon eingeführt. Ausführlich zu den Neuerungen durch den Vertrag von Lissabon *Hattenberger*, Art 121 Rz 2.

¹¹⁶ Es handelt sich dabei um eine Empfehlung gemäß Art 121 Abs 4 AEUV (damals Art 103 Abs 4 EGV in der Fassung des Vertrags von Maastricht).

¹¹⁷ Art 6 bzw 10 VO (EG) 1466/97.

¹¹⁸ *Bandilla*, Art 121 Rz 30.

¹¹⁹ *Häde*, Art 121 Rz 21, *Kempe*, Art 126 Rz 11, *Pilz/Dittmann*, ZfRV 2011, 151.

3. Korrektive Komponente

Sollten die im Rahmen der multilateralen Überwachung ergriffenen Maßnahmen keine Früchte tragen, knüpft sich für einen Mitgliedstaat mit (weiterhin) unsolider Haushaltspolitik daran das Defizitverfahren des Art 126 AEUV an.¹²⁰ Dieses wird im korrektiven Arm des SWP durch die Verordnung (EG) 1467/97 des Rates über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit¹²¹ näher ausgeformt. Ziel der Verordnung ist es, Spielräume¹²² durch Begriffserklärungen einzuengen und das Verfahren insgesamt durch die Festsetzung von Fristen zu beschleunigen,¹²³ um „übermäßige öffentliche Defizite möglichst zu vermeiden und gegebenenfalls auftretende Defizite unverzüglich zu korrigieren“.¹²⁴ Nachstehende Darstellung bezieht sich auf die noch nicht reformierte Fassung der VO (EG) 1467/97.

Art 2 VO (EG) 1467/97 konkretisiert zunächst, was unter einem ausnahmsweise und vorübergehenden Überschreiten eines Referenzwerts iSd Art 126 Abs 2 lit a 2. Spiegelstrich AEUV¹²⁵ zu verstehen ist.¹²⁶

Der zweite Abschnitt der VO (EG) 1467/97 forciert die Beschleunigung des Defizitverfahrens, indem ein Zeitrahmen für den Verfahrensablauf geschaffen wird. Damit ergibt sich folgende Situation:

Dem Wirtschafts- und Finanzausschuss wird eine zweiwöchige Frist zur Stellungnahme nach Art 126 Abs 4 AEUV¹²⁷ gegeben. Sollte die Kommission zur Auffassung gelangen, dass ein übermäßiges Defizit besteht, legt sie dem Rat eine

¹²⁰ Häde, Art 126 Rz 105.

¹²¹ ABI 1997 L 209/6.

¹²² Sowohl Bewertungsspielräume, als auch die Entscheidungsfreiheit bei der Verhängung von Sanktionen. Siehe dazu Hattenberger, Art 126 Rz 11.

¹²³ Vgl Antpöhler, ZaöRV 2012, 358.

¹²⁴ Art 1 Abs 1 VO (EG) 1467/97.

¹²⁵ Damals Art 104c Abs 2 lit a 2. Spiegelstrich EGV (Maastricht-Fassung). Siehe dazu auch oben FN 46 bei Punkt II. B. 2. b).

¹²⁶ Ein solches liegt vor, wenn dies „auf ein außergewöhnliches Ereignis, das sich der Kontrolle des betreffenden Mitgliedstaats entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt, oder auf einen schwerwiegenden Wirtschaftsabschwung zurückzuführen ist“. Ein vorübergehendes Überschreiten ist zudem in die Richtung zu verstehen, dass das Defizit nach Wegfall des außergewöhnlichen Ereignis bzw des schwerwiegenden Wirtschaftsabschwungs wieder unter den Referenzwert sinken wird. Der Referenzwert gilt weiters „nur dann als ausnahmsweise überschritten, wenn das reale BIP innerhalb eines Jahres um mindestens 2 % zurückgegangen ist“. Allerdings gab es auch Ausnahmen für einen unter 2 %-igen Rückgang des BIP. Dazu Häde, Art 126 Rz 110.

¹²⁷ Damals Art 104c Abs 4 EGV (Maastricht-Fassung).

Stellungnahme und Empfehlung zur Entscheidung vor.¹²⁸ Dieser entscheidet dann binnen drei Monaten ab gewissen Meldeterminen¹²⁹, ob ein solches Defizit vorliegt.¹³⁰ Sollte der Rat dies feststellen, spricht er gleichzeitig eine Empfehlung zur Abhilfe gegen das übermäßige Defizit aus, in der eine viermonatige Frist für das wirksame Ergreifen von Maßnahmen¹³¹ und eine Frist für die Korrektur des übermäßigen Defizits (diese sollte im Folgejahr erreicht werden) gesetzt werden.¹³² Ein allfälliger Beschluss zur Veröffentlichung iSd Art 126 Abs 8 AEUV¹³³ ergeht unmittelbar nach Ablauf dieser Fristen.¹³⁴ Der Beschluss über ein In-Verzug-Setzen eines Mitgliedstaats, dessen Währung der Euro ist, ergeht spätestens einen Monat, nachdem der Rat festgestellt hat, dass keine wirksamen Maßnahmen ergriffen wurden.¹³⁵ Innerhalb der zwei darauf folgenden Monate kann der Rat die Verhängung von Sanktionen nach Art 126 Abs 11 beschließen.¹³⁶ Aufhebungsbeschlüsse iSd Art 126 Abs 12 AEUV¹³⁷ haben so schnell wie möglich zu ergehen.¹³⁸

Weiters enthalten Art 9 und 10 VO (EG) 1467/97 Bestimmungen über das Ruhen des Verfahrens.¹³⁹ Während das Verfahren ruht, überwachen Kommission und Rat die Durchführung der ergriffenen Maßnahmen. Werden keine oder unangemessene Maßnahmen ergriffen, so ergeht unverzüglich ein Beschluss zur In-Verzug-Setzung bzw zur Sanktionsergreifung.

¹²⁸ Art 3 Abs 2 VO (EG) 1467/97.

¹²⁹ Zu diesen vgl Art 4 Abs 2 und 3 VO (EG) 3605/93, ABI 1993 L 332/7. Es handelt sich dabei um den 1. März bzw 1. September des Jahres, an dem die Mitgliedstaaten der Kommission ua das geplante öffentliche Defizit für das jeweilige Jahr, eine aktuelle Schätzung über das tatsächliche öffentliche Defizit bzw den Schuldenstand im betreffenden Jahr und Informationen zum tatsächlichen öffentlichen Defizit bzw Schuldenstand in den Vorjahren mitteilen.

¹³⁰ Art 3 Abs 3 VO (EG) 1467/97.

¹³¹ Bei der Beurteilung dessen, ob solche ergriffen wurden stützt sich der Rat gemäß Art 4 Abs 2 VO (EG) 1467/97 auf Beschlüsse der Regierung des jeweiligen Mitgliedstaates.

¹³² Art 3 Abs 4 VO (EG) 1467/97.

¹³³ Damals Art 104c Abs 8 EGV (Maastricht-Fassung).

¹³⁴ Art 4 Abs 1 VO (EG) 1467/97.

¹³⁵ Art 5 VO (EG) 1467/97.

¹³⁶ Art 6 VO (EG) 1467/97. Somit ergibt sich, dass Sanktionen innerhalb von zehn Monaten ab den Meldeterminen verhängt werden. Allerdings ist bei bewusst geplanten Defiziten ein Eilverfahren möglich. Siehe dazu auch Art 7 VO (EG) 1467/97. Zur Verschärfung der Sanktionen siehe Art 8 der Verordnung.

¹³⁷ Damals Art 104c Abs 12 EGV (Maastricht-Fassung).

¹³⁸ Art 8 VO (EG) 1467/97.

¹³⁹ Das Verfahren ruht, wenn der Mitgliedstaat entsprechend den Empfehlungen bzw nach einem In-Verzug-Setzen tätig wird. Wesentlich ist in diesem Zusammenhang, dass der Zeitraum des Ruhens nicht in die Fristen für ein allfälliges Verhängen von Sanktionen mit eingerechnet wird.

Sanktionen ergehen in der Regel in Form einer unverzinslichen Einlage,¹⁴⁰ die sich im Falle des Art 126 Abs 2 lit a AEUV¹⁴¹ aus einer festen und einer variablen Komponente zusammensetzt.¹⁴² Sollte das übermäßige Defizit nicht binnen zwei Jahren korrigiert werden, erfolgt eine Umwandlung der Einlage in eine Geldbuße.¹⁴³ Das System bei der Aufhebung von Sanktionen ist abgestuft: Erzielt ein Mitgliedstaat Fortschritte bei der Korrektur des Defizits, werden diese teilweise aufgehoben. Sämtliche Sanktionen fallen mit der Aufhebung des Beschlusses über ein Bestehen eines übermäßigen Defizits weg.¹⁴⁴

D. Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts im Jahr 2005

1. Allgemeines

Von Anfang an wurde die Effektivität des SWP bezweifelt.¹⁴⁵ Die Mitgliedstaaten stellten das komplette Regelwerk in Frage¹⁴⁶ und haben auch mehrfach gegen die darin getroffenen Vorgaben verstoßen¹⁴⁷ – ohne, dass dies bis dato jemals Sanktionen nach sich zog.¹⁴⁸ Ihren Gipfel fand diese Debatte nach den Defizitverfahren gegen Deutschland und Frankreich im Jahr 2003. Damals setzte der Rat mittels rechtlich nicht bindender Schlussfolgerungen die Defizitverfahren¹⁴⁹ gegen diese beiden Staaten aufgrund politischer Intervention aus.¹⁵⁰ Trotz des teilweisen Erfolgs¹⁵¹ der dagegen seitens der Kommission erhobenen

¹⁴⁰ Art 11 VO (EG) 1467/97. Diese wird bei der Kommission hinterlegt.

¹⁴¹ Damals Art 104c Abs 2 lit a EGV (Maastricht-Fassung).

¹⁴² Zu deren Berechnung siehe Art 12 Abs 1 VO (EG) 1467/97. Zur Verschärfung der Sanktionen im Falle der nicht wirksamen Ergreifung von Maßnahmen vgl Art 12 Abs 2 VO (EG) 1467/97.

¹⁴³ Art 13 VO (EG) 1467/97. Diese wird nicht rücküberwiesen (Art 15 VO (EG) 1467/97).

¹⁴⁴ Art 14 und 15 VO (EG) 1467/97.

¹⁴⁵ Dies auch vor dem Hintergrund, dass man die Sinnhaftigkeit (möglicher) Sanktionen dahingehend in Frage stellte, dass sie einen ohnehin schon finanziell schwer angeschlagenen Staat trafen und sich dessen haushaltspolitische Situation dadurch nochmals verschlechtern könnte. Vgl *Herdegen, Europarecht*¹⁴ (2012) 398.

¹⁴⁶ Zu den vorgebrachten Kritikpunkten (zB das Problem der politischen Einflussnahme bei Ratsbeschlüssen, das Problem der Bereitstellung fehlerhafter Daten im Rahmen der multilateralen Überwachung oder die mangelnde Flexibilität des Pakts) siehe *Pilz/Dittmann, ZfRV* 2011, 152 ff mwN.

¹⁴⁷ *Bredt*, Der europäische „Stabilitätspakt“ benötigt mitgliedstaatliche Verankerung, *EuR* 2005, 104 (104).

¹⁴⁸ *Schorkopf*, Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung, *VVDStRL* 71 (2012) 183 (203); *Wagschal*, Allheilmittel oder Budgetmimikry: Wie wirksam sind Verschuldungsgrenzen zur Haushaltskonsolidierung? *ZSE* 2011, 352 (363).

¹⁴⁹ Diese Verfahren befanden sich an jenem Punkt, an dem die Kommission dem Rat vorschlug, die beiden Staaten gemäß Art 126 Abs 9 AEUV (damals Art 104 Abs 9 EGV) in Verzug zu setzen. Das lehnte der Rat in den Schlussfolgerungen ab.

¹⁵⁰ Ausführlich *Palm*, *EuZW* 2004, 71 ff.

¹⁵¹ Zwar erklärte der EuGH die Schlussfolgerungen für unvereinbar mit Art 126 AEUV (damals Art 104 EGV) sowie Art 9 VO (EG) 1467/97 und erklärte sie deshalb in Bezug auf mögliche Rechtswirkungen

Nichtigkeitsklage¹⁵² war die Glaubwürdigkeit des SWP irreparabel beschädigt, weshalb er bereits totgesagt wurde.¹⁵³ Mit diesem Urteil gab der EuGH allerdings den Startschuss für eine Reform des SWP,¹⁵⁴ die 2005 in der Verabschiedung zweier Verordnungen¹⁵⁵ mündete. Insgesamt ist diese Reform¹⁵⁶ vielfach als ein Aufweichen des SWP kritisiert worden.¹⁵⁷

2. Präventive Komponente

Auf Seite der präventiven Komponente des SWP erfolgten die Änderungen¹⁵⁸ durch die Verordnung (EG) 1055/2005 des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken.¹⁵⁹ Durch die Reformmaßnahmen erfuhren die präventiven Instrumente insgesamt eine Stärkung.¹⁶⁰

Eine wesentliche Neuerung betrifft die Einführung eines differenzierten mittelfristigen Haushaltsziels.¹⁶¹ Dieses gestattet, die heterogenen (Wirtschafts-) Entwicklungen in den verschiedenen Mitgliedstaaten der EU besser zu berücksichtigen und auf Länderspezifika Rücksicht zu nehmen.¹⁶² Somit ist ein Abweichen von der Anforderung eines nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalts möglich – jedoch sind rasche Fortschritte in Richtung dieser Anforderung

für nichtig, jedoch erkannte er in der Nichtannahme der Kommissionsempfehlung durch den Rat keine anfechtbare Handlung. Vgl dazu *Herdegen*, Europarecht 399 f; *Streinz*, Europarecht 432.

¹⁵² EuGH, Rs C-27/04, *Kommission/Rat*, Slg 2004, I-6649.

¹⁵³ *Kullas/Koch*, Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts – Schneller, Schärfere, Konsequenter? *cep*Studie (2010) 8.

¹⁵⁴ *Hatje*, Die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes: Sieg der Politik über das Recht? *DÖV* 2006, 597 (602).

¹⁵⁵ Zu diesen sogleich unten bei den Punkten II. D. 2. sowie II. D. 3.

¹⁵⁶ Auch wenn Ermessensspielräume von Kommission und Rat erweitert werden und die Rolle des Rechts geschwächt wird, ist die Reform mit dem Primärrecht vereinbar. Dazu *Häde*, Art 126 Rz 107; *Hatje*, *DÖV* 2006, 602 ff.

¹⁵⁷ Das gilt insbesondere in Bezug auf die die VO (EG) 1467/97 betreffenden Änderungen. *MwN Häde*, Art 126 Rz 107. *De Haan/Gilbert/Hessel/Verkaart*, *ZSE* 2012, 328 sehen die präventive Komponente nach der Reform jedoch stringenter ausgestaltet.

¹⁵⁸ Weiterführend zu den vorgenommenen Änderungen zB *Koch*, Art 123 – 126 Rz 16.

¹⁵⁹ *ABI* 2005 L 174/1.

¹⁶⁰ *Hatje*, *DÖV* 2006, 602.

¹⁶¹ Vgl Art 2a, Art 3 Abs 2 lit c, Art 7 Abs 2 lit a VO (EG) 1466/97 idF VO (EG) 1055/2005. Dieses Ziel findet Eingang in die jeweiligen Stabilitäts- oder Konvergenzprogramme.

¹⁶² Siehe Erwägungsgrund 5 zur VO (EG) 1055/2005.

zu gewährleisten.¹⁶³ Für Mitgliedstaaten der Eurozone¹⁶⁴ bewegt sich das mittelfristige Ziel für die Haushaltslage innerhalb einer festgesetzten Spanne¹⁶⁵.

Zur Erreichung dieses mittelfristigen Haushaltsziels wird für jeden Mitgliedstaat im jeweiligen Stabilitäts- bzw Konvergenzprogramm ein Anpassungspfad¹⁶⁶ festgelegt, der vom Rat im Rahmen der multilateralen Überwachung geprüft wird.¹⁶⁷ Der Rat berücksichtigt bei der Prüfung der Programme größere Strukturreformen (besonderes Augenmerk gilt dabei den Rentenreformen)¹⁶⁸ sowie die konjunkturelle Lage.¹⁶⁹ So wird ua darauf abgezielt, Phasen des wirtschaftlichen Aufschwungs zur Budgetkonsolidierung zu verwenden.¹⁷⁰

Außerdem wurde die Frist für Prüfung der Stabilitäts- bzw Konvergenzprogramme durch den Rat von zwei auf drei Monate verlängert.¹⁷¹

3. Korrektive Komponente

Die Reform¹⁷² der korrektiven Komponente des SWP erfolgte durch die Verordnung (EG) 1056/2005 des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit.¹⁷³ Insbesondere diese Verordnung stand im Mittelpunkt der Kritik, da ihr vorgeworfen wurde, eine höhere Staatsverschuldung über einen längeren Zeitraum zu erlauben.¹⁷⁴

¹⁶³ Art 2a VO (EG) 1466/97 idF VO (EG) 1055/2005.

¹⁶⁴ Diesen sind die Teilnehmer am Wechselkursmechanismus II gleichgestellt. Zum Wechselkursmechanismus II siehe *European Commission, Building a Strengthened Fiscal Framework in the European Union: A Guide to the Stability and Growth Pact, Occasional Papers 150 (2013) 9 FN 4.*

¹⁶⁵ Die Spanne umfasst einen Spielraum zwischen -1% des BIP und einem Überschuss im Haushalt.

¹⁶⁶ Als Orientierung dient die jährliche Verbesserung des Haushaltssaldos um 0,5% des (konjunkturbereinigten) BIP. Gründe für ein Abweichen vom Anpassungspfad sind gemäß Art 3 Abs 2 lit e sowie Art 7 Abs 2 lit e VO (EG) 1466/97 idF VO (EG) 1055/2005 im Stabilitäts- bzw Konvergenzprogramm anzuführen.

¹⁶⁷ Art 5 Abs 1 sowie Art 9 Abs 1 VO (EG) 1466/97 idF VO (EG) 1055/2005.

¹⁶⁸ In Anbetracht langfristiger Einsparungseffekte sind insbesondere während der Implementierungsphase Abweichungen vom mittelfristigen Haushaltsziel bzw vom Anpassungspfad zulässig. Dazu *Meister/Schimpel, Reform des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes, RFG 2005/28.*

¹⁶⁹ Vgl dazu auch die Erwägungsgründe 6 bis 8 zur VO (EG) 1055/2005.

¹⁷⁰ Erwägungsgrund 6 zur VO (EG) 1055/2005. Siehe auch *Meister/Schimpel, RFG 2005/28.*

¹⁷¹ Art 5 Abs 2 und Art 9 Abs 2 VO (EG) 1466/97 idF VO (EG) 1055/2005.

¹⁷² Umfassend zu den Änderungen durch die Reform *Koch, Art 123 – 126 Rz 17.*

¹⁷³ ABI 2005 L 174/5.

¹⁷⁴ *Hatje, DÖV 2006, 602.*

Hauptverantwortlich für die Kritik zeichnete zum einen, dass der Ausnahmetatbestand für das Überschreiten des Referenzwerts infolge eines schweren Wirtschaftsabschwungs iSd Art 104 Abs 2 lit a EGV (jetzt Art 126 Abs 2 lit a AEUV) erweitert wurde,¹⁷⁵ und zum anderen, dass etliche Fristen im Rahmen des Defizitverfahrens verlängert wurden.¹⁷⁶ Letzteres führt dazu, dass sich die (Mindest-) Dauer zwischen Verfahrenseinleitung und Sanktionierung von bisher 10 Monaten auf 16 Monate¹⁷⁷ verlängert.¹⁷⁸

Für die Korrektur eines übermäßigen Defizits soll der Rat in seiner Empfehlung eine jährliche Mindestverbesserung von 0,5% des BIP in struktureller – also konjunkturbereinigter – Hinsicht fordern,¹⁷⁹ wobei diese Empfehlung im Falle unerwarteter wirtschaftlicher Ereignisse auch geändert werden kann.¹⁸⁰ Dieses Konzept der „conditional compliance“ verhindert es, dass ein Staat in die nächste Stufe des Defizitverfahrens gerät, wenn er wirksame Maßnahmen ergriffen hat, aber aufgrund äußerer Einflüsse das Nominalziel eines 3% nicht übersteigenden Defizits nicht erreicht.¹⁸¹ Vielmehr wird die Wiederholung einzelner Verfahrensschritte (zB das Verabschieden einer geänderten Empfehlung auf Basis der neuen Umstände) ermöglicht.¹⁸²

Bei der Erstellung des Berichts der Kommission nach Art 126 Abs 3 AEUV (damals Art 104 Abs 3 EGV) hat diese nach der Reform alle einschlägigen Faktoren zu berücksichtigen, was zu einem weiten Ermessensspielraum führt und den

¹⁷⁵ Eine ausnahmsweise Überschreitung des Referenzwerts liegt dann vor, wenn das Defizit auf eine negative Wachstumsrate oder auf einen länger andauernden Produktionsrückstand mit einem am Potenzialwachstum gemessen äußerst geringen Wachstum zurückgeht. Vgl Art 2 Abs 2 VO (EG) 1467/97 idF VO (EG) 1056/2005.

¹⁷⁶ So zB die Frist für die Feststellung eines übermäßigen Defizits iSd Art 126 Abs 6 AEUV (damals Art 104 Abs 6 EGV) von zwei auf vier Monate, die Frist zur Ergreifung effektiver Maßnahmen nach Art 126 Abs 7 AEUV (damals Art 104 Abs 7 EGV) von vier auf sechs Monate, die Frist für die In-Verzug-Setzung eines Mitgliedstaats der Eurozone gemäß Art 126 Abs 9 AEUV (ehemals Art 104 Abs 9 EGV) von einem auf zwei Monate. Vgl Art 3 Abs 3, Art 3 Abs 4 sowie Art 5 Abs 1 VO (EG) 1467/97 idF VO (EG) 1056/2005. Die Korrektur des übermäßigen Defizits sollte im Folgejahr erfolgen, wobei hier eine Fristverlängerung im Falle unerwarteter wirtschaftlicher Ereignisse möglich ist (Art 3 Abs 4 und 5 VO (EG) 1467/97 idF VO (EG) 1056/2005). Auch die Frist zwischen In-Verzug-Setzung und Sanktionsverhängung wurde von zwei auf vier Monate verlängert [Art 6 VO (EG) 1467/97 idF VO (EG) 1056/2005].

¹⁷⁷ Art 7 VO (EG) 1467/97 idF VO (EG) 1056/2005.

¹⁷⁸ Häde, Art 126 Rz 109.

¹⁷⁹ Art 3 Abs 4 VO (EG) 1467/97 idF VO (EG) 1056/2005.

¹⁸⁰ Art 3 Abs 5 VO (EG) 1467/97 idF VO (EG) 1056/2005. Ähnliches gilt bei der In-Verzug-Setzung. Vgl dazu Art 5 Abs 2 VO (EG) 1467/97 idF VO (EG) 1056/2005.

¹⁸¹ *European Commission*, Occasional Papers 150 (2013) 11.

¹⁸² Hatje, DÖV 2006, 603 f.

Mitgliedstaaten unter anderem die Möglichkeit gibt, ihre Defizite auf vielfache Art zu rechtfertigen.¹⁸³

III. DAS LEGISLATIVPAKET ZUR WIRTSCHAFTSPOLITISCHEN KOORDINIERUNG („SIXPACK“)

A. Allgemeines

Die Finanz- und Wirtschaftskrise ab dem Jahr 2007 stellte eine enorme Zerreißprobe für die WWU dar.¹⁸⁴ Nachdem anfängliche Rettungsmaßnahmen zur Bekämpfung der Krise¹⁸⁵ nur kurzzeitig Linderung brachten und sich insgesamt als nicht ausreichend herausstellten, wurde immer offensichtlicher, dass es einer dauerhaften Stärkung der Finanzstabilitätsarchitektur der WWU bedurfte.¹⁸⁶ Von diesem Gedanken getragen wurde ein neuer Rechtsrahmen geschaffen, der vielfach auch als „Europäische Wirtschaftsregierung“ bezeichnet wird.¹⁸⁷

Das Legislativpaket zur wirtschaftspolitischen Koordinierung bildet einen Teil dieses neuen Rechtsrahmens. Wie die Kurzbezeichnung „Sixpack“ bereits impliziert, setzt sich das Legislativpaket aus sechs Sekundärrechtsakten der EU zusammen: fünf Verordnungen und eine Richtlinie.¹⁸⁸

Den Startschuss für das angesprochene Legislativpaket setzte die Kommission im Mai 2010 mit ihrer Mitteilung „Verstärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung“.¹⁸⁹ Diese und eine weitere Mitteilung der Kommission¹⁹⁰ im Juni 2010

¹⁸³ *Häde*, Art 126 Rz 112 ff; *Hatje*, DÖV 2006, 603. Vgl auch Art 3 Abs 2 VO (EG) 1467/97 idF VO (EG) 1056/2005.

¹⁸⁴ Zum Entstehen der Krise in den USA, deren Überschwappen auf Europa bis hin zu dem Punkt, an dem sie sich zur Gefahr für die WWU und insbesondere die Stabilität des Euro entwickelte siehe *Hummer*, Von der amerikanischen „Subprime-Crisis“ (2007) zum permanenten „Europäischen Stabilitätsmechanismus“ (2013ff.) , in *Hummer* (Hrsg), Die Finanzkrise aus internationaler und österreichischer Sicht (2011) 231.

¹⁸⁵ Zu diesen siehe zB *Hajek-Rezaei*, Chronik – Maßnahmen auf europäischer Ebene als Reaktion auf die Krise, in *Österreichische Nationalbank* (Hrsg), Geldpolitik und Wirtschaft Q4/11 (2012) 136.

¹⁸⁶ *Hofmann/Konow*, ZG 2012, 143.

¹⁸⁷ *Obwexer*, ZÖR 2012, 210.

¹⁸⁸ Generelle Ausführungen zu diesen Rechtsakten finden sich zB bei *Schroeder*, Grundkurs 101 ff.

¹⁸⁹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Verstärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung, KOM(2010) 250 endg.

¹⁹⁰ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss

stellen die Grundzüge der Kommissionsvorschläge¹⁹¹ zum „Sixpack“ dar,¹⁹² die auch im dem Abschlussbericht¹⁹³ einer Arbeitsgruppe unter der Leitung von Herman Van Rompuy erstellt wurden. Diese „Task-Force“ befasste sich parallel zur Kommission mit der Thematik „Wirtschaftspolitische Steuerung“.

Die den „Sixpack“ bildenden Rechtsakte konnten bereits nach kurzer Verhandlungszeit unter Anwendung des sogenannten Trilog-Systems¹⁹⁴ verabschiedet werden.¹⁹⁵ Nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union am 23.11.2011, traten die Bestimmungen zwanzig Tage darauf, mit 13.12.2011 in Kraft.¹⁹⁶

B. Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts

1. Allgemeines

Seine wesentliche Zielsetzung, eine solide Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten zu gewährleisten, konnte der SWP in seiner bisherigen Ausgestaltung nur in geringem

der Regionen: Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung für Stabilität, Wachstum und Beschäftigung – Instrumente für bessere wirtschaftspolitische Steuerung der EU, KOM(2010) 367 endg.

¹⁹¹ Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, KOM(2010) 522 endg; Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Anforderungen an den haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten, KOM(2010) 523 endg; Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum, KOM(2010) 524 endg; Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euroraum, KOM(2010) 525 endg; Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, KOM(2010) 526 endg; Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, KOM(2010) 527 endg.

¹⁹² Vgl zB den Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, KOM(2010) 522 endg, 3.

¹⁹³ Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe finden sich im Abschlussbericht der Arbeitsgruppe an den Europäischen Rat, 15302/10 ECOFIN 649.

¹⁹⁴ Dazu *Schoo*, Art 294 AEUV, in *Schwarze* (Hrsg), *EU-Kommentar*³ (2012) Rz 26, 31 und 40. Vgl auch die „Gemeinsame Erklärung zu den praktischen Modalitäten des neuen Mitentscheidungsverfahrens“, *ABl* 2007 C 145/5; sowie den Leitfaden des Generalsekretariats des Rates für das ordentliche Gesetzgebungsverfahren (2010) 18 (abrufbar unter <<http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/QC3109179DEC.pdf>>, 12.1.2014).

¹⁹⁵ Zur Genese des Reformpakets „Economic Governance“ vgl ausführlich *Pilz/Dittmann*, *Economic Governance – Rechtliche und ökonomische Implikationen zur Reform der Wirtschafts- und Währungsunion*, *ZfRV* 2012, 102 (103 f).

¹⁹⁶ Siehe auch das Memorandum der Europäischen Kommission vom 12.12.2011, MEMO/11/898.

Maße erreichen.¹⁹⁷ Die Gründe für die konstatierte Ineffizienz des SWP sind dabei mannigfach.

Bereits die im präventiven Arm des SWP geforderte Erreichung des mittelfristigen Haushaltsziels fand seitens der Mitgliedstaaten kaum Aufmerksamkeit. Insofern verwundert es wenig, dass der Fortschritt in Richtung dieser Ziele vonseiten der Kommission als wenig zufriedenstellend beurteilt wurde.¹⁹⁸ In diesem Zusammenhang stellt die Kommission¹⁹⁹ auch die Unzulänglichkeit des strukturellen Saldos²⁰⁰ zur Beurteilung der Finanzlage eines Staats fest, zumal dieser wichtige andere ökonomische Daten zur Beurteilung der Haushaltslage vernachlässigt. So entstand vielfach der Eindruck solider Staatsfinanzen, da Ausgaben mittels unerwarteter Mehreinnahmen, die aus diesem strukturellen Saldo nicht unbedingt ersichtlich waren, finanziert wurden.²⁰¹

Mitunter einen Grund für die bislang mangelnde Beachtung des mittelfristigen Haushaltsziels bildete die unzureichende Durchsetzbarkeit der präventiven Komponente, die als weiteres Problem des SWP in seiner Fassung vor der Reform im Jahr 2011 identifiziert wurde.²⁰² So konnten in diesem Bereich keine Sanktionen verhängt, sondern als ultima ratio lediglich Frühwarnungen²⁰³ ausgesprochen werden.

¹⁹⁷ Für viele *Oppermann/Classen/Nettesheim*, *Europarecht*⁵ (2011) 313.

¹⁹⁸ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, KOM(2010) 526 endg, 4.

¹⁹⁹ Ebenda.

²⁰⁰ MaW also des konjunkturbereinigten Saldos. Zur Berechnung siehe *Holler/Reiss*, Was bringt die neuerliche Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts? in *Österreichische Nationalbank* (Hrsg), *Geldpolitik und Wirtschaft Q4/11* (2012) 91 (92) FN 5. Sollte dieser Saldo negativ sein, spricht man von einem strukturellen Defizit. Dazu weiterführend *Blanchard/Illing*, *Makroökonomie* 815 ff.

²⁰¹ So wurden Immobilienblasen kaum berücksichtigt. Das durch sie verursachte Wirtschaftswachstum (insbesondere in den Ländern Südosteuropas) sollte sich auf Dauer als nicht tragfähig erweisen. Als diese Spekulationsblasen dann (erwartungsgemäß) platzten sahen sich die nationalen Haushalte mit einer enormen Belastung konfrontiert, da die durch den Boom verursachten Steuereinnahmen plötzlich wegbrachen. Zu dieser ökonomischen Wirkungskette instruktiv *Krugman*, *Vergesst die Krise! Warum wir jetzt Geld ausgeben müssen*; übersetzt von Jürgen Neubauer (2012) 198 ff.

²⁰² *Kullas/Koch*, *Reform* 7.

²⁰³ Selbst von dieser Möglichkeit zur Erzeugung von „peer pressure“ wurde sehr restriktiv Gebrauch gemacht. Als einzige Frühwarnung erging die Empfehlung des Rates vom 21. Januar 2003 zur frühzeitigen Warnung Frankreichs, um das Entstehen eines übermäßigen Defizits zu verhindern, *ABl* 2003 L 34/18. Vgl <http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/early_warning/index_en.htm>, 14.1.2014.

Einen weiteren Kritikpunkt seitens der Kommission²⁰⁴ bildet die Tatsache, dass in den wirtschaftlich prosperierenden Zeiten vor Ausbruch der Krise im Jahr 2007 die öffentlichen Schulden nicht in ausreichendem Maße abgebaut worden waren. Nachdem die Steuereinnahmequellen der Staaten im Gefolge der Wirtschaftskrise versiegt, explodierten die öffentlichen Defizite und vernichteten sogar die Konsolidierungserfolge der vorangegangenen zwanzig Jahre. *Schuknecht/Moutot/Rother/Stark* charakterisieren diese Verhaltensweise der Mitgliedstaaten treffend als „wasted good times“, in denen die Grundlagen der gegenwärtigen (Staatsschulden-) Krise gelegt wurden.²⁰⁵

Auch hinsichtlich der korrektiven Komponente des SWP zeigten die Erfahrungen der vorangegangenen Jahre einige Schwachstellen auf.

Während bisher primär auf die Defizitquote rekurriert wurde, spielte der Schuldenstand eine vergleichsweise untergeordnete Rolle.²⁰⁶ Dieser Fokus erweist sich aus mehreren Gesichtspunkten als problembehaftet. Nicht nur sind hochverschuldete Staaten insbesondere in Krisenzeiten anfälliger,²⁰⁷ sondern es droht zudem ein Spill-over auf andere Mitgliedstaaten. Außerdem nimmt eine hohe Staatsverschuldung den Regierungen die Möglichkeit der Ergreifung antizyklischer Maßnahmen²⁰⁸ und verringert das mittel- bis langfristige Wachstumspotenzial.²⁰⁹

Bezüglich möglicher finanzieller Sanktionen beanstandete die Kommission in ihren Reformvorschlägen,²¹⁰ dass diese an einem zu späten Zeitpunkt im Defizitverfahren

²⁰⁴ Vgl dazu die Mitteilung der Kommission: Verstärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung, KOM(2010) 250 endg, 5 f.

²⁰⁵ *Schuknecht/Moutot/Rother/Stark*, The Stability and Growth Pact – Crisis and Reform, ECB Occasional Paper Series 129 (2011) 10.

²⁰⁶ Vgl den Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, KOM(2010) 522 endg, 5.

²⁰⁷ Man denke nur an die steigenden Refinanzierungskosten am Kapitalmarkt, was den budgetären Handlungsspielraum dieser Staaten erheblich einschränkt. Dazu zB *Potacs/Mayer*, Rahmenbedingungen 110 f.

²⁰⁸ So könnte einem asymmetrischen Schock in Form einer Krise auf Seiten der Fiskalpolitik durch eine Steuersenkung bzw durch eine Erhöhung der staatlichen Ausgaben begegnet werden. Allgemein zur Rolle der Fiskalpolitik bei asymmetrischen Schocks *Cuaresma/Amador/Gächter*, Die Währungsunion in der Finanzkrise und die Rolle der Fiskalpolitik, in Hummer (Hrsg), Die Finanzkrise aus internationaler und österreichischer Sicht (2011) 95 (106 ff).

²⁰⁹ Zu den hier im Zusammenhang mit dem Schuldenstandkriterium erwähnten Kritikpunkten siehe die Mitteilung der Kommission: Verstärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung, KOM(2010) 250 endg, 5 f.

²¹⁰ ZB der Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, KOM(2010) 522 endg, 5.

ansetzen – nämlich dann, wenn sich der Staat bereits in einer derart prekären haushaltspolitischen Situation befindet, dass von auferlegten Sanktionen keine ausreichend abschreckende Wirkung mehr ausgeht. Unter Ausschöpfung aller rechtlichen und zeitlichen Handlungsspielräume könnten so zwischen der Feststellung eines übermäßigen Defizits und der Verhängung einer ersten Sanktion bis zu neun Jahre vergehen.²¹¹

Abgesehen davon wurden Verstöße gegen die Stabilitätskriterien bis dato überhaupt nicht wirksam sanktioniert.²¹²

Insgesamt betrachtet, bot der SWP in seiner früheren Ausgestaltung so keine ausreichenden Anreize zu einer stabilitätsorientierten Wirtschafts- und Finanzpolitik.²¹³

Den geschilderten Kritikpunkten versuchte man folglich im Rahmen der Reform zu begegnen.

2. Präventive Komponente

a) Reform der VO (EG) 1466/97

Die präventive Komponente des SWP wird durch die auf Art 121 Abs 6 AEUV gestützte Verordnung (EU) Nr 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und der Koordinierung der Wirtschaftspolitiken²¹⁴ weiter gestärkt.

Wie bereits bisher haben sich die Mitgliedstaaten ein differenziertes mittelfristiges Haushaltsziel²¹⁵ zu setzen, das tragfähige öffentliche Finanzen bzw zumindest einen

²¹¹ Kullas/Koch, Reform 7.

²¹² Vgl Calliess, VVDStRL 71 (2012) 168. Dieser erkennt in diesem Zusammenhang ein Anwendungsdefizit darin, dass im Rat „potenzielle Sünder über die aktuellen Sünder zu entscheiden haben“.

²¹³ Stark, Finanz- und Schuldenkrise: Wo stehen wir? ÖBA 2011, 771 (773).

²¹⁴ ABI 2011 L 306/12.

²¹⁵ Das mittelfristige Haushaltsziel ist jenes strukturelle, um Einmaleffekte bereinigte öffentliche Defizit, das ein Mitgliedstaat anstrebt. Vgl Raschauer, JRP 2013, 204 FN 57. Zur genauen Berechnung des mittelfristigen Haushaltsziels sowie des Anpassungspfads siehe auch Section I des Beschluss des ECOFIN-Rates vom 3.9.2012 „Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes“ (kurz: „Code of Conduct“), abrufbar unter <http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf>, 15.1.2014.

Fortschritt in Richtung dieses Ziels vorsieht und sich für die Staaten, die den Euro bereits eingeführt haben, innerhalb einer gewissen Spanne²¹⁶ zu bewegen hat. Dieses Ziel wird nun alle drei Jahre überprüft - und dessen Einhaltung wird in den nationalen mittelfristigen Haushaltsrahmen²¹⁷ aufgenommen.²¹⁸

Das mittelfristige Haushaltsziel wird (ebenso wie der Anpassungspfad hin zu diesem Ziel) in die jährlich bis spätestens 30. April²¹⁹ der Kommission vorzulegenden Stabilitäts- bzw Konvergenzprogramme²²⁰ aufgenommen. Durch die VO (EU) 1175/2011 wurde der Kreis jener Angaben, die die Programme zu enthalten haben,²²¹ erweitert, um der Informationsleistungsverpflichtung iSd Art 121 Abs 3 UAbs 2 AEUV bestmöglich nachzukommen. Dem neu eingefügten Abs 2a der Art 3 und 7 VO (EG) 1466/97 idgF entsprechend, müssen die vorgelegten Programme auf dem wahrscheinlichsten makroökonomischen Szenario basieren. Dabei sind erhebliche Abweichungen von den Prognosen der Kommission zu begründen. Auch wenn der Komplexitätsgrad der Programme dadurch weiter zunimmt, wird mit dem Ausbau der Informationsverpflichtungen den aus den Erfahrungen der vorangegangenen Jahre entstandenen Bedürfnissen Rechnung getragen.²²²

Im nächsten Schritt prüft der Rat die vorgelegten Stabilitäts- und Konvergenzprogramme auf Grundlage der Bewertungen der Kommission und des Wirtschafts- und Sozialausschusses innerhalb von drei Monaten.²²³ Der Prüfungsmaßstab wird dabei durch Art 5 Abs 1 sowie Art 9 Abs 1 VO (EG) 1466/97

²¹⁶ Zwischen einem konjunkturbereinigten Defizit von 1% und einem ausgeglichenen bzw einen Überschuss aufweisenden Haushalt.

²¹⁷ Vgl Art 9 ff RL 2011/85/EU, ABI 2011 L 306/41.

²¹⁸ Art 2a VO (EG) 1466/97 idgF.

²¹⁹ Zu dieser neu eingeführten Frist siehe Art 4 sowie Art 8 VO (EG) 1466/97 idgF.

²²⁰ Stabilitätsprogramme sind von den Staaten der Eurozone, Konvergenzprogramme von allen übrigen Mitgliedstaaten vorzulegen. Vgl Art 3 Abs 1 und Art 7 Abs 1 VO (EG) 1466/97 idgF. Zu deren konkreter Ausgestaltung vgl Section II, Annex I und Annex II des Beschlusses des ECOFIN-Rates vom 3.9.2012 „Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes“ (kurz: „Code of Conduct“), abrufbar unter http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf (15.1.2014).

²²¹ Zu diesen Angaben siehe Art 3 Abs 2 lit a bis e, Abs 3 und Abs 4 sowie Art 7 Abs 2 lit a bis e, Abs 3 und Abs 4 VO (EG) 1466/97 idgF. Neu hinzugekommen sind ua Informationen bezüglich des bei Staatsausgaben und Staatseinnahmen geplanten Wachstumspfad, Informationen zur Vereinbarkeit der Programme mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik und den nationalen Reformprogrammen sowie Informationen über den Status des Programms im nationalen Verfahren und ob das Programm vom Parlament gebilligt wurde.

²²² Siehe Erwägungsgrund 5 zur VO (EU) 1175/2011.

²²³ Art 5 Abs 1 und 2 VO (EG) 1466/97 idgF; Art 9 Abs 1 und 2 VO (EG) 1466/97 idgF.

idgF näher bestimmt.²²⁴ Sollte ein Mitgliedstaat einen Schuldenstand von über 60% des BIP aufweisen,²²⁵ prüfen Rat und Kommission bei der Beurteilung des Anpassungspfads, ob sich das strukturelle Defizit jährlich um mehr als 0,5% des BIP bessert.²²⁶ Damit wird versucht, höher verschuldete Staaten wieder schneller²²⁷ in die Nähe des maßgeblichen Referenzwerts zu bewegen, zumal ein hoher öffentlicher Schuldenstand eines Mitgliedstaats ein nicht zu unterschätzendes Risiko für den gesamten EU-Raum in sich birgt.²²⁸ Allerdings kann – mit dem Ziel, die wirtschaftliche Erholung zu erleichtern²²⁹ – vom Anpassungspfad bei Vorliegen eines außergewöhnlichen Ereignisses oder eines schweren Konjunkturabschwungs im Euro-Währungsgebiet vorübergehend abgewichen werden.²³⁰

Ergänzt wird die Verpflichtung zur Erreichung des mittelfristigen Haushaltsziels durch den im Rahmen der Reform neu geschaffenen Grundsatz einer vorsichtigen Haushaltspolitik.²³¹ Demnach wird bei der Prüfung, ob ausreichend Fortschritte in Richtung des mittelfristigen Haushaltsziels erzielt werden,²³² den Staatsausgaben eine besondere Aufmerksamkeit zuteil.²³³ Hierbei wird differenziert, ob ein Mitgliedstaat das mittelfristige Haushaltsziel bereits erreicht hat, oder noch nicht. Hat ein Mitgliedstaat das Ziel schon erreicht, soll das jährliche Ausgabenwachstum nicht über das mittelfristige Potenzialwachstum des BIP hinausgehen, sofern die Ausgaben nicht – durch im Ermessen des Staates liegende Maßnahmen – auf der Einnahmenseite kompensiert werden.²³⁴ Sollte ein Staat das angepeilte Ziel jedoch noch nicht erreicht haben, hat das jährliche Ausgabenwachstum prinzipiell²³⁵ unter²³⁶

²²⁴ Dazu ausführlich *Hattenberger*, Art 121 Rz 41.

²²⁵ Das gilt alternativ auch bei ausgeprägten Risiken hinsichtlich der Tragfähigkeit der Gesamtschulden.

²²⁶ Dieser Beurteilungsmaßstab für hochverschuldete Staaten in Art 5 Abs 1 UAbs 2 bzw Art 9 Abs 1 UAbs 2 VO (EG) 1466/97 idgF wurde durch die VO (EU) 1175/2011 neu eingeführt und tritt zum bereits bestehenden Kriterium einer 0,5%-igen Besserung des Defizits für Staaten, die unter dem Referenzwert eines Schuldenstands von 60% gemessen am BIP liegen.

²²⁷ So auch Erwägungsgrund 21 zur VO (EU) 1175/2011.

²²⁸ Dazu bereits oben unter Punkt III. B. 1. Siehe in diesem Zusammenhang auch die Mitteilung der Kommission: Verstärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung, KOM(2010) 250 endg, 5 f.

²²⁹ Vgl Erwägungsgrund 22 zur VO (EU) 1175/2011.

²³⁰ Art 5 Abs 1 UAbs 10 bzw Art 9 Abs 1 UAbs 10 VO (EG) 1466/97 idgF. Natürlich besteht – wie bereits bisher – die Möglichkeit vorübergehender Abweichungen auch im Zusammenhang mit größeren Strukturreformen (insbesondere Rentenreformen), da davon ausgegangen wird, dass solche Maßnahmen längerfristig positive gesamtwirtschaftliche Effekte zeitigen.

²³¹ *Obwexer*, ZÖR 2012, 215 f.

²³² Diese hat auf Grundlage einer Gesamtbewertung zu erfolgen.

²³³ Vgl dazu auch *Hattenberger*, Art 121 Rz 41.

²³⁴ Art 5 Abs 1 UAbs 3 lit a bzw Art 9 Abs 1 UAbs 3 lit a VO (EG) 1466/97 idgF.

²³⁵ Sofern das Überschreiten nicht durch einnahmenseitige Maßnahmen in gleicher Höhe ausgeglichen wird.

einer mittelfristigen Referenzrate des potenziellen BIP-Wachstums zu liegen, wobei der Abstand zwischen Ausgabenwachstumsrate und Wirtschaftswachstumsrate so festgelegt wird, dass ein Fortschritt hin zum mittelfristigen Haushaltsziel gewährleistet ist.²³⁷ Zudem haben letztgenannte Staaten im Falle einer diskretionären Senkung der Staatseinnahmen mittels Ausgabenkürzungen oder anderer die Staatseinnahmen erhöhenden Maßnahmen einen Ausgleich herbeizuführen.²³⁸ Zusammengefasst hat somit eine Erhöhung der Staatsausgaben idR in Einklang mit dem Wirtschaftswachstum zu geschehen.²³⁹ Die Überlegung, die hinter dieser Regelung steckt ist jene, dass die in Zeiten positiver Konjunktur erwirtschafteten Gewinne zur Schuldentilgung verwendet werden sollen.²⁴⁰ Mit dieser neuen Regelung wird auch dem Kritikpunkt der „Verschwendung guter Zeiten“ hinsichtlich der Haushaltskonsolidierung wirksam begegnet.²⁴¹

Rat und Kommission überwachen sodann die Umsetzung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme.²⁴² Das dafür in Art 6 bzw 10 VO (EG) 1466/97 grundlegende Verfahren²⁴³ wird durch die VO (EU) 1175/2011 in erheblichem Maße präziser ausgestaltet.

Stellt der Rat eine erhebliche Abweichung vom Anpassungspfad fest, richtet die Kommission²⁴⁴ eine Verwarnung²⁴⁵ nach Art 121 Abs 4 AEUV an den betreffenden

²³⁶ Der terminologische Unterschied in der Formulierung der Bestimmungen scheint gering (bei Staaten, die das mittelfristige Ziel erreicht haben soll das Ausgabenwachstum „nicht über die Referenzrate hinausgehen“, bei jenen die das Ziel noch nicht erreicht haben „unter der Referenzrate bleiben“), aber hat dennoch Folgen: Bei Staaten, die das Ziel erreicht haben, darf die Wachstumsrate der Ausgaben (kleiner) gleich der Referenzrate sein, bei den anderen Staaten muss sie darunter liegen (also darf nur „kleiner“ der Referenzrate sein). Abgesehen davon tritt für letztere das zusätzliche Erfordernis eines Progress hin zum mittelfristigen Haushaltsziel hinzu.

²³⁷ Art 5 Abs 1 UAbs 3 lit b bzw Art 9 Abs 1 UAbs 3 lit b VO (EG) 1466/97 idgF.

²³⁸ Art 5 Abs 1 UAbs 3 lit c bzw Art 9 Abs 1 UAbs 3 lit c VO (EG) 1466/97 idgF.

²³⁹ *Raschauer*, JRP 2013, 204.

²⁴⁰ *Pilz/Dittmann*, Perspektiven des Stabilitäts- und Wachstumspakts – Rechtliche und ökonomische Implikationen des Reformpakets „Economic Governance“, ZEuS 2012, 53 (60).

²⁴¹ Zu diesem siehe bereits zuvor Punkt III. B. 1. sowie *Schuknecht/Moutot/Rother/Stark*, ECB Occasional Paper Series 129 (2011) 10.

²⁴² Art 6 Abs 1 und Art 10 Abs 1 VO (EG) 1466/97 idgF iVm Art 121 Abs 3 AEUV.

²⁴³ Vgl dazu oben Punkt II. C. 2.

²⁴⁴ Damit wird auch auf sekundärrechtlicher Ebene der durch den Vertrag von Lissabon vorgenommenen Primärrechtsänderung Rechnung getragen. Vgl dazu bereits oben Punkt II. C. 2. Siehe auch *Hattenberger*, Art 121 Rz 2; *Kullas*, Kann der reformierte Stabilitäts- und Wachstumspakt den Euro retten? cepStudie (2011) 12.

²⁴⁵ Die Rechtsnatur einer solchen Verwarnung ist noch nicht abschließend geklärt. Während *Bandilla*, Art 121 Rz 28 ausgehend von der Urfassung der VO (EG) 1466/97 davon ausgeht, dass es sich auch weiterhin um eine Empfehlung handeln muss, argumentiert *Kempfen*, Art 121 Rz 22, dass einer Verwarnung aufgrund der Tatsache, dass sie weder in Art 288 AEUV genannt wird, noch an einer anderen Vertragsstelle genannt wird keinerlei rechtliche Bedeutung beigemessen werden kann. Auch wenn rechtlich unverbindliche Maßnahmen der Union (die Empfehlung stellt eine solche dar; dazu

Mitgliedstaat.²⁴⁶ Die Kriterien zur Bewertung und Feststellung der Erheblichkeit einer Abweichung²⁴⁷ finden sich in Art 6 Abs 3 bzw Art 10 Abs 3 VO (EG) 1466/97 idgF.²⁴⁸ Binnen eines Monats nach Annahme der Verwarnung prüft der Rat nun die Lage und nimmt – basierend auf einer Kommissionsempfehlung – eine Empfehlung über die erforderlichen politischen Maßnahmen an,²⁴⁹ in der eine höchstens fünfmonatige Frist²⁵⁰ zur Behebung der Abweichung festgelegt wird, und die auf Kommissionsvorschlag auch öffentlich gemacht werden kann. In diesem Zeitraum trifft den jeweiligen Mitgliedstaat auch eine Berichtspflicht gegenüber dem Rat. Sollte die Frist ungenutzt verstreichen, empfiehlt die Kommission dem Rat mittels Beschluss (der mit qualifizierter Mehrheit anzunehmen ist²⁵¹) festzustellen, dass keine wirksamen Maßnahmen ergriffen wurden.²⁵² Kommt der Rat dieser Empfehlung nicht nach, empfiehlt die Kommission einen Monat später erneut die Annahme eines derartigen Beschlusses, sofern es der betreffende Mitgliedstaat immer noch unterlässt, notwendige Maßnahmen zu ergreifen. Erfolgt innerhalb von zehn Tagen nach Annahme des Vorschlags durch die Kommission seitens des Rats keine Ablehnung des Beschlusses mit einfacher Mehrheit, so gilt dieser als vom Rat angenommen – es kommt sohin zu einer Genehmigungsfiktion.²⁵³ Dieses sogenannte „Verfahren der umgekehrten Abstimmung“, das sich in mehreren Rechtsakten des Legislativpakets zur wirtschaftspolitischen Koordinierung findet, ist

Schroeder, Grundkurs 124) nicht als rechtlich wirkungslos angesehen werden, kann die Antwort auf die aufgeworfene Frage hier dahingestellt bleiben, denn unabhängig von ihrer genauen rechtlichen Qualifikation erreicht eine Verwarnung in jedem Fall ihren Zweck – die Kommission setzt dem betreffenden Mitgliedstaat „einen Schuss vor den Bug“ und erzeugt auf diese Weise bereits den intendierten Gruppendruck. Siehe in diesem Zusammenhang auch *Potacs/Mayer*, Rahmenbedingungen 115.

²⁴⁶ Art 6 Abs 2 bzw Art 10 Abs 2 VO (EG) 1466/97 idgF.

²⁴⁷ Ein Abweichen wird dabei auf Grundlage einer Gesamtbewertung ermittelt.

²⁴⁸ Dabei wird insbesondere auf den Umfang der Abweichung vom mittelfristigen Haushaltsziel sowie auf die Ausgabenentwicklung abgestellt. Vgl dazu *Hattenberger*, Art 121 Rz 41. Weiters kann eine Abweichung im Falle eines außergewöhnlichen Ereignisses oder eines schweren Konjunkturabschwungs toleriert werden.

²⁴⁹ Gemäß Art 11 Abs 2 VO (EG) 1466/97 idgF kann auch die Durchführung einer Mission verstärkter Überwachung vor Ort durch die Kommission Gegenstand der Empfehlung sein. Diese Möglichkeit stellt eine bedeutende Stärkung der Rolle der Kommission dar. Vgl *Pilz/Dittmann*, ZEuS 2012, 61.

²⁵⁰ In dringenden Fällen kann die Frist auf drei Monate verkürzt werden.

²⁵¹ Im Anwendungsbereich des Art 6 VO (EG) 1466/97 idgF nehmen an der Abstimmung außerdem nur jene Ratsmitglieder teil, die einen Mitgliedstaat vertreten, dessen Währung der Euro ist.

²⁵² Außerdem kann die Kommission zeitgleich die Annahme einer überarbeiteten Empfehlung vorschlagen.

²⁵³ Ausführlich *Hattenberger*, Art 121 Rz 44.

massiver Kritik ausgesetzt, zumal es in der herrschenden Lehre als mit dem Primärrecht nicht vereinbar angesehen wird.²⁵⁴

Nach Annahme des Beschlusses durch den Rat kann die Kommission zudem im betreffenden Mitgliedstaat eine Überwachungsmission vor Ort durchführen.²⁵⁵ Außerdem hat der ECOFIN-Rat dem Europäischen Rat einen Bericht über gefasste Beschlüsse vorzulegen.

Komplett neu ist die Aufnahme der grundlegenden Elemente des sogenannten „Europäischen Semesters“²⁵⁶ in Art 2-a VO (EG) 1466/97 idgF, das dadurch rechtsverbindlich wird.²⁵⁷ Die multilaterale Überwachung bildet dabei einen integralen Bestandteil des Europäischen Semesters. Dieses umfasst die Bestimmung und Überwachung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik sowie der beschäftigungspolitischen Leitlinien, die Übermittlung und Bewertung der Stabilitäts- bzw Konvergenzprogramme und der nationalen Reformprogramme²⁵⁸ und die Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte gemäß der VO (EU) 1176/2011.²⁵⁹ Der Rat erstellt im Laufe des Europäischen Semesters Leitlinien²⁶⁰ für die Mitgliedstaaten, die diese insbesondere bei ihrer nationalen Haushaltspolitik – noch ehe wesentliche Beschlüsse für das Folgejahr gefällt werden – zu berücksichtigen haben. Sollte ein Mitgliedstaat nicht in Übereinstimmung mit den Leitlinien handeln, zieht dies Konsequenzen nach sich, die von zusätzlichen Empfehlungen und einer Verwarnung gemäß Art 121 Abs 4 AEUV²⁶¹ bis hin zu weiteren Maßnahmen nach den einschlägigen Verordnungen²⁶² reichen.²⁶³ Zudem

²⁵⁴ Für viele *Rathke*, „Umgekehrte Abstimmung“ in der Fiskalunion: neue Stabilitätskultur oder halbautomatischer Vertragsbruch? DÖV 2012, 751.

²⁵⁵ Art 11 VO (EG) 1466/97 idgF.

²⁵⁶ Dazu weiterführend *Köhler-Töglhofer/Part*, Makrokoordinierung 63.

²⁵⁷ *Antpöhler*, ZaöRV 2012, 364. Zuvor bestand eine rein politische Bindungswirkung an den geänderten Verhaltenskodex für die Umsetzung des SWP. Dazu *Obwexer*, ZÖR 2012, 229 f.

²⁵⁸ In diesen werden jene Maßnahmen festgelegt, die die Mitgliedstaaten zur Verstärkung ihrer Politik ua in den Bereichen Wachstum, Beschäftigung und soziale Eingliederung geplant haben. Siehe dazu zB die Pressemitteilung des Rats der EU 13161/10 PRESSE 229, 6.

²⁵⁹ Art 2-a Abs 2 lit a bis e VO (EG) 1466/97 idgF.

²⁶⁰ Diese werden auf Basis von Kommissionsbewertungen der Programme erstellt.

²⁶¹ Hier unterlief den Verfassern der VO (EU) 1175/2011 offensichtlich ein Redaktionsfehler, da im einschlägigen Art 2-a Abs 3 lit b auf Art 212 Abs 4 AEUV verwiesen wird.

²⁶² VO (EG) 1466/97 idgF, VO (EG) 1167/97 idgF, VO (EU) 1176/2011.

²⁶³ Art 2-a Abs 3 VO (EG) 1466/97 idgF.

werden weitere Organe und Einrichtungen der EU ins Europäische Semester²⁶⁴ eingebunden.²⁶⁵

Das Europäische Semester zielt auf die Implementierung einer (bisher fehlenden) Ex-Ante-Komponente²⁶⁶ in der wirtschaftspolitischen Koordinierung und Überwachung.²⁶⁷ Die dahintersteckende Grundidee der Kommission ist jene, dass Vorbeugung wirksamer sei als Korrektur.²⁶⁸ Durch ein frühzeitiges Reagieren auf Fehlentwicklungen versucht man somit einem übermäßigen Defizit vorzubeugen – das auch vor dem Hintergrund, dass die nationalen Haushaltspläne in der EU untereinander in einem Wechselwirkungsverhältnis stehen.²⁶⁹

Ein weiteres Novum, das mit der VO (EU) 1175/2011 eingeführt wird, stellt der wirtschaftspolitische Dialog dar. Um die Zusammenarbeit zwischen den Organen der EU zu erhöhen und die Transparenz zu verbessern, kann der zuständige Ausschuss des Europäischen Parlaments insbesondere die Vertreter anderer Organe einladen,

²⁶⁴ Eine übersichtliche Darstellung des konkreten zeitlichen Ablaufs des Europäischen Semesters findet sich im Memorandum der Europäischen Kommission „Die wirtschaftspolitische Steuerung der EU im Einzelnen“ vom 12.11.2012, MEMO/13/979, 2 f. Daraus folgt für das Jahr 2014 folgender in seinen Grundzügen dargestellter Zeitablauf: Das laufende Europäische Semester wurde vor kurzem durch die Veröffentlichung des Jahreswachstumsberichts für 2014 [Mitteilung der Kommission: Jahreswachstumsbericht 2014, COM(2013) 800 final] eingeläutet. Parallel dazu wurde auch der Warnmechanismusbericht 2014 veröffentlicht [Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss: Warnmechanismusbericht 2014, COM(2013) 790 final]. Im Februar bzw März legt der Europäische Rat auf Basis des Jahreswachstumsberichts die Wirtschaftsprioritäten fest; die Europäische Kommission veröffentlicht den Bericht über vertiefte Prüfungen von Ländern mit potenziellen makroökonomischen Ungleichgewichten. Bis Ende April legen die Mitgliedstaaten sodann ihre Stabilitäts- bzw Konvergenzprogramme sowie die nationalen Reformprogramme vor. Im Mai schlägt die Kommission auf Basis des Jahreswachstumsberichts und der übermittelten Programme den Mitgliedstaaten länderspezifische politische Empfehlungen vor, die im Juni bzw Juli vom Europäischen Rat gebilligt werden und im Juli von den Finanzministern endgültig angenommen werden. Daraufhin legen die Mitgliedstaaten des Euroraums bis 15. Oktober ihre Haushaltsübersichten für das Folgejahr vor, zu denen die Kommission im November (während bereits erneut das Europäische Semester für das nächstfolgende Jahr beginnt) Stellung nimmt (außerdem werden diese von den Finanzministern der Eurowährungsgebiete erörtert). Im Dezember nehmen die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist unter Berücksichtigung der Stellungnahmen der Kommission und der Finanzminister endgültig ihre jährlichen Haushaltspläne an.

²⁶⁵ Art 2-a Abs 4 VO (EG) 1466/97 idgF.

²⁶⁶ Wie die vorangehenden Ausführungen zeigen, erfolgt eine Koordinierung und Überwachung noch ehe die Mitgliedstaaten endgültige haushaltspolitische Entscheidungen für das Folgejahr treffen.

²⁶⁷ Vgl die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung für Stabilität, Wachstum und Beschäftigung – Instrumente für bessere wirtschaftspolitische Steuerung der EU, KOM(2010) 367 endg, 13.

²⁶⁸ Siehe die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Verstärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung, KOM(2010) 250 endg, 10.

²⁶⁹ Vgl auch *Pilz/Dittmann*, ZEuS 2012, 78.

um die in Art 2-ab Abs 1 lit a – g VO (EG) 1466/97 idgF genannten Gegenstände zu erörtern.²⁷⁰ Zudem findet sich in Art 2-ab Abs 2 VO (EG) 1466/97 idgF die inhaltlich-prozedurale Vorgabe,²⁷¹ die einen „comply or explain“-Mechanismus dergestalt statuiert, dass der Rat prinzipiell den Empfehlungen und Vorschlägen der Kommission zu folgen hat und widrigenfalls seine Haltung öffentlich erläutern muss.

b) Zusätzliche Bestimmungen für Eurostaaten

Die Mitgliedstaaten der Eurozone haben – insbesondere auch vor dem Hintergrund möglicher negativer Spillover-Effekte²⁷² – ein besonderes Interesse am ordnungsgemäßen Funktionieren der WWU.²⁷³ Um im Rahmen der präventiven Komponente des SWP einen weiteren Anreiz zur Anpassung an das mittelfristige Haushaltsziel und dessen Aufrechterhaltung zu schaffen, sind iSd wirksamen Durchsetzung dieses Bereichs der haushaltspolitischen Überwachung zusätzliche Sanktionsmöglichkeiten notwendig.²⁷⁴ Dabei soll für diese Verfahren auch die Rolle des Rats durch die Etablierung eines Systems der „umgekehrten Abstimmung“²⁷⁵ zurückgedrängt werden²⁷⁶ – und die Kommission somit eine Stärkung erfahren.²⁷⁷

Basierend auf diesen Überlegungen wurde die auf Art 136 iVm Art 121 Abs 6 AEUV²⁷⁸ gestützte Verordnung (EU) Nr 1173/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet²⁷⁹ geschaffen. Wie der vollständige Titel der Verordnung

²⁷⁰ Vgl *Obwexer*, ZÖR 2012, 217.

²⁷¹ Ebenda.

²⁷² Vgl zB Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung für Stabilität, Wachstum und Beschäftigung – Instrumente für bessere wirtschaftspolitische Steuerung der EU, KOM(2010) 367 endg, 3.

²⁷³ Erwägungsgrund 1 zur VO (EU) 1173/2011.

²⁷⁴ Art 1 Abs 1 sowie die Erwägungsgründe 13, 15 und 18 zur VO (EU) 1173/2011.

²⁷⁵ Dieses Verfahren der umgekehrten Abstimmung steht derzeit im Kreuzfeuer der Kritik. Für viele *Weber*, Europa- und völkerrechtliche Elemente der Gewährleistung von Haushaltsdisziplin in der Währungsunion, EuR 2013, 375 (378 f) mwN.

²⁷⁶ Das auch deshalb, weil politisch motiviertes Stimmverhalten im Rat die Verhängung von Sanktionen bisher erheblich erschwerte. Vgl *Calliess*, VVDStRL 71 (2012) 168 ff.

²⁷⁷ Erwägungsgrund 7 VO (EU) 1173/2011.

²⁷⁸ Kritisch zur Tauglichkeit dieser Rechtsgrundlagen zB *Müller-Graf*, Euroraum Budgethilfenpolitik im rechtlichen Neuland, *integration* 2011, 289 (301 und 305).

²⁷⁹ ABI 2011 L 306/1, berichtet durch ABI 2012 L 176/72.

bereits erkennen lässt, gilt diese ausschließlich für jene Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist.²⁸⁰

Wird mittels Ratsbeschluss nach Art 6 Abs 2 UAbs 4 VO (EG) 1466/97 idgF festgestellt, dass ein Mitgliedstaat der Eurozone es unterlassen hat, politische Maßnahmen zu ergreifen, nachdem ein erhebliches Abweichen vom Anpassungspfad hin zum mittelfristigen Haushaltsziel konstatiert worden war, empfiehlt die Kommission dem Rat, binnen 20 Tagen einen Sanktionsbeschluss zu fassen. Als Sanktion ist die Verhängung einer verzinslichen Einlage²⁸¹ in Höhe von 0,2% des Vorjahres-BIP des betreffenden Mitgliedstaats vorgesehen.²⁸² Allerdings kann die Kommission dem Rat – auf begründeten Antrag des betreffenden Mitgliedstaats hin – die Verringerung der Höhe der verzinslichen Einlage und sogar deren komplette Aufhebung empfehlen.²⁸³

Für die Auferlegung der Sanktion ist das Verfahren der umgekehrten Abstimmung anzuwenden. Dabei gilt der Sanktionsbeschluss als vom Rat angenommen, wenn ihn dieser nicht binnen zehn Tagen nach Annahme der Kommissionsempfehlung mit qualifizierter Mehrheit ablehnt.²⁸⁴ Allerdings besteht für den Rat die Möglichkeit, die Kommissionsempfehlung mittels qualifizierter Mehrheit zu ändern und den geänderten Text anzunehmen.²⁸⁵ Dadurch wird die in Erwägungsgrund 7 zur VO (EU) 1173/2011 gewünschte Einschränkung der Rolle des Rats in diesem Verfahren natürlich wieder etwas relativiert.²⁸⁶

Liegt ein erhebliches Abweichen vom Anpassungspfad in Richtung des mittelfristigen Haushaltsziels nicht mehr vor, beschließt der Rat auf Kommissionsempfehlung die Rückerstattung der Einlage sowie der angelaufenen Zinsen.²⁸⁷

²⁸⁰ Art 1 Abs 1 VO (EU) 1173/2011.

²⁸¹ Zur Höhe des Zinssatzes siehe Art 4 Abs 5 VO (EU) 1173/2011.

²⁸² Art 4 Abs 1 VO (EU) 1173/2011.

²⁸³ Vgl Art 4 Abs 4 VO (EU) 1173/2011.

²⁸⁴ Art 4 Abs 2 VO (EU) 1173/2011.

²⁸⁵ Art 4 Abs 3 VO (EU) 1173/2011.

²⁸⁶ Vgl auch *Obwexer*, ZÖR 2012, 224 f.

²⁸⁷ Art 4 Abs 6 VO (EU) 1173/2011. Auch hinsichtlich dieser Empfehlung besteht für den Rat die Möglichkeit diese mit qualifizierter Mehrheit zu ändern.

3. Korrektive Komponente

a) Reform der VO (EG) 1467/97

Das Defizitverfahren erfährt einige Neuerungen durch die Verordnung (EU) 1177/2011 des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit.²⁸⁸ Rechtsgrundlage dieser Verordnung bildet Art 126 Abs 14 AEUV. Das komplexe, mehrstufig ausgestaltete Defizitverfahren, in das sich die durch die Reform vorgenommenen Modifikationen einfügen, wurde bereits zuvor umfassend erläutert.²⁸⁹

In der bisherigen Anwendungspraxis des Art 126 AEUV bzw des SWP fand das Schuldenstandkriterium kaum bis gar keine Beachtung. Das zeigt sich empirisch auch daran, dass bis 2010 alle, ein übermäßiges Defizit feststellenden Ratsentscheidungen, mit der Überschreitung der 3%-Defizitgrenze, jedoch nie mit einem zu hohen Schuldenstand begründet wurden.²⁹⁰ Durch die Reform wird nun ein stärkerer Fokus auf dieses Schuldenstandkriterium gerichtet.²⁹¹ In diesem Zusammenhang wird auch erstmalig die Ausnahmeregelung des Art 126 Abs 2 lit b AEUV präzisiert. Das Verhältnis zwischen Schuldenquote und BIP ist nach Art 2 Abs 1a VO (EG) 1467/97 idgF dann hinreichend rückläufig und nähert sich rasch genug dem Referenzwert, wenn die sogenannte „Zwanzigstelregel“²⁹² erfüllt wird.²⁹³ Ist dies der Fall, ist eine über dem Referenzwert liegende Schuldenquote nicht als Verletzung der Haushaltsdisziplin zu sehen.²⁹⁴ Umgekehrt führt jedoch das Verfehlen der Anforderungen der Zwanzigstelregel bei Überschreiten des Schuldenstandkriteriums

²⁸⁸ ABI 2011 L 306/33.

²⁸⁹ Vgl oben die Punkte II. B. 2. b), II. D. 3. sowie II. C. 3.

²⁹⁰ *Bandilla*, Art 126 Rz 54.

²⁹¹ Siehe bereits Art 1 Abs 1 VO (EG) 1467/97 idgF, der nun erstmalig den öffentlichen Schuldenstand als Prüfungskriterium für die Haushaltsdisziplin nennt. Es wird damit aufgewertet und auf eine Ebene mit dem Defizitkriterium gesetzt (vgl auch *Potacs/Mayer*, Entwicklungen 248). Aus ökonomischer Sicht ist der stärkere Blick auf das Schuldenstandkriterium durchaus zu begrüßen. Dazu ausführlich *Kullas*, Wachstumspakt 20.

²⁹² Wenn sich also als Richtwert der Abstand zum Referenzwert von 60% des BIP in den vorangegangenen drei Jahren jährlich im Durchschnitt um ein Zwanzigstel verringert hat. Art 2 Abs 1a UAbs 2 VO (EG) 1467/97 idgF legt eine Sonderregelung für Mitgliedstaaten fest gegen die am 8.11.2011 ein Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits gelaufen ist.

²⁹³ Das Schuldenstandkriterium wird durch diese Festsetzung eines numerischen Richtwerts operationalisiert, was wiederum eine Einschätzung ermöglicht, ob sich der Schuldenstand in ausreichendem Tempo dem 60%-Referenzwert nähert. Siehe dazu den Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, KOM(2010) 522 endg, 5 f.

²⁹⁴ Vgl *Hattenberger*, Art 126 Rz 23.

nicht automatisch zur Einleitung eines Defizitverfahrens.²⁹⁵ Vielmehr haben die Kommission bei der Berichterstellung nach Art 126 Abs 3 AEUV²⁹⁶ und der Rat bei der Beschlussfassung darüber, ob ein übermäßiges Defizit vorliegt (Art 126 Abs 6 AEUV), eine Gesamtbewertung aller einschlägigen Faktoren vorzunehmen.²⁹⁷

Auf der nächsten Stufe des Defizitverfahrens – es handelt sich dabei um die Ratsempfehlungen nach Art 126 Abs 7 AEUV – besteht seit der Reform die Möglichkeit, die Frist zum Ergreifen von Maßnahmen in besonders ernsten haushaltspolitischen Situationen von sechs auf drei Monate zu verkürzen.²⁹⁸ Damit eröffnet sich die Option, das Verfahren in besonders dringenden Fällen zu beschleunigen, um schwerwiegende Konsequenzen für die gesamte EU abzuwenden. Innerhalb dieser Frist wird außerdem eine Berichtspflicht des Staats über die aufgrund der Ratsempfehlung ergriffenen Maßnahmen geschaffen.²⁹⁹ Eine ähnliche – nunmehr obligatorische – Berichtspflicht besteht auch nach einem In-Verzug-Setzen durch den Rat gemäß Art 126 Abs 9 AEUV.³⁰⁰ Die genannten Berichte sind zudem zu veröffentlichen.

Eine weitere Intensivierung durch die VO (EU) 1177/2011 erfährt das in Art 126 Abs 11 AEUV primärrechtlich verankerte Sanktionsregime. Nunmehr wird die Geldbuße zur Regelsanktion.³⁰¹ Diese besteht aus einer fixen Komponente, die 0,2% des BIP beträgt sowie aus einer variablen Komponente, die in Abhängigkeit vom Haushaltssaldo berechnet wird.³⁰² Die Obergrenze für eine einzelne Geldbuße nach Art 12 VO (EG) 1467/97 idgF liegt entsprechend dessen Abs 3 bei 0,5% des BIP. Die

²⁹⁵ *Pilz/Dittmann*, ZfRV 2012, 105.

²⁹⁶ Die dabei von der Kommission zu berücksichtigenden Faktoren finden sich in Art 2 Abs 3 VO (EG) 1467/97 idgF.

²⁹⁷ Art 2 Abs 4 VO (EG) 1467/97 idgF. Es gilt jedoch zu beachten, dass dafür die Einhaltung des Nähekrateriums des gesamtstaatlichen Defizits zum Referenzwert und eine bloß vorübergehende Überschreitung des Defizits die notwendigen Bedingungen sind. Auch Rentenreformen gilt nach Art 2 Abs 5 und Abs 7 VO (EG) 1467/97 idgF ein besonderes Augenmerk. Zu alledem ausführlich *Pilz/Dittmann*, ZfRV 2012, 105.

²⁹⁸ Art 3 Abs 4 VO (EG) 1467/97 idgF.

²⁹⁹ Siehe dazu Art 3 Abs 4a VO (EG) 1467/97 idgF. Darin besteht auch eine gewisse Schutzwirkung für den betroffenen Mitgliedstaat. Sollten die wirksamen Maßnahmen zur Defizitkorrektur nämlich nachteilige wirtschaftliche Entwicklungen nach sich ziehen, können deren Auswirkungen zu einer Änderung der Ratsempfehlung führen. Vgl Art 3 Abs 5 VO (EG) 1467/97 idgF sowie *Pilz/Dittmann*, ZEuS 2012, 64.

³⁰⁰ Art 5 Abs 1a VO (EG) 1467/97 idgF.

³⁰¹ Art 11 VO (EG) 1467/97 idgF. Bisher wurde in der Regel eine unverzinsliche Einlage verhängt.

³⁰² Art 12 Abs 1 VO (EG) 1467/97 idgF. Vgl auch *Obwexer*, ZÖR 2012, 218.

verhängten Geldbußen stellen sonstige Einnahmen iSd Art 311 AEUV dar und werden dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) zugewiesen.³⁰³

Wie bereits in der präventiven Komponente des SWP wird auch in dessen korrektiver Komponente der wirtschaftliche Dialog etabliert, um die Kommunikation zwischen den Organen der EU zu verbessern und die Transparenz zu steigern.³⁰⁴ Auf derselben Erwägung dürfte auch eine Reihe weiterer neu normierter Berichtspflichten beruhen.³⁰⁵

Auch der in Art 10a VO (EG) 1467/97 idgF hinzugekommene (ständige) Dialog mit den Behörden der Mitgliedstaaten stellt eine Neuheit dar. Zu diesem Zweck führt die Kommission³⁰⁶ Kontrollbesuche durch, um die Wirtschaftslage vor Ort zu prüfen und Probleme im Zusammenhang mit der Umsetzung der Ziele der VO (EG) 1467/97 idgF zu ermitteln. Weiters besteht die Möglichkeit einer verstärkten Überwachung vor Ort, falls das Defizitverfahren sich in einem fortgeschrittenen Stadium befinden sollte.³⁰⁷ Die betreffenden Mitgliedstaaten trifft dabei eine Kooperationspflicht.³⁰⁸ Über die Ergebnisse der Besuche erstattet die Kommission dem Rat Bericht.³⁰⁹

b) Zusätzliche Bestimmungen für Eurostaaten

Eine zusätzliche Ergänzung erfährt das Defizitverfahren durch die lediglich auf die Mitgliedstaaten der Eurozone bezogene Verordnung (EU) Nr 1173/2011.³¹⁰ Durch neue und früher einsetzende finanzielle Sanktionen soll diese Verordnung die Durchsetzung der Haushaltsdisziplin in den Eurostaaten stärken.³¹¹ Zu diesem Zweck werden zwei neue Sanktionsmechanismen in das bereits bestehende Defizitverfahren³¹² eingefügt.

³⁰³ Art 16 VO (EG) 1467/97 idgF. Zu den sonstigen Einnahmen vgl *Lödl*, Art 311 AEUV, in Mayer/Stöger (Hrsg), EUV/AEUV (2013) Rz 35 ff.

³⁰⁴ Art 2a VO (EG) 1467/97 idgF.

³⁰⁵ ZB Art 3 Abs 2 und Art 4 Abs 2 UAbs 2 VO (EG) 1467/97 idgF.

³⁰⁶ Auf Einladung kann daran auch ein Vertreter der Europäischen Zentralbank teilnehmen. Vgl Art 10a Abs 3 VO (EG) 1467/97 idgF.

³⁰⁷ Insbesondere dann, wenn Beschlüsse gemäß Art 126 Abs 8 bzw Abs 11 AEUV ergangen sind.

³⁰⁸ Art 10a Abs 2 VO (EG) 1467/97 idgF.

³⁰⁹ Art 10a Abs 4 VO (EG) 1467/97 idgF.

³¹⁰ Wird in diesem Zusammenhang also von (Mitglied-) Staaten gesprochen, so sind ausschließlich jene Staaten gemeint, deren Währung der Euro ist.

³¹¹ Vgl den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum, KOM(2010) 524 endg, 6.

³¹² Siehe zu diesem bereits zuvor die Punkte II. B. 2. b); II. C. 3.; II. D. 3. sowie III. B. 3. a).

Einerseits kann die Kommission dem Rat empfehlen von einem Mitgliedstaat, der im Rahmen der präventiven Komponente bereits eine verzinsliche Einlage zu leisten hatte,³¹³ im Falle eines Ratsbeschlusses, dass ein übermäßiges Defizit besteht (Art 126 Abs 6 AEUV), zu verlangen, bei der Kommission eine unverzinsliche Einlage in Höhe von 0,2% des Vorjahres-BIP zu hinterlegen.³¹⁴ Diese Empfehlung hat binnen 20 Tagen nach Annahme des Art 126 Abs 6 AEUV-Beschlusses zu erfolgen.³¹⁵ Das gilt auch für den Fall, dass die Kommission „besonders schwerwiegende Verstöße gegen die im SWP festgelegten haushaltspolitischen Verpflichtungen“ feststellt.³¹⁶

Andererseits empfiehlt die Kommission dem Rat, innerhalb von 20 Tagen nach einem Beschluss gemäß Art 126 Abs 8 AEUV,³¹⁷ dass keine wirksamen Maßnahmen zur Defizitkorrektur ergriffen wurden, die Verhängung einer Geldbuße in Höhe von 0,2% des BIP des vorangegangenen Jahrs.³¹⁸

In beiden Fällen (Verlangen einer unverzinslichen Einlage; Auferlegung einer Geldbuße) entscheidet der Rat darüber im Verfahren der umgekehrten Abstimmung. Demnach gilt der Beschluss als angenommen, sofern der Rat nicht binnen zehn Tagen nach Annahme der Kommissionsempfehlung diese mit qualifizierter Mehrheit ablehnt.³¹⁹ Zudem hat der Rat die Möglichkeit, die Kommissionsempfehlung mit qualifizierter Mehrheit zu ändern.³²⁰

Um den länderspezifischen Bedürfnissen und Entwicklungen bestmöglich gerecht zu werden, besteht bei Vorliegen außergewöhnlicher wirtschaftlicher Umstände die

³¹³ Siehe oben Punkt III. B. 2. b).

³¹⁴ Wurde vom betreffenden Mitgliedstaat zuvor im Rahmen der präventiven Komponente bereits eine verzinsliche Einlage bei der Kommission hinterlegt, so wird diese in die unverzinsliche Einlage umgewandelt. Allfällige Differenzbeträge sind zurückzuerstatten bzw nachzuzahlen. Vgl Art 5 Abs 5 VO (EU) 1173/2011.

³¹⁵ Art 5 Abs 1 VO (EU) 1173/2011.

³¹⁶ Auch wenn diese Sanktion im Rahmen des Defizitverfahrens auferlegt wird, ist es nach *Hattenberger* nicht erforderlich, dass im Fall des schwerwiegenden Verstoßes gegen die im SWP festgelegten haushaltspolitischen Verpflichtungen dafür ein übermäßiges Defizit festgestellt wurde. Vgl dazu *Hattenberger*, Art 126 Rz 38.

³¹⁷ Zurecht kritisch zur gewählten Formulierung *Hattenberger*, Art 126 Rz 49. Ihr zufolge knüpft Art 6 Abs 1 VO (EU) 1173/2011 an den Veröffentlichungsbeschluss und nicht an den Feststellungsbeschluss an.

³¹⁸ Art 6 Abs 1 VO (EU) 1173/2011. Eine zuvor bereits geleistete unverzinsliche Einlage wird allenfalls in die Geldbuße umgewandelt, wobei sich ergebende Differenzbeträge entweder dem Mitgliedstaat rückzuerstatten sind oder von diesem nachgezahlt werden müssen. Vgl dazu Art 6 Abs 5 VO (EU) 1173/2011.

³¹⁹ Art 5 Abs 2 sowie Art 6 Abs 2 VO (EU) 1173/2011.

³²⁰ Art 5 Abs 3 und Art 6 Abs 3 VO (EU) 1173/2011.

Möglichkeit, die Höhe der Sanktionen zu verringern oder diese sogar vollkommen aufzuheben.³²¹

Werden einige oder sämtliche Ratsbeschlüsse nach Art 126 Abs 12 AEUV aufgehoben, so erhält der betreffende Mitgliedstaat die hinterlegte, unverzinsliche Einlage zurück.³²² Dies gilt natürlich nicht in Bezug auf Geldbußen,³²³ da der Abschreckungscharakter sonst zu einem erheblichen Teil verloren ginge.

Die Sanktionen haben den Charakter von Verwaltungsmaßnahmen.³²⁴ Erzielt die Kommission mit unverzinslichen Einlagen Zinseinnahmen,³²⁵ stellen diese – ebenso wie Geldbußen – Einnahmen iSd Art 311 AEUV dar, die dem ESM zugewiesen werden.³²⁶

Hinter dieser Verschärfung des Defizitverfahrens steht der bereits zuvor³²⁷ angesprochene Gedanke, dass bisher eine Lücke zwischen der Einleitung eines Verfahrens und der Verhängung erster Sanktionen bestand. So konnten Sanktionen in der noch nicht reformierten Ausgestaltung des Art 126 AEUV-Verfahrens erst sehr spät verhängt werden; nämlich dann, wenn der Druck auf den Haushalt des Staats bereits derart hoch war, dass allfällige Sanktionen aufgrund der damit einhergehenden Budgetbelastung kontraindiziert waren. Dem wird versucht, durch die vorverlagerten und abgestuften neuen Sanktionsmöglichkeiten zu begegnen.³²⁸

4. Sanktionen bei der Manipulation von Statistiken

Statistische Daten über Defizite und Schulden bilden das Fundament für die Anwendung der Art 121 und 126 AEUV und leisten somit einen wichtigen Beitrag zur

³²¹ Art 5 Abs 4 und Art 6 Abs 4 VO (EU) 1173/2011. Vgl auch *European Commission, Occasional Papers* 150 (2013) 15.

³²² Art 7 VO (EU) 1173/2011.

³²³ AA *Pilz/Dittmann*, ZEuS 2012, 64; *dies*, ZfRV 2012, 106. Diese verkennen jedoch völlig den Wortlaut des einschlägigen Art 7 VO (EU) 1173/2011, der expressis verbis von unverzinslichen Einlagen spricht. Zudem würde der Unterschied zwischen unverzinslicher Einlage und Geldbuße dahinfallen, wenn beide rückzahlbar sind.

³²⁴ Art 9 VO (EU) 1173/2011.

³²⁵ Der Terminus unverzinslich bezieht sich demnach nur auf den Charakter der Maßnahme gegenüber dem Mitgliedstaat. Der Kommission bleibt es unbenommen mit den hinterlegten Einlagen auf den Finanzmärkten Zinserträge zu erwirtschaften.

³²⁶ Art 10 VO (EU) 1173/2011. Vgl auch *Lödl*, Art 311 Rz 35 ff.

³²⁷ Vgl oben Punkt III. B. 1.

³²⁸ Zu alledem *European Commission, Occasional Papers* 150 (2013) 15.

wirtschaftspolitischen Koordinierung in der EU.³²⁹ Falsche Datenmeldungen gefährden insofern auch das ordnungsgemäße Funktionieren des SWP.³³⁰ Drohende, massive Sanktionen bergen natürlich die Gefahr in sich, seitens der Mitgliedstaaten dahingehend Überlegungen anzustellen, die negativen Indikatoren zu „schönen“, um beispielsweise einer Geldbuße zu entgehen. Dem wird versucht, in Kapitel V der VO (EU) 1173/2011 einen Riegel vorzuschieben, indem dort Sanktionen für die Manipulation von Statistiken statuiert werden. Von der in diesem Zusammenhang bestehenden Befugnis der Kommission zum Erlass delegierter Rechtsakte³³¹ hat diese mittlerweile Gebrauch gemacht und im Delegierten Beschluss der Kommission (2012/678/EU) über Untersuchungen und Geldbußen in Zusammenhang mit der Manipulation von Statistiken gemäß der Verordnung (EU) Nr 1173/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet³³² das Untersuchungsverfahren, die Verteidigungsrechte und die Kriterien zur Festlegung der Höhe der Geldbuße näher ausgestaltet. Zu beachten gilt es außerdem, dass die Verhängung einer Geldbuße nur gegenüber den Mitgliedstaaten der Eurozone möglich ist.

Zunächst leitet die Kommission eine Untersuchung ein und teilt dies dem betreffenden Mitgliedstaat³³³ sowie dem Europäischen Parlament³³⁴ mit. Die Befugnisse der Kommission (dazu zählen: Auskunftersuchen,³³⁵ Befragungen³³⁶ sowie Überprüfungen³³⁷) und die Rechte der Mitgliedstaaten (diese sind: Recht auf Anhörung,³³⁸ Recht auf Verteidigung,³³⁹ Recht auf Akteneinsicht,³⁴⁰ Recht auf

³²⁹ Vgl Erwägungsgrund 16 zur VO (EU) 1173/2011. Siehe auch *Hilpold*, Eine neue europäische Finanzarchitektur – Der Umbau der Wirtschafts- und Währungsunion als Reaktion auf die Finanzkrise, in *Hilpold/Steinmair* (Hrsg), Neue europäische Finanzarchitektur (2014) 3 (51).

³³⁰ Zur Wichtigkeit statistischer Daten vgl auch den Abschlussbericht der Arbeitsgruppe an den Europäischen Rat, 15302/10 ECOFIN 649, 14 Rz 31 sowie die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Verstärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung, KOM(2010) 250 endg, 4.

³³¹ Art 8 Abs 4 iVm Art 11 VO (EU) 1173/2011.

³³² ABI 2012 L 306/21.

³³³ Art 2 Abs 1 Beschluss 2012/678/EU. Darin sind insbesondere auch Anhaltspunkte für die Vermutung des Vorliegens einer absichtlichen oder aufgrund schwerer Nachlässigkeit entstandenen Verfälschung von Daten anzugeben.

³³⁴ Art 2 Abs 4 Beschluss 2012/678/EU.

³³⁵ Art 3 Beschluss 2012/678/EU.

³³⁶ Art 4 Beschluss 2012/678/EU.

³³⁷ Art 5 Beschluss 2012/678/EU. Siehe auch Art 8 Abs 2 Beschluss 2012/678/EU.

³³⁸ Art 6 Beschluss 2012/678/EU.

³³⁹ Art 9 Beschluss 2012/678/EU.

juristischen Beistand³⁴¹ und Vertraulichkeit³⁴²) im Rahmen dieses Verfahrens sind im Beschluss 2012/678/EU angeführt und präzisiert.³⁴³

Längstens zehn Monate³⁴⁴ nach Bekanntgabe des Beschlusses, ein Untersuchungsverfahren einzuleiten, verabschiedet die Kommission einen Bericht mit ihren Ergebnissen und den Stellungnahmen des betreffenden Mitgliedstaats, der veröffentlicht und dem Rat sowie dem Europäischen Parlament übermittelt wird.³⁴⁵ Der Bericht bildet die Grundlage für eine Kommissionsempfehlung an den Rat, aufgrund derer dieser sodann tätig wird.³⁴⁶

Der Rat kann in der Folge beschließen, gegen einen Mitgliedstaat, der Daten über Defizite und Schulden absichtlich oder aufgrund schwerwiegender Nachlässigkeit falsch dargestellt hat, eine wirksame, abschreckende und verhältnismäßige Geldbuße zu verhängen, die allerdings 0,2% des BIP des betreffenden Mitgliedstaats nicht übersteigen darf.³⁴⁷

Die verhängten Geldbußen³⁴⁸ unterliegen der unbeschränkten Nachprüfungsbefugnis des EUGH, der diese aufheben, herabsetzen und sogar erhöhen kann.³⁴⁹

C. Fiskalrahmenrichtlinie

1. Allgemeines

Wie bereits erwähnt, wird die Asymmetrie bzw. Binarität der WWU (also auf der einen Seite eine einheitliche Geldpolitik und auf der anderen Seite eine den Mitgliedstaaten überlassene Fiskalpolitik) seit jeher als ein Problemfeld identifiziert.³⁵⁰ Der dezentrale Charakter der Haushaltspolitik innerhalb der EU macht es insofern auch erforderlich, die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten stärker zu betonen, indem diese

³⁴⁰ Art 10 Beschluss 2012/678/EU.

³⁴¹ Art 11 Beschluss 2012/678/EU.

³⁴² Art 12 Beschluss 2012/678/EU.

³⁴³ Grundlegend dazu Art 8 Abs 3 VO (EU) 1173/2011.

³⁴⁴ In Ausnahmefällen (zB Behinderung der Untersuchungen) ist eine Verlängerung der Frist um weitere fünf Monate möglich.

³⁴⁵ Art 7 Abs 1 und 2 Beschluss 2012/678/EU. Weitere Berichtspflichten finden sich in Art 7 Abs 3 Beschluss 2012/678/EU.

³⁴⁶ Art 7 Abs 4 Beschluss 2012/678/EU; Art 8 Abs 1 VO (EU) 1173/2011.

³⁴⁷ Art 8 Abs 1 und 2 VO (EU) 1173/2011. Die genauen Kriterien für die Berechnung der Höhe der Geldbuße sind in Art 14 Beschluss 2012/678/EU festgelegt.

³⁴⁸ Diese haben den Charakter von Verwaltungsmaßnahmen und fließen als sonstige Einnahmen iSd Art 311 AEUV dem ESF zu.

³⁴⁹ Art 8 Abs 5 VO (EU) 1173/2011. Vgl auch *Obwexer*, ZÖR 2012, 225.

³⁵⁰ *MwN Weber*, EuZW 2011, 935. Siehe auch oben Punkt II. A.

ermuntert werden, das Ziel gesunder öffentlicher Finanzen in ihr nationales Recht zu implementieren.³⁵¹ Dabei spielt der nationale haushaltspolitische Rahmen – verstanden als die Gesamtheit jener Regelungen, Verfahren und Institutionen, die die Grundlage der staatlichen Haushaltspolitik bilden³⁵² – eine essentielle Rolle. Die auf Art 126 Abs 14 UAbs 3 AEUV gestützte³⁵³ Richtlinie 2011/85/EU des Rates über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten³⁵⁴ (kurz: Fiskalrahmenrichtlinie) soll dazu beitragen, in Bezug auf die haushaltspolitischen Rahmen ein Mindestmaß an Qualität und Komplementarität mit den Regelungen auf EU-Ebene zu sichern.³⁵⁵ Zu diesem Zweck legt die Richtlinie detaillierte Vorgaben für die Gestaltung der haushaltspolitischen Rahmen³⁵⁶ der Mitgliedstaaten fest.³⁵⁷ Deklariertes Ziel der RL ist es, auf diesem Wege die Einhaltung der vertraglichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite zu gewährleisten.³⁵⁸ Zudem wird so versucht, schöngefärbten Darstellungen des Zustands der öffentlichen Finanzen gegenzusteuern.³⁵⁹ Insofern stellt die Richtlinie eine sinnvolle Ergänzung zum SWP dar³⁶⁰ und dient als ein Bindeglied zwischen den EU-Vorgaben und der in der Kompetenz der Mitgliedstaaten verbleibenden Haushaltspolitik.

³⁵¹ Vgl Mitteilung der Kommission: Verstärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung, KOM(2010) 250 endg, 7; Abschlussbericht der Arbeitsgruppe an den Europäischen Rat, 15302/10 ECOFIN 649, 13 Rz 27; Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Anforderungen an den haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten, KOM(2010) 523 endg, 5.

³⁵² Art 2 RL 2011/85/EU. MaW also „die länderspezifischen institutionellen Gegebenheiten, die die Gestaltung der Haushaltspolitik auf nationaler Ebene bestimmen“ (Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Verstärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung, KOM(2010) 250 endg, 7).

³⁵³ Eingehend zur Rechtsgrundlage und der damit einhergehenden Qualifikation der Richtlinie als Rechtsakt ohne Gesetzescharakter siehe *Obwexer*, ZÖR 2012, 215.

³⁵⁴ ABI 2011 L 306/41.

³⁵⁵ Vgl Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung für Stabilität, Wachstum und Beschäftigung – Instrumente für bessere wirtschaftspolitische Steuerung der EU, KOM(2010) 367 endg, 7 f.

³⁵⁶ Dieser umfasst insbesondere das öffentliche Rechnungswesen samt Statistiken, Prognosen, numerische Haushaltsregeln, die Haushaltsverfahren, den mittelfristigen Haushaltsrahmen und die Transparenz öffentlicher Finanzen. Siehe dazu Art 2 lit a bis g RL 2011/85/EU.

³⁵⁷ *Hilpold*, Finanzarchitektur 51.

³⁵⁸ Art 1 RL 2011/85/EU.

³⁵⁹ *Hattenberger*, Art 126 Rz 12. Vgl dazu auch die Sanktionen bei der Manipulation von Statistiken in der VO (EU) 1173/2011.

³⁶⁰ So bereits der Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Anforderungen an den haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten, KOM(2010) 523 endg, 7.

2. Inhalt

Die in Art 2 RL 2011/85/EU genannten Komponenten des haushaltspolitischen Rahmens werden in den Kapiteln II – VI der Richtlinie näher ausgestaltet.

Basis einer soliden Haushaltspolitik bildet eine gut fundierte Finanzberichterstattung.³⁶¹ Die Mitgliedstaaten verfügen nach Art 3 RL 2011/85/EU hierzu über ein nationales System volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung, das sämtliche Teilsektoren³⁶² des Staats in kohärenter und umfassender Weise abdeckt, wobei die ermittelten Haushaltsdaten regelmäßig und zeitnah öffentlich verfügbar gemacht werden.³⁶³ Das System wird zu Sicherungszwecken einer internen Kontrolle und einer unabhängigen Rechnungsprüfung unterworfen.

Makroökonomische Prognosen und Haushaltsprognosen wurden von der Kommission bereits seit langem als mangelbehaftet identifiziert.³⁶⁴ Dem versucht Art 4 RL 2011/85/EU zu begegnen. Demnach stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass die Finanzplanung auf realistischen und aktuellen Prognosen beruht³⁶⁵ und die Haushaltsplanung auf dem wahrscheinlichsten (oder einem vorsichtigeren) makrofinanzpolitischen Szenario basiert. Auch der Kommission kommt in diesem Zusammenhang eine wesentliche Bedeutung zu, da sie selbst Prognosen erstellt, die mit jenen der Mitgliedstaaten verglichen werden, wobei allfällige Abweichungen seitens der Staaten zu erklären sind. Quartalsmäßig werden der Verschuldungsgrad und die Defizithöhe der Mitgliedstaaten veröffentlicht.³⁶⁶

Die in Kapitel IV der Richtlinie eingeführten numerischen Haushaltsregeln sollen wirksam zur Einhaltung der haushaltspolitischen Verpflichtungen über mehrere Jahre hinweg beitragen.³⁶⁷ Diese von den Mitgliedstaaten bei ihrer jährlichen Haushaltsgesetzgebung zu berücksichtigende Regeln³⁶⁸ enthalten Zielvorgaben,

³⁶¹ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Zwischenbericht über die Umsetzung der Richtlinie 2011/85/EU des Rates über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten, COM(2012) 761 final, 3.

³⁶² Dazu zählen der Bund (Zentralstaat), die Länder, die Gemeinden sowie die Sozialversicherung. Genauere Definitionen was iSd Europäischen Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung darunter zu verstehen ist finden sich in Anhang A, Nummern 2.71. bis 2.74. VO (EG) 2223/96, ABI 1996 L 310/1 idF VO (EU) 715/2010, ABI 2010 L 210/1.

³⁶³ Vgl. *Pilz/Dittmann*, ZEuS 2012, 66.

³⁶⁴ Siehe den Zwischenbericht über die Umsetzung der Richtlinie 2011/85/EU des Rates über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten, COM(2012) 761 final, 5.

³⁶⁵ Diese werden dann auch ex-post bewertet.

³⁶⁶ Zuletzt erfolgt am 21.10.2013 in der Eurostat-Pressemitteilung 152/2013.

³⁶⁷ Art 5 RL 2011/85/EU.

³⁶⁸ Art 7 RL 2011/85/EU.

Angaben zu ihrer Überwachung und sogar Folgen im Falle ihrer Nichteinhaltung. In Ermangelung einer weiteren Präzisierung dieser Angaben wird man in nächster Zeit mit noch vorzunehmenden Konkretisierungen diesbezüglich rechnen müssen.³⁶⁹

Mittelfristige Haushaltsrahmen,³⁷⁰ die auf Prognosen gemäß Art 4 RL 2011/85/EU beruhen, und als Grundlage für die Aufstellung des jährlichen Haushaltsplans dienen sollen, zielen darauf ab, eine Finanzplanung über den einjährigen Horizont hinaus zu ermöglichen.³⁷¹ So soll eine sichere Planungsgrundlage über einen längeren Zeitraum hinweg geschaffen werden, die zu einem tragfähigen Staatshaushalt beiträgt und so der Anwendung (insbesondere der korrektiven Komponente) des SWP vorbeugt.³⁷² Abweichungen der jährlichen Haushaltsgesetze vom mittelfristigen Haushaltsrahmen sind zu erläutern. Allerdings bleibt es einer neuen Regierung unbenommen, den Haushaltsrahmen vor dem Hintergrund neuer politischer Prioritäten zu ändern.³⁷³

Die soeben geschilderten, von der Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen müssen ihrem Art 12 entsprechend, alle Teilsektoren des Staats – umfassend sowie in kohärenter Weise – abdecken. Damit wird eine „Flucht aus dem Budget“ zu Zwecken der Bilanzkosmetik hintangehalten.³⁷⁴

Im Sinne der Transparenz und Vergleichbarkeit der Statistiken innerhalb der EU sind übereinstimmende Rechnungslegungsvorschriften und -verfahren von fundamentaler Bedeutung.³⁷⁵ Insofern zielt die Fiskalrahmenrichtlinie auch darauf ab, die Inkohärenz zwischen den Mitgliedstaaten zu beseitigen und eine Harmonisierung des öffentlichen Rechnungswesens innerhalb der EU zu erreichen.³⁷⁶ So nimmt die Kommission nach Art 16 Abs 3 RL 2011/85/EU eine Beurteilung dessen, ob die sogenannten „IPSAS“ für die Mitgliedstaaten geeignet sind vor. In dem diesbezüglichen Bericht kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die „IPSAS“

³⁶⁹ *Hilpold*, Finanzarchitektur 51.

³⁷⁰ Diese sind in Kapitel V der RL 2011/85/EU näher geregelt.

³⁷¹ Zwischenbericht über die Umsetzung der Richtlinie 2011/85/EU des Rates über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten, COM(2012) 761 final, 7.

³⁷² *Pilz/Dittmann*, ZEuS 2012, 67.

³⁷³ Art 11 RL 2011/85/EU.

³⁷⁴ *Hilpold*, Finanzarchitektur 52.

³⁷⁵ Vgl auch Erwägungsgrund 3 zur RL 2011/85/EU sowie Art 3, 12 und 16 Abs 3 RL 2011/85/EU.

³⁷⁶ Dazu *Schauer*, Die Abneigung vieler Länder und Gemeinden vor einer Erweiterung des öffentlichen Rechnungswesens, SWK 2013, 682 (687 f).

nicht ohne weiteres eingeführt werden können. Insoweit gehen die Überlegungen derzeit in die Richtung, an der Einführung sogenannter „EPSAS“ zu arbeiten.³⁷⁷

In Anbetracht der erst vor kurzem abgelaufenen Umsetzungsfrist³⁷⁸ ist seitens der Kommission eine Beurteilung über die vollständige Implementierung in innerstaatliches Recht noch nicht erfolgt. Erste vielversprechende Umsetzungserfolge wurden aber bereits in dem auf Art 15 Abs 3 RL 2011/85/EU beruhenden Zwischenbericht über die Umsetzung der Richtlinie 2011/85/EU des Rates über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten³⁷⁹ festgestellt.

D. Bekämpfung makroökonomischer Ungleichgewichte

1. Allgemeines

Die Ursachen für die ab dem Jahr 2007 auch in Europa aufkeimende Wirtschaftskrise sind multidimensional.³⁸⁰ Dabei zeichneten aber nicht etwa übermäßige öffentliche Defizite oder hohe Staatsschulden hauptverantwortlich für den Ausbruch und die rasche Entwicklung der Krise.³⁸¹ Spekulationsblasen und Verwerfungen auf den Märkten³⁸² nährten das Entstehen makroökonomischer Ungleichgewichte.³⁸³

Hier offenbarte sich einmal mehr das Dilemma der asymmetrischen Kompetenzverteilung³⁸⁴ in der WWU: Den Mitgliedstaaten ist es aufgrund der bei der EZB konzentrierten Zuständigkeit im Bereich der Währungsunion nicht möglich, auf nachteilige makroökonomische Entwicklungstendenzen hin zu einem erheblichen Ungleichgewicht mittels geldpolitischer Maßnahmen³⁸⁵ zu reagieren. Auch eine

³⁷⁷ Dazu ausführlich der Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Die angestrebte Umsetzung harmonisierter Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor in den Mitgliedstaaten: Die Eignung der IPSAS für die Mitgliedstaaten, COM(2013) 114 final.

³⁷⁸ Diese endete am 31.12.2013 (Art 15 RL 2011/85/EU). *Schauer* erkennt in diesem Zusammenhang zurecht die Problematik, die Umsetzung der Richtlinie bis Ende 2013 zu fordern und erst danach europäische Rechnungslegungsstandards festzulegen (*Schauer*, SWK 2013, 688).

³⁷⁹ COM(2012) 761 final.

³⁸⁰ Vgl in diesem Zusammenhang zB *Schulmeister*, Ursachen der großen Krise und ihre Auswirkungen auf die Finanz- und Realwirtschaft, in Hummer (Hrsg), Die Finanzkrise aus internationaler und österreichischer Sicht (2011) 37.

³⁸¹ Vgl *Krugman*, Krise 198 ff.

³⁸² Insbesondere Arbeits-, Immobilien- und Kapitalmärkte waren betroffen.

³⁸³ *Kullas/Koch*, Fünf harte Regeln für einen harten Euro, cepStandpunkt (2010) 5 f.

³⁸⁴ ZB *Häde*, EuR 2009, 202; *Horn*, NJW 2011, 1399.

³⁸⁵ Beispielsweise eine expansive Geldpolitik.

Anpassung über den Wechselkursmechanismus scheidet wegen der einheitlichen Währung aus. Somit bleibt den betroffenen Mitgliedstaaten lediglich die Option, fiskalpolitische Maßnahmen zu ergreifen, mit denen sich jedoch auch nur bedingt Abhilfe schaffen lässt. Beispielsweise belasten Konjunkturprogramme den Staatshaushalt und ziehen so andere negative Konsequenzen nach sich. Insgesamt stellt sich die Lage bei einem Vorliegen makroökonomischer Ungleichgewichte sohin als prekär dar – einen gangbaren Ausweg zu finden erweist sich als schwierig.³⁸⁶

Obwohl derartige Entwicklungen erhebliches Gefahrenpotenzial für die gesamte EU und den Euro in sich bergen,³⁸⁷ wurden sie vom SWP nicht erfasst.³⁸⁸ Um dem damit einhergehenden Risiko wirksam zu begegnen, entschied man sich, im Rahmen des Legislativpakets zur wirtschaftspolitischen Koordinierung einen Mechanismus zu etablieren, der einerseits das Erkennen makroökonomischer Ungleichgewichte ermöglichen soll und andererseits wirksame Korrekturmaßnahmen gewährleistet.³⁸⁹

Die zu diesem Zweck erlassenen Verordnungen³⁹⁰ ergänzen und stärken das in Art 121 Abs 3 und 4 AEUV grundlegende Verfahren der multilateralen Überwachung.³⁹¹

Außerdem versucht man, mit diesen Verordnungen das Auseinanderdriften der Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten (ein Ausfluss makroökonomischer Ungleichgewichte, der erhebliches Sprengpotenzial besitzt) zu verhindern.³⁹²

2. Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte

Die auf Art 121 Abs 6 AEUV fußende Verordnung (EU) Nr 1176/2011 des Europäischen Parlaments und Rates über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte³⁹³ kreiert ein zweistufiges System zur Erkennung und Behebung dieser im Verordnungstitel genannten wirtschaftlichen

³⁸⁶ Zu alledem *Essl/Stiglbauer*, Prävention und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte: Die Excessive Imbalance Procedure, in Österreichische Nationalbank (Hrsg), Geldpolitik und Wirtschaft Q4/11 (2012) 107 (108 f); *Krugman*, Krise 204 ff.

³⁸⁷ Siehe zB die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung für Stabilität, Wachstum und Beschäftigung – Instrumente für bessere wirtschaftspolitische Steuerung der EU, KOM(2010) 367 endg, 4.

³⁸⁸ *Pilz/Dittmann*, ZEuS 2012, 72.

³⁸⁹ Vgl den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, KOM(2010) 527 endg, 2.

³⁹⁰ VO (EU) 1176/2011 und VO (EU) 1174/2011. Siehe dazu die nachstehenden Punkte.

³⁹¹ Erwägungsgrund 7 zur VO (EU) 1176/2011.

³⁹² Siehe auch *Hattenberger*, Art 121 Rz 22.

³⁹³ ABI 2011 L 306/25.

Fehlentwicklungen. Ähnlich dem SWP erhält auch dieses Verfahren eine präventive und eine korrektive Komponente.³⁹⁴ Im erstgenannten Bestandteil werden Risikobewertungen durchgeführt sowie ein Warnsystem geschaffen, in letztgenanntem werden Abhilfemaßnahmen für den Fall eines bereits entstandenen makroökonomischen Ungleichgewichts festgelegt.

Angewandt wird die Verordnung (EU) 1176/2011 im Rahmen des Europäischen Semesters.³⁹⁵

a) Präventive Komponente: Erkennung von Ungleichgewichten

Die präventive Komponente zielt auf eine Erkennung von Ungleichgewichten³⁹⁶ bereits in einem Frühstadium.³⁹⁷ Zu diesem Zweck wurde ein Warnmechanismus konzipiert. Demnach erstellt die Kommission jährlich einen sogenannten Warnmechanismusbericht³⁹⁸ auf Grundlage eines Scoreboards.

Das Scoreboard besteht aus einer Reihe³⁹⁹ von Indikator-Schwellenwerten, die das frühzeitige Erkennen sowohl von internen wie auch von externen Ungleichgewichten⁴⁰⁰ erleichtern sollen.⁴⁰¹ Dabei werden von der Kommission obere

³⁹⁴ Vgl die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung für Stabilität, Wachstum und Beschäftigung – Instrumente für bessere wirtschaftspolitische Steuerung der EU, KOM(2010) 367 endg, 4 ff.

³⁹⁵ Art 1 Abs 2 VO (EU) 1176/2011. So wird der Warnmechanismusbericht zB zusammen mit dem Jahreswachstumsbericht im November veröffentlicht; im Februar bzw März veröffentlicht die Kommission sodann den Bericht über vertiefte Prüfungen („In-depth-reviews“) für die im Warnmechanismusbericht genannten Mitgliedstaaten, in denen möglicherweise Ungleichgewichte bestehen. Daraufhin folgt eine Tiefenanalyse der Ursachen und Auswirkungen eines Ungleichgewichts in den betreffenden Mitgliedstaaten. Daran koppeln sich (je nach Ausgang der Analyse) entweder präventive Empfehlungen (im Rahmen der länderspezifischen Empfehlungen im Juni) oder die Eröffnung des Verfahrens bei einem übermäßigen Ungleichgewicht. Vgl dazu ausführlich bereits oben FN 264 sowie das Memorandum der Europäischen Kommission „Die wirtschaftspolitische Steuerung der EU im Einzelnen“ vom 12.11.2012, MEMO/13/979, 2 f. Instrukтив auch *Essl/Stiglbauer*, Prävention 114 f.

³⁹⁶ Unter einem Ungleichgewicht iSd VO (EU) 1176/2011 sind nach der Begriffsbestimmung in Art 2 Abs 1 „alle Trends, die zu makroökonomischen Entwicklungen führen, die sich nachteilig auf das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschaft eines Mitgliedstaats oder der Wirtschafts- und Währungsunion oder der Union insgesamt auswirken oder potenziell auswirken könnten“ zu verstehen.

³⁹⁷ *Hattenberger*, Art 121 Rz 47; *Pilz/Dittmann*, ZEuS 2012, 73.

³⁹⁸ Zuletzt den Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss: Warnmechanismusbericht 2014, COM(2013) 790 final.

³⁹⁹ Die Verordnung spricht hier von einer geringen Anzahl einschlägiger, einfacher, praktischer, messbarer und verfügbarer makroökonomischer und makrofinanzieller Indikatoren.

⁴⁰⁰ Zu den Kennzahlen, in denen sich externe Ungleichgewichte manifestieren zählen zB der Leistungsbilanzsaldo, der Nettoauslandsvermögensstatus und der reale effektive Wechselkurs, zu

und untere Warnschwellenwerte (die für Eurostaaten und Nichteurostaaten unterschiedlich sein können) festgelegt und veröffentlicht.⁴⁰² Zu den genannten Schwellenwerten zählen beispielsweise der Leistungsbilanzsaldo, das Nettoauslandsvermögen, Schulden und Kreditfluss des privaten Sektors, Immobilienpreisveränderungen, Staatsschulden, die Arbeitslosenrate und andere relevante Größen, die Anzeichen für Ungleichgewichte offenbaren können.⁴⁰³ In diesem Zusammenhang wird insbesondere seitens starker Volkswirtschaften (allen voran Deutschland) das Statuieren von Warnschwellenwerten für eine „zu gute“ wirtschaftliche Leistung kritisiert. So würden sich auch erhebliche Leistungsbilanzüberschüsse⁴⁰⁴ im Lichte der Verordnung als problembehaftet erweisen.⁴⁰⁵ Erst vor kurzem rückte dieser neuralgische Punkt erneut ins Rampenlicht. Nachdem Deutschland im vergangenen Jahr einen Leistungsbilanzüberschuss auswies, der signifikant über dem indikativen Schwellenwert lag,⁴⁰⁶ und die Kommission aufgrund dessen eine eingehende Analyse zur Feststellung etwaiger Ungleichgewichte für sinnvoll erachtete,⁴⁰⁷ führte dies zu einem medialen Aufschrei.⁴⁰⁸ Das weitere Procedere nach diesem ersten Schritt wird sich in den kommenden Monaten zeigen.⁴⁰⁹

jenen, in denen sich interne Ungleichgewichte zeigen beispielsweise die Verschuldung und Kreditflüsse des privaten Sektors, die Veränderung der Wohnimmobilienpreise und die Arbeitslosenquote. Ausführlich dazu das Memorandum der Europäischen Kommission vom 13.11.2013, MEMO/13/970, 2 f.

⁴⁰¹ Art 4 Abs 1, 2 und 3 VO (EU) 1176/2011.

⁴⁰² Art 4 Abs 4 VO (EU) 1176/2011. Zur Genese des ersten Scoreboards siehe *Obwexer*, ZÖR 2012, 221 f.

⁴⁰³ Für das vollständige Scoreboard siehe *European Commission*, Scoreboard for the surveillance of macroeconomic imbalances, Occasional Papers 92 (2012). Eine übersichtliche Kurzdarstellung bietet *Raschauer*, JRP 2013, 205 FN 65.

⁴⁰⁴ Zu diesen ausführlich *European Commission*, Current account surpluses in the EU, European Economy 9/2012 (2012).

⁴⁰⁵ Vgl *Hilpold*, Finanzarchitektur 53.

⁴⁰⁶ Natürlich sind Leistungsbilanzdefizite und -überschüsse differenziert zu behandeln [so auch Art 3 Abs 2 VO (EU) 1176/2011]. Die bisherige Anwendungspraxis zeigte eine erhöhte Bereitschaft, Leistungsbilanzüberschüsse zu tolerieren (vgl mwN *Antpöhler*, ZaöRV 2012, 363 f). Ob es hier zu Änderungen in der institutionellen Praxis kommt werden die nächsten Monate weisen.

⁴⁰⁷ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss: Warnmechanismusbericht 2014, COM(2013) 790 final, 17 f.

⁴⁰⁸ ZB mit vielsagenden Titeln: „Deutschland ist EU zu erfolgreich“ (abrufbar unter <<http://diepresse.com/home/wirtschaft/eurokrise/1476207/Deutschland-ist-EU-zu-erfolgreich>>, 26.1.2014); „Deutschland: Bestrafung für gute Wirtschaftsleistung?“ (abrufbar unter <http://diepresse.com/home/politik/eu/1476026/Deutschland_Bestrafung-fur-gute-Wirtschaftsleistung>, 26.1.2014); „EU nimmt deutsche Exportstärke unter die Lupe“ (abrufbar unter <<http://www.welt.de/wirtschaft/article121848319/EU-nimmt-deutsche-Exportstaerke-unter-die-Lupe.html>>, 26.1.2014).

⁴⁰⁹ Vgl dazu sogleich bzw bereits zuvor FN 395. Insbesondere gilt es die Ergebnisse einer eingehenden Überprüfung abzuwarten.

Wie bereits erwähnt, erstellt die Kommission jährlich auf Basis der im Scoreboard angeführten Schwellenwerte einen Warnmechanismusbericht, der eine wirtschaftliche und finanzielle Einschätzung zum Inhalt hat, die sich auf eine mögliche Entwicklung von Ungleichgewichten bezieht.⁴¹⁰ Allerdings ist zu beachten, dass ein Über- oder Unterschreiten eines oder weniger Schwellenwerte nicht einen Automatismus in Richtung weiterer Verfahrensschritte auslöst. Vielmehr sind die Anknüpfungspunkte für das potenzielle Vorliegen makroökonomischer Ungleichgewichte einer Gesamtbetrachtung zu unterziehen.⁴¹¹ Führt die vorgenommene Beurteilung der Kommission zu dem Ergebnis, dass Mitgliedstaaten von einem Ungleichgewicht betroffen bzw. bedroht sind, so werden diese im Bericht⁴¹² ausgewiesen.⁴¹³ Sollte dies der Fall sein,⁴¹⁴ führt die Kommission sodann eine eingehende Überprüfung („In-depth-review“) der jeweiligen Staaten durch, die die vom Rat vordem ausgeführte Gesamtbewertung des Warnmechanismusberichts zu berücksichtigen hat.⁴¹⁵ Diese „In-depth-review“ dient der Klärung der Frage, ob in einem Mitgliedstaat ein (übermäßiges) Ungleichgewicht besteht. Dabei wird im Rahmen einer detaillierten länderspezifischen Analyse nicht nur die Entstehung und Entwicklung des Ungleichgewichts geprüft, sondern auch eine Vielzahl weiterer relevanter Einflüsse berücksichtigt⁴¹⁶ (u.a. unterschiedliche Ausgangspositionen der Mitgliedstaaten, nationale Besonderheiten in der Beziehung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, Empfehlungen des Rats, politische Absichten, die z.B. in den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen zum Ausdruck kommen und Warnungen bzw. Empfehlungen des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken⁴¹⁷). Zur besseren Einschätzung der Lage führt die Kommission dabei auch eine Überwachungsmission vor Ort durch.⁴¹⁸ Die Ergebnisse der eingehenden

⁴¹⁰ Art 3 Abs 2 VO (EU) 1176/2011.

⁴¹¹ Vgl. Erwägungsgrund 14 zur VO (EU) 1176/2011. Die im Rahmen der Betrachtung zu berücksichtigenden Faktoren finden sich in Art 3 Abs 2 VO (EU) 1176/2011. Das ist durchaus sinnvoll und notwendig, um den unterschiedlichen volkswirtschaftlichen Entwicklungen in der EU in einem gewissen Rahmen gerecht zu werden.

⁴¹² Der Bericht ist neben dem Rat auch dem Europäischen Parlament sowie dem Wirtschafts- und Sozialausschuss vorzulegen.

⁴¹³ Art 3 Abs 3 VO (EU) 1176/2011.

⁴¹⁴ Aber auch im Falle von unerwarteten, bedeutsamen wirtschaftlichen Entwicklungen.

⁴¹⁵ Art 5 Abs 1 iVm Art 3 Abs 5 VO (EU) 1176/2011. Die Gesamtbewertung stellt einen Teil der multilateralen Überwachung iSd Art 121 Abs 3 AEUV dar. Sollte es sich um einen Mitgliedstaat der Eurozone handeln, wird der Warnmechanismusbericht zudem von der Euro-Gruppe erörtert.

⁴¹⁶ Art Abs 1 und 2 VO (EU) 1176/2011.

⁴¹⁷ Vgl. zu diesem die Verordnung (EU) 1092/2010 des Europäischen Parlaments und Rates über die Finanzaufsicht der Europäischen Union und zur Errichtung eines Europäischen Ausschusses für Systemrisiken, ABI 2010 L 311/1.

⁴¹⁸ Siehe dazu Art 13 VO (EU) 1176/2011.

Überprüfung werden dem Rat und dem Europäischen Parlament unterbreitet⁴¹⁹ und veröffentlicht.⁴²⁰ Wurde dabei ein (nicht übermäßiges) Ungleichgewicht von der Kommission festgestellt, kann der Rat auf Kommissionsempfehlung eine Empfehlung nach Art 121 Abs 2 AEUV⁴²¹ an den betreffenden Mitgliedstaat richten.⁴²² Diese wird dann jährlich überprüft und kann im Bedarfsfall geändert werden.⁴²³ Ziel der Empfehlung ist die Reduktion von Ungleichgewichten und der damit einhergehenden Gefahren.⁴²⁴

b) Korrektive Komponente: Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht

Gelangt die Kommission in ihrer eingehenden Überprüfung zu der Ansicht, dass es sich bei dem nach dem im unter Punkt III. D. 2. a) dargestellten Verfahren identifizierten Ungleichgewicht um ein übermäßiges handelt, kann dies zur Einleitung eines Verfahrens nach Art 7 ff VO (EU) 1176/2011 führen. Die Verschärfung der Gangart in diesem Falle lässt sich mit dem damit einhergehenden gesteigerten Gefährdungspotenzial begründen.

Zunächst hat die Kommission das Europäische Parlament, den Rat, die Eurogruppe, die relevanten europäischen Aufsichtsbehörden sowie den Europäischen Ausschuss für Systemrisiken darüber zu informieren, dass sie im Rahmen der eingehenden Überprüfung nach Art 5 VO (EU) 1176/2011 zu der Überzeugung gelangt ist, dass in einem Mitgliedstaat ein übermäßiges Ungleichgewicht⁴²⁵ vorliegt.⁴²⁶ Daraufhin kann der Rat mittels einer Empfehlung⁴²⁷ nach Art 121 Abs 4 AEUV ohne

⁴¹⁹ Im Falle der Erkenntnis, dass Ungleichgewichte bestehen unterrichtet die Kommission neben Rat und Europäischem Parlament auch die Eurogruppe darüber.

⁴²⁰ Art 5 Abs 3 VO (EU) 1176/2011. Zuletzt erfolgte dies durch die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat und die Eurogruppe: Ergebnisse der eingehenden Überprüfung gemäß der Verordnung (EU) Nr 1176/2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, COM(2013) 199 final, in dem die Kommission zu dem Ergebnis kam, dass in 13 Mitgliedstaaten Ungleichgewichte bestehen.

⁴²¹ Kritisch dazu, dass es sich um eine Empfehlung nach Art 121 Abs 2 AEUV handelt *Hattenberger*, Art 121 Rz 18. Mit überzeugenden Argumenten spricht sie sich dafür aus, dass es sich eigentlich um eine Empfehlung nach Art 121 Abs 4 AEUV handeln müsste.

⁴²² Art 6 Abs 1 VO (EU) 1176/2011. Von einer derartigen Empfehlung ist das Europäische Parlament gemäß Art 6 Abs 2 zu unterrichten.

⁴²³ Art 6 Abs 4 VO (EU) 1176/2011.

⁴²⁴ *Pilz/Dittmann*, ZEuS 2012, 73.

⁴²⁵ Unter einem übermäßigen Ungleichgewicht versteht man nach der Legaldefinition des Art 2 Abs 2 VO (EU) 1176/2011 „schwere Ungleichgewichte, einschließlich Ungleichgewichte oder Risiken, die das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion gefährden“.

⁴²⁶ Art 7 Abs 1 VO (EU) 1176/2011.

⁴²⁷ Auf Kommissionsempfehlung hin.

Berücksichtigung der Stimme des Vertreters des betreffenden Mitgliedstaats⁴²⁸ das Vorliegen eines übermäßigen Defizits feststellen.⁴²⁹ Darin kann er außerdem das Ergreifen von Korrekturmaßnahmen innerhalb einer bestimmten Frist fordern. Zu diesem Zweck hat der jeweilige Mitgliedstaat dem Rat und der Kommission einen Korrekturmaßnahmenplan vorzulegen, der die konkreten Gegensteuerungsmaßnahmen anführt und einen Durchführungszeitplan beinhaltet.⁴³⁰ Der Rat bewertet den Plan basierend auf einem Kommissionsbericht binnen zweier Monate. Wird dieser Plan dabei als ausreichend bewertet, wird er vom Rat⁴³¹ mittels Empfehlung,⁴³² die neben den Maßnahmen und Fristen auch einen Zeitplan für die Überwachung festlegt, gebilligt.⁴³³ Modifikationen der Empfehlung aufgrund der Veränderung wirtschaftlicher Verhältnisse sind möglich.⁴³⁴ Sollte der vorgelegte Korrekturmaßnahmenplan allerdings für nicht zureichend gehalten werden, so hat der Staat binnen zwei weiterer Monate einen neuen Vorschlag zu unterbreiten.⁴³⁵

Die Kommission überwacht die Umsetzung der den Korrekturmaßnahmenplan billigenden Empfehlung anhand von Fortschrittsberichten⁴³⁶ des betreffenden Mitgliedstaats, die veröffentlicht werden.⁴³⁷ Zur besseren Überwachung ist auch das Einrichten von Vor-Ort-Missionen möglich.⁴³⁸ Je nachdem, ob der Rat im Rahmen seiner Bewertung aufgrund eines Kommissionsberichts dann zur Auffassung gelangt, dass der Mitgliedstaat die notwendigen Maßnahmen ergriffen hat oder nicht, ruht entweder das Verfahren und die Überwachung wird fortgesetzt, oder der Rat⁴³⁹ stellt auf Kommissionsempfehlung (unter Anwendung des Verfahrens der umgekehrten

⁴²⁸ Art 12 VO (EU) 1176/2011.

⁴²⁹ Art 7 Abs 2 VO (EU) 1176/2011.

⁴³⁰ Art 8 Abs 1 VO (EU) 1176/2011.

⁴³¹ Beachte in diesem Zusammenhang Art 12 VO (EU) 1176/2011.

⁴³² Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass man sich trotz verpflichtender Maßnahmen weiterhin des Mittels der Empfehlung bedient. Dazu *Hattenberger*, Art 121 Rz 50.

⁴³³ Art 8 Abs 2 VO (EU) 1176/2011.

⁴³⁴ Art 9 Abs 4 VO (EU) 1176/2011. Das soll eine erhöhte Flexibilität im Falle negativer, weitestgehend unbeeinflussbarer wirtschaftlicher Entwicklungen gewährleisten.

⁴³⁵ Art 8 Abs 3 VO (EU) 1176/2011.

⁴³⁶ Deren Häufigkeit wird im Überwachungszeitplan festgelegt. Vgl *Hattenberger*, Art 121, Rz 51.

⁴³⁷ Art 9 Abs 1 und 2 VO (EU) 1176/2011. Hinter der Veröffentlichung steckt erneut die Idee der Finanzierung über die Märkte – diese sollen auf transparente Art und Weise mit allen möglichen Informationen zur Risikobeurteilung für die Festlegung der Zinsen für Finanzierungsmaßnahmen des jeweiligen Staats ausgestattet werden.

⁴³⁸ Art 9 Abs 4 VO (EU) 1176/2011.

⁴³⁹ Hier gilt es erneut Art 12 VO (EU) 1176/2011 zu beachten.

Abstimmung⁴⁴⁰) mittels Beschluss die Nichteinhaltung des Korrekturmaßnahmenplans bzw der diesbezüglichen Empfehlung fest.⁴⁴¹ In letztgenanntem Fall wird mittels Empfehlung neuerlich eine Frist zur Umsetzung der notwendigen Maßnahmen gesetzt.

Gelangt der Rat auf Kommissionsempfehlung zur Überzeugung, dass kein übermäßiges Ungleichgewicht mehr besteht, werden sämtliche vorangegangene Empfehlungen aufgehoben und das Verfahren somit eingestellt.⁴⁴²

Die Bestimmungen am Ende der VO (EU) 1176/2011 bezüglich Überwachungsmissionen⁴⁴³ und wirtschaftlichem Dialog⁴⁴⁴ entsprechen jenen im SWP, weshalb an dieser Stelle auf die dort getätigten Ausführungen verwiesen werden kann.⁴⁴⁵

3. Zusätzliche Bestimmungen für Eurostaaten

Aufgrund der besonders ausgeprägten finanziellen sowie wirtschaftlichen Interdependenzen zwischen den Mitgliedstaaten des Euroraums sind nach Kommissionsauffassung für diese strengere Regeln im Falle der (wiederholten) Nichteinhaltung von Empfehlungen notwendig, um negative Auswirkungen zu vermeiden.⁴⁴⁶

Von dieser Überlegung getragen wurde die auf Art 136 iVm Art 121 Abs 6 AEUV gestützte Verordnung (EU) Nr 1174/2011 des Europäischen Parlaments und Rates über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet⁴⁴⁷ erlassen, die ausschließlich auf die Mitgliedstaaten der Eurozone anzuwenden ist.

⁴⁴⁰ Demnach gilt die Kommissionsempfehlung als angenommen, wenn sie der Rat nicht binnen zehn Tagen nach Annahme durch die Kommission mit qualifizierter Mehrheit ablehnt. Die Stimme des Vertreters des betreffenden Mitgliedstaats bleibt dabei unberücksichtigt.

⁴⁴¹ Art 10 VO (EU) 1176/2011.

⁴⁴² Art 11 VO (EU) 1176/2011.

⁴⁴³ Art 13 VO (EU) 1176/2011.

⁴⁴⁴ Art 14 VO (EU) 1176/2011.

⁴⁴⁵ So zB auch *Obwexer*, ZÖR 2012, 223. Siehe deshalb bereits oben bei Punkt III. B.

⁴⁴⁶ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung für Stabilität, Wachstum und Beschäftigung – Instrumente für bessere wirtschaftspolitische Steuerung der EU, KOM(2010) 367 endg, 6.

⁴⁴⁷ ABI 2011 L 306/8.

Stellt der Rat die Nichtergreifung der empfohlenen Korrekturmaßnahmen nach Art 10 Abs 4 VO (EU) 1176/2011 fest, so kann dieser auf Kommissionsempfehlung⁴⁴⁸ dem betreffenden Mitgliedstaat eine verzinsliche Einlage in Höhe von idR⁴⁴⁹ 0,1% des Vorjahres-BIP auferlegen.⁴⁵⁰ Hat der Mitgliedstaat die erforderlichen Maßnahmen ergriffen, wird die Einlage samt angelaufener Zinsen zurückgezahlt.⁴⁵¹

Eine Geldbuße⁴⁵² in Höhe von idR⁴⁵³ 0,1% des Vorjahres-BIP des betreffenden Mitgliedstaates kann mit einem Ratsbeschluss auf Empfehlung der Kommission⁴⁵⁴ hin auferlegt werden, wenn der Staat zweimal in Folge die Nichtergreifung der empfohlenen Korrekturmaßnahmen nach Art 10 Abs 4 VO (EU) 1176/2011 feststellt (in diesem Fall ist die zuvor getätigte verzinsliche Einlage in eine jährliche Geldbuße umzuwandeln), oder wenn der Rat in zwei aufeinanderfolgenden Empfehlungen dem Korrekturmaßnahmenplan nach Art 8 Abs 3 VO (EU) 1176/2011 nicht zustimmt.⁴⁵⁵ Hat ein Staat für ein bestimmtes Jahr bereits eine jährlich anfallende Geldbuße hinterlegt, gelingt es ihm aber in diesem Jahr, die notwendigen Korrekturmaßnahmen zu ergreifen, so erhält er die für das betreffende Jahr bereits bezahlte Geldbuße aliquot zurück.⁴⁵⁶ Hiermit soll ein Anreiz geschaffen werden, ehestmöglich für Abhilfe zu sorgen.

Unabhängig davon, ob es sich bei der Sanktion um eine verzinsliche Einlage, oder eine Geldbuße handelt, kommt das Verfahren der umgekehrten Abstimmung bei der Beschlussfassung darüber zur Anwendung.⁴⁵⁷ Der Beschluss⁴⁵⁸ gilt demnach vom Rat als angenommen, wenn dieser nicht innerhalb von zehn Tagen die

⁴⁴⁸ Die Empfehlung der Kommission hat binnen 20 Tagen ab dem Ereignis zu erfolgen, das die Verhängung der verzinslichen Einlage auslöst.

⁴⁴⁹ Aufgrund außergewöhnlicher Umstände oder eines begründeten Antrags des Mitgliedstaats ist eine Verringerung bis hin zu einer kompletten Aufhebung möglich.

⁴⁵⁰ Art 3 Abs 1 VO (EU) 1174/2011.

⁴⁵¹ Art 3 Abs 7 VO (EU) 1174/2011.

⁴⁵² Geldbußen stellen sonstige Einnahmen iSd Art 311 AEUV dar und sind dem ESM zugewiesen. Vgl auch *Lödl*, Art 311 Rz 35 ff.

⁴⁵³ Aufgrund außergewöhnlicher Umstände oder eines begründeten Antrags des Mitgliedstaats ist eine Verringerung bzw eine komplette Aufhebung der Geldbuße möglich.

⁴⁵⁴ Diese hat spätestens 20 Tage nach dem die Verhängung der Sanktion begründenden Ereignis zu erfolgen.

⁴⁵⁵ Art 3 Abs 3 VO (EU) 1174/2011.

⁴⁵⁶ Art 3 Abs 7 VO (EU) 1174/2011.

⁴⁵⁷ Art 3 Abs 3 VO (EU) 1174/2011.

⁴⁵⁸ Zu den Beschlussfassungsmodalitäten vgl Art 5 VO (EU) 1174/2011. Demnach bleibt die Stimme des Vertreters des betreffenden Mitgliedstaats bei der Abstimmung unberücksichtigt. Die qualifizierte Mehrheit berechnet sich nach Art 238 Abs 3 lit b AEUV. Dazu zB *Egger*, Art 238.

Kommissionsempfehlung mit qualifizierter Mehrheit ablehnt. Eine Änderung der Empfehlung ist jedoch mit qualifizierter Mehrheit möglich.

E. Kritik

Im Zusammenhang mit der Reform kristallisieren sich in der Lehre im Wesentlichen zwei Kritikpunkte heraus: Auf der einen Seite wird die Kompetenz zur Erlassung der zusätzlichen (Sanktions-) Bestimmungen für die Mitgliedstaaten der Eurozone⁴⁵⁹ massiv in Zweifel gezogen, auf der anderen Seite bestehen erhebliche Bedenken im Zusammenhang mit der Einführung des Systems der „umgekehrten Abstimmung“.

Die beiden Durchsetzungsverordnungen VO (EU) 1173/2011 und VO (EU) 1174/2011 sind jeweils auf Art 136 iVm Art 121 Abs 6 AEUV gestützt. Die Rechtsgrundlage des Art 121 Abs 6 AEUV erweist sich nach überwiegender Auffassung allein schon deshalb als untauglich, da auf dieser Basis nur die Einzelheiten des Verfahrens der multilateralen Überwachung festgelegt werden können – Sanktionen sind davon jedenfalls nicht mehr gedeckt.⁴⁶⁰ So wandeln sich nämlich von ihrer Konzeption her unverbindliche Empfehlungen zu verbindlichen Verhaltenspflichten. Das veranschaulicht, dass der Unionsgesetzgeber die in Art 121 Abs 3 und 4 AEUV grundlegende Handlungskompetenz nicht konkretisiert, sondern vielmehr eine neue Handlungsmöglichkeit schafft.⁴⁶¹

Nachdem Art 121 Abs 6 AEUV – folgt man diesem Argumentationsstrang – für die Einführung des in Rede stehenden Sanktionsregimes evident unzulänglich ist, muss geprüft werden, ob der ebenfalls als Primärrechtsgrundlage angeführte Art 136 AEUV die Möglichkeit dazu bietet. Die herrschende Lehre gelangt nach umfassender Interpretation des Art 136 AEUV jedoch zu dem Ergebnis, dass dieser eng auszulegen sei und die dort genannten „Maßnahmen nach den einschlägigen Bestimmungen der Verträge“ im Einklang mit Art 121 AEUV zu stehen haben sowie nicht von diesem abweichen dürfen.⁴⁶² Im Endeffekt enthält auch Art 136 AEUV keine taugliche Ermächtigung des Rats zur Verhängung von Sanktionen.⁴⁶³

⁴⁵⁹ VO (EU) 1173/2011 sowie VO (EU) 1174/2011.

⁴⁶⁰ Weber, EuZW 2011, 936 f; ders, EuR 2013, 378 f. Vgl auch Hattenberger, Art 121 Rz 53.

⁴⁶¹ Dazu ausführlich Bast/Rödl, EuGRZ 2012, 270 f.

⁴⁶² Umfassend Häde, Art 136 AEUV – eine neue Generalklausel für die Wirtschafts- und Währungsunion? JZ 2011, 333; Bast/Rödl, EuGRZ 2012, 271 ff. Siehe jedoch Potacs/Mayer, Entwicklungen 249 f, die aufgrund systematisch-teleologischer Interpretation davon ausgehen, dass

Trotz vereinzelt vertretener gegenteiliger Ansicht⁴⁶⁴ sprechen meines Erachtens die schwerwiegenden und überzeugenden Argumente dafür, sich der herrschenden Lehre anzuschließen. Aus diesem Grund bedürfte es für eine primärrechtskonforme Ausgestaltung des neu geschaffenen Sanktionssystems einer Vertragsänderung.⁴⁶⁵

Auch das durch die Reform der wirtschaftspolitischen Steuerung an einigen Stellen eingeführte Verfahren der „umgekehrten Abstimmung“⁴⁶⁶ sieht sich herber Kritik ausgesetzt. Überwiegend⁴⁶⁷ wird die gut begründete Auffassung vertreten, dass dieses neu kreierte Verfahren primärrechtlich nicht gedeckt sei, gegen die Regelungen über die Beschlussfassung im Rat (Art 16 Abs 3 AEUV) verstoße und das institutionelle Gleichgewicht zwischen den Unionsorganen auf unzulässige Art und Weise verschiebe.⁴⁶⁸

Die soeben erörterten Kritikpunkte haben auch für die Anwendungspraxis erhebliche Konsequenzen. So stehen die potenziell verhängten Sanktionen selbst, wie auch die sie normierenden Sekundärrechtsakte auf tönernen Füßen zumal im Falle einer Nichtigkeitsklage gegen einen Sanktionsbeschluss des Rats nach wie vor die Möglichkeit einer inzidenten Normenkontrolle durch den EuGH besteht.⁴⁶⁹

Art 136 AEUV-Maßnahmen die Art 121 und 126 AEUV durchaus sinnvoll ergänzen dürfen und demnach auch darüberhinausgehende Maßnahmen enthalten dürfen. Wie das im konkreten Fall zu verstehen ist bzw ob sie Sanktionen als „sinnvolle Ergänzung“ erachten lassen sie jedoch offen.

⁴⁶³ Rödl, Kompetenzvorstoß der Europäischen Union: die Sanktionierung der Eurostaaten im Rahmen der Excessive Imbalance Procedure, ZSE 2012, 99 (105). Vgl auch Frenz/Ehlenz, Schuldenkrise und Grenzen der europäischen Wirtschaftspolitik, EWS 2010, 211 (212); Hattenberger, Art 121 Rz 53. AA Antpöhler, ZaöRV 2012, 377 f.

⁴⁶⁴ Antpöhler, ZaöRV 2012, 369 ff.

⁴⁶⁵ So auch Häde, JZ 2011, 340.

⁴⁶⁶ Siehe zB Art 6 Abs 2 sowie Art 10 Abs 2 VO (EG) 1466/97 idgF; Art 4 Abs 2 und Art 5 Abs 2 VO (EU) 1173/2011; Art 3 Abs 3 VO (EU) 1174/2011; Art 10 Abs 4 VO (EU) 1176/2011. Zur konkreten Ausgestaltung bereits oben bei den jeweiligen Verfahren. Zumeist folgt die demselben Muster: eine Kommissionsempfehlung gilt dann als angenommen, wenn der Rat diese nicht binnen einer bestimmten Frist mit (qualifizierter) Mehrheit ablehnt – es kommt sohin im Falle der Untätigkeit des Rats bzw falls sich keine entsprechenden Mehrheiten finden zu einer Genehmigungsfiktion.

⁴⁶⁷ AA Antpöhler, ZaöRV 2012, 379 ff.

⁴⁶⁸ Bast/Rödl, EuGRZ 2012, 275 ff; Rathke, DÖV 2012, 755 ff; Rödl, ZSE 2012, 105 ff. Obwexer, ZÖR 2012, 224 f sieht eine Reduktion der Kompetenzverschiebung zwischen Rat und Kommission darin, dass der Rat zB im Bereich der VO (EU) 1173/2011 jederzeit die Möglichkeit hat, die Empfehlung der Kommission nach deren fingierter Annahme mittels qualifizierter Mehrheit zu ändern.

⁴⁶⁹ Bast/Rödl, EuGRZ 2012, 277; Rödl, ZSE 2012, 108 f. Explizit im Zusammenhang mit dem Verfahren der „umgekehrten Abstimmung“ Rathke, DÖV 2012, 759.

IV. ENTWICKLUNG SEIT 2011

Natürlich blieb man seitens der Union nach der erfolgreichen Erlassung des „Sixpack“ nicht untätig. So wurde bereits im November 2011 der Grundstein für zwei weitere Verordnungen gelegt, die 2013 erlassen wurden und seither den durch das Legislativpaket zur Reform der wirtschaftspolitischen Steuerung in der EU neu geschaffenen Rechtsrahmen ergänzen (sogenanntes „Twopack“).

Beide Verordnungen, die ihre primärrechtliche Grundlage in Art 136 iVm Art 121 Abs 6 AEUV finden beziehen sich ausschließlich auf die Mitgliedstaaten der Eurozone. Es handelt sich dabei einerseits um die Verordnung (EU) Nr 472/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität betroffen oder bedroht sind,⁴⁷⁰ und andererseits um die Verordnung (EU) Nr 473/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet.⁴⁷¹

Die zwei genannten Rechtsakte zielen auf eine Intensivierung der haushaltspolitischen Überwachung und eine effektivere wirtschaftspolitische Steuerung.⁴⁷² So können sowohl Mitgliedstaaten, gegen die ein Defizitverfahren nach Art 126 AEUV anhängig ist, als auch mögliche Empfänger von Finanzhilfen vom ESM einer verstärkten Haushaltsüberwachung durch die Kommission und den Rat unterworfen werden.⁴⁷³ Weiters wird innerhalb der Eurozone ein einheitlicher Rahmen für die Erstellung der Haushaltspläne geschaffen.⁴⁷⁴

Zudem entschied man sich auf völkerrechtlicher Ebene zum Abschluss eines Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der WWU (oftmals auch als „Fiskalpakt“ bezeichnet),⁴⁷⁵ zumal Politik und Märkte durch das „Sixpack“

⁴⁷⁰ ABI 2013 L 140/1.

⁴⁷¹ ABI 2013 L 140/11.

⁴⁷² *Raschauer*, JRP 2013, 206.

⁴⁷³ *Calliess*, DÖV 2013, 787.

⁴⁷⁴ Vgl dazu *Obwexer*, ZÖR 2012, 247 f.

⁴⁷⁵ Umfassend zu den verfassungsrechtlichen Bedenken, die sich aus dem Abschluss des Fiskalpakts ergeben *Griller*, Zur verfassungsrechtlichen Beurteilung des Vertrags über Stabilität, Koordinierung

offensichtlich nicht restlos überzeugt werden konnten.⁴⁷⁶ Deklariertes Ziel ist die Stärkung der wirtschaftlichen Säule der WWU.⁴⁷⁷ Die drei wesentlichen Änderungen⁴⁷⁸, die durch den Fiskalpakt erfolgen, sind die Einführung einer Schuldenbremse⁴⁷⁹, die Verpflichtung der Eurostaaten, im Defizitverfahren nach Art 126 AEUV die Kommissionsvorschläge bzw Kommissionsempfehlungen zu unterstützen, falls sich keine qualifizierte Mehrheit gegen einen vorgeschlagenen bzw empfohlenen Beschluss findet,⁴⁸⁰ und die institutionelle Schaffung des Euro-Gipfels.⁴⁸¹

und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion („Fiskalpakt“), JRP 2012, 177. Vgl auch *Müller*, ESM und „Fiskalpakt“ im europäischen Institutionengefüge – Verfassungs- und unionsrechtliche Grundprobleme, ZfV 2013, 535.

⁴⁷⁶ So *Hilpold*, Finanzarchitektur 57.

⁴⁷⁷ Art 1 des Vertrags.

⁴⁷⁸ In diesem Sinne *Antpöhler*, ZaöRV 2012, 382.

⁴⁷⁹ Art 3 Fiskalpakt. Zur Implementierung und Ausgestaltung der Schuldenbremse im Österreichischen Stabilitätspakt 2012, BGBl I 2013/30 siehe *Kronberger*, Der Österreichische Stabilitätspakt 2012, ÖGZ 2012/10, 14 (14 f).

⁴⁸⁰ Art 7 Fiskalpakt. Es kommt sohin zu einer völkerrechtlichen Verankerung des Verfahrens der umgekehrten Abstimmung.

⁴⁸¹ Art 12 Fiskalpakt.

V. SCHLUSSWORT

Wie die vorliegende Arbeit zeigt, wurden 2011 im Rahmen des Legislativpakets zur Reform der wirtschaftspolitischen Steuerung in der Europäischen Union viele, insbesondere durch die Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise offengelegte Schwächen des bis dahin bestehenden Rechtsrahmens aufgegriffen und versucht auszumerzen. Bestehende Regelungen wurden präzisiert und erweitert; neue, die wirtschaftspolitische Koordinierung stärkende Elemente wurden eingeführt.

Insgesamt wurde durch das Reformpaket ein kohärentes, wenn auch im höchsten Maße komplexes System geschaffen.

Zudem merkt man den Regelungen durchaus ihre Entstehung aus einer dringenden Notwendigkeit heraus an: der Rettung des Euro.⁴⁸² Diese Notsituation spiegelt sich auch in der oftmals bedenklich erscheinenden Rechtsgrundlage einiger der Bestimmungen wider. Insofern fordern *Bast/Rödl* zu Recht: „Trotz Krise: Legitimität durch Legalität“.⁴⁸³

Somit gilt es für den Unionsgesetzgeber, „am Ball zu bleiben“ und das 2011 grundlegende Normgefüge weiterhin zu verbessern und auf sichere Beine zu stellen, damit es auch für die Zukunft Bestandskraft hat und zur Verwirklichung seines Ziels – der Rettung des europäischen Projekts im Lichte der Wirtschaftskrise – bestmöglich beitragen kann.

„Wir gehen schwierigen Zeiten entgegen und die neuen Regelungen und Verfahren (...) sind ein bedeutender Schritt auf dem Weg zu einer verstärkten Überwachung der Wirtschaftspolitik und zu einer besseren Finanzdisziplin.“

Herman Van Rompuy
Präsident des Europäischen Rats am 12.09.2011

⁴⁸² *Raschauer* stellt das „Sixpack“ als eine Etappe der Eurorettung dar (*Raschauer*, JRP 2013, 198 ff).

⁴⁸³ *Bast/Rödl*, EuGRZ 2012, 277.

LITERATURVERZEICHNIS

Antpöhler Carlino, Emergenz der europäischen Wirtschaftsregierung – Das Sixpack als Zeichen supranationaler Leistungsfähigkeit, ZaöRV 2012, 353.

Bandilla Rüdiger, Art 121 AEUV, in Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg), Das Recht der Europäischen Union (München 2011).

Bandilla Rüdiger, Art 126 AEUV, in Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg), Das Recht der Europäischen Union (München 2012).

Bast Jürgen/Rödl Florian, Jenseits der Koordinierung? Zu den Grenzen der EU-Verträge für die Europäische Wirtschaftsregierung, EuGRZ 2012, 169.

Blanchard Olivier/Illing Gerhard, Makroökonomie⁵ (München 2009).

Bredt Stephan, Der europäische „Stabilitätspakt“ benötigt mitgliedstaatliche Verankerung, EuR 2005, 104.

Calliess Christian, Die Reform der Wirtschafts- und Währungsunion als Herausforderung für die Integrationsarchitektur der EU, DÖV 2013, 785.

Calliess Christian, Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung, VVDStRL 71 (2012) 113.

Cuaresma Jesús Crespo/Amador Octavio Fernández/Gächter Martin, Die Währungsunion in der Finanzkrise und die Rolle der Fiskalpolitik, in Hummer (Hrsg), Die Finanzkrise aus internationaler und österreichischer Sicht (Innsbruck 2011) 95.

de Haan Jakob/Gilbert Niels/Hessel Jeroen/Verkaart Silvie, Beyond the Fiscal Compact: How Well-Designed Eurobonds May Discipline Governments, ZSE 2012, 323.

Dittrich Lars, Die Defizitkriterien des Europäischen Primärrechts, ZSE 2011, 574.

Dutzler Barbara, Art 119 AEUV, in Mayer/Stöger (Hrsg), EUV/AEUV (rdb.at, 2012).

Eberhard Gerald, Art 259 AEUV, in Mayer/Stöger (Hrsg), EUV/AEUV (rdb.at, 2013).

Eberhard Gerald/Riedl Eckhard, Art 258 AEUV, in Mayer/Stöger (Hrsg), EUV/AEUV (rdb.at, 2013).

Egger Alexander, Art 238 AEUV, in Mayer/Stöger (Hrsg), EUV/AEUV (rdb.at, 2013).

Essl Sebastian/Stiglbauer Alfred, Prävention und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte: Die Excessive Imbalance Procedure, in Österreichische Nationalbank (Hrsg), Geldpolitik und Wirtschaft Q4/11 (Wien 2012) 107.

European Commission, Building a Strengthened Fiscal Framework in the European Union: A Guide to the Stability and Growth Pact, Occasional Papers 150 (Brüssel 2013).

European Commission, Current account surpluses in the EU, European Economy 9/2012 (Brüssel 2012).

European Commission, Scoreboard for the surveillance of macroeconomic imbalances, Occasional Papers 92 (Brüssel 2012).

Frenz Walter, Handbuch Europarecht – Band 6: Institutionen und Politiken (Berlin Heidelberg 2011).

Frenz Walter/Ehlenz Christian, Schuldenkrise und Grenzen der europäischen Wirtschaftspolitik, EWS 2010, 211.

Geyer Alois/Hanke Michael/Littich Edith/ Nettekoven Michaela, Grundlagen der Finanzierung² (Wien 2006).

Gloggnitzer Sylvia/Lindner Isabella, Reform der wirtschaftspolitischen Steuerung und finanziellen Stabilisierung – vertragliche Grundlagen und zwischenstaatliche Entscheidungen, in Österreichische Nationalbank (Hrsg), Geldpolitik und Wirtschaft Q4/11 (Wien 2012) 38.

Griller Stefan, Zur verfassungsrechtlichen Beurteilung des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion („Fiskalpakt“), JRP 2012, 177.

Häde Ulrich, Art 119 – 126 AEUV, in Calliess/Ruffert (Hrsg), EUV/AEUV⁴ (München 2011).

Häde Ulrich, Art 136 AEUV – eine neue Generalklausel für die Wirtschafts- und Währungsunion? JZ 2011, 333.

Häde Ulrich, Die Wirtschafts- und Währungsunion im Vertrag von Lissabon, EuR 2009, 200.

Häde Ulrich, Haushaltsdisziplin und Solidarität im Zeichen der Finanzkrise, EuZW 2009, 399.

Häde Ulrich, Ein Stabilitätspakt für Europa? Zur Zulässigkeit völkerrechtlicher Verträge zwischen den Mitgliedstaaten der EU, EuZW 1996, 138.

Hahn Hogo, Der Stabilitätspakt für die Europäische Währungsunion, JZ 1997, 1133.

Hajek-Rezaei Michaela, Chronik – Maßnahmen auf europäischer Ebene als Reaktion auf die Krise, in Österreichische Nationalbank (Hrsg), Geldpolitik und Wirtschaft Q4/11 (Wien 2012) 136.

Haratsch Andreas/Koenig Christian/Pechstein Matthias, Europarecht⁸ (Tübingen 2012).

Hartmann Uwe, Öffentliche Finanzpolitik in der EU, EuZW 1996, 133.

Hatje Armin, Art 119 AEUV, in Schwarze (Hrsg), EU-Kommentar³ (Baden-Baden 2012).

Hatje Armin, Die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes: Sieg der Politik über das Recht? DÖV 2006, 597.

Hattenberger Doris, Art 120 – 126 AEUV, in Schwarze (Hrsg), EU-Kommentar³ (Baden-Baden 2012).

Heise Arne, European Governance: Institutionelle Reformen nach der Wirtschaftskrise, Wirtschaftsdienst 2011, 634.

Hentschelmann Kai, Den Stabilitäts- und Wachstumspakt stärken, Wirtschaftsdienst 2010, 192.

Hentschelmann Kai, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt (Baden-Baden 2009).

Herdegen Matthias, Europarecht¹⁴ (München 2012).

Hilpold Peter, Eine neue europäische Finanzarchitektur – Der Umbau der Wirtschafts- und Währungsunion als Reaktion auf die Finanzkrise, in

Hilpold/Steinmair (Hrsg), Neue europäische Finanzarchitektur (Berlin – Heidelberg 2014) 3.

Hofmann Hans/Konow Christian, Die neue Stabilitätsarchitektur der Europäischen Union, ZG 2012, 138.

Holler Johannes/Reiss Lukas, Was bringt die neuerliche Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts? in Österreichische Nationalbank (Hrsg), Geldpolitik und Wirtschaft Q4/11 (Wien 2012) 91.

Horn Norbert, Die Reform der Europäischen Währungsunion und die Zukunft des Euro, NJW 2011, 1398.

Hummer Waldemar, Von der amerikanischen „Subprime-Crisis“ (2007) zum permanenten „Europäischen Stabilitätsmechanismus“ (2013ff.) , in Hummer (Hrsg), Die Finanzkrise aus internationaler und österreichischer Sicht (Innsbruck 2011) 231.

Kempfen Bernhard, Art 119 – 126 AEUV, in Streinz (Hrsg), EUV/AEUV² (München 2012).

Koch Manfred, Vorbemerkung zu Art 119 – 144 AEUV, in Lenz/Borchardt (Hrsg), EU-Verträge Kommentar⁶ (Köln 2013).

Koch Manfred, Art 119 – 126 AEUV, in Lenz/Borchardt (Hrsg), EU-Verträge Kommentar⁶ (Köln 2013).

Köhler-Töglhofer Walpurga/Part Peter, Die Makrokoordinierung im Rahmen des Europäischen Semesters, in Österreichische Nationalbank (Hrsg), Geldpolitik und Wirtschaft Q4/11 (Wien 2012) 63.

Kronberger Gerald, Der Österreichische Stabilitätspakt 2012, ÖGZ 2012/10, 14.

Krugman Paul, Vergesst die Krise! Warum wir jetzt Geld ausgeben müssen; übersetzt von Jürgen Neubauer (Frankfurt am Main 2012).

Kullas Matthias, Kann der reformierte Stabilitäts- und Wachstumspakt den Euro retten? cepStudie (Freiburg 2011).

Kullas Matthias/Koch Jessica, Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts – Schneller, Schärfer, Konsequenter? cepStudie (Freiburg 2010).

Kullas Matthias/Koch Jessica, Fünf harte Regeln für einen harten Euro, cepStandpunkt (Freiburg 2010).

Lepsius Rainer, In welchen Krisen befindet sich die Europäische Union? ZfP 2013, 182.

Lödl Manfred, Art 311 AEUV, in Mayer/Stöger (Hrsg), EUV/AEUV (rdb.at, 2013)

Martens Theodor, Wirtschafts- und Währungsunion, in Hummer/Obwexer (Hrsg), Der Vertrag von Lissabon (Baden-Baden 2009) 343.

Meister Wolfgang/Schimpel Marc, Reform des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes, RFG 2005/28.

Müller Thomas, ESM und „Fiskalpakt“ im europäischen Institutionengefüge – Verfassungs- und unionsrechtliche Grundprobleme, ZfV 2013, 535.

Müller-Graf Peter-Christian, Euroraum Budgethilfenpolitik im rechtlichen Neuland, integration 2011, 289.

Obwexer Walter, Das System der „Europäischen Wirtschaftsregierung“ und die Rechtsnatur ihrer Teile: Sixpack – Euro-Plus-Pakt – Europäisches Semester – Rettungsschirm, ZÖR 2012, 209.

Ohler Christoph, Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung, DVBI 2011, 1061.

Oppermann Thomas/Classen Claus Dieter/Nettesheim Martin, Europarecht⁵ (München 2011).

Palm Ulrich, Der Bruch des Stabilitäts- und Wachstumspakts, EuZW 2004, 71.

Part Peter, Art 120 – 126 AEUV, in Mayer/Stöger (Hrsg), EUV/AEUV (rdb.at, 2012).

Pilz Stefan/Dittmann Heidi, Der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt – Quo vadis? ZfRV 2011, 149.

Pilz Stefan/Dittmann Heidi, Perspektiven des Stabilitäts- und Wachstumspakts – Rechtliche und ökonomische Implikationen des Reformpakets „Economic Governance“, ZEuS 2012, 53.

Pilz Stefan/Dittmann Heidi, Economic Governance – Rechtliche und ökonomische Implikationen zur Reform der Wirtschafts- und Währungsunion, ZfRV 2012, 102.

Potacs Michael/Mayer Claudia, EU-rechtliche Rahmenbedingungen der Staateninsolvenz, in Kodek/Reinisch (Hrsg), Staateninsolvenz² (Wien 2012) 105.

Potacs Michael/Mayer Claudia, Neue europarechtliche Entwicklungen, in Kodek/Reinisch (Hrsg), Staateninsolvenz² (Wien 2012) 235.

Raschauer Nicolas, Die Etappen der „Eurorettung“ und ihre Auswirkungen ... - eine Momentaufnahme, JRP 2013, 198.

Rathke Hannes, „Umgekehrte Abstimmung“ in der Fiskalunion: neue Stabilitätskultur oder halbautomatischer Vertragsbruch? DÖV 2012, 751.

Rodi Michael, Art 120 – 126 AEUV, in Vedder/von Heinegg (Hrsg), Europäisches Unionsrecht (Baden-Baden 2012).

Rödl Florian, Kompetenzvorstoß der Europäischen Union: die Sanktionierung der Eurostaaten im Rahmen der Excessive Imbalance Procedure, ZSE 2012, 99.

Schauer Reinbert, Die Abneigung vieler Länder und Gemeinden vor einer Erweiterung des öffentlichen Rechnungswesens, SWK 2013, 682.

Schoo Johann, Art 294 AEUV, in Schwarze (Hrsg), EU-Kommentar³ (Baden-Baden 2012).

Schorkopf Frank, Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung, VVDStRL 71 (2012) 183.

Schroeder Werner, Grundkurs Europarecht³ (München 2013).

Schuknecht Ludger/Moutot Philippe/Rother Philipp/Stark Jürgen, The Stability and Growth Pact – Crisis and Reform, ECB Occasional Paper Series 129 (Frankfurt am Main 2011).

Schulmeister Stephan, Ursachen der großen Krise und ihre Auswirkungen auf die Finanz- und Realwirtschaft, in Hummer (Hrsg), Die Finanzkrise aus internationaler und österreichischer Sicht (Innsbruck 2011) 37.

Stark Jürgen, Finanz- und Schuldenkrise: Wo stehen wir? ÖBA 2011, 771.

Streinz Rudolf, Europarecht⁹ (Heidelberg – München 2012).

Sutter Matthias, Zur Glaubwürdigkeit des EWU-Stabilitätspaktes – Einfache Berechnungen und mehrfache Zweifel, EIoP 1997/12.

Wagschal Uwe, Allheilmittel oder Budgetmimikry: Wie wirksam sind Verschuldensgrenzen zur Haushaltskonsolidierung? ZSE 2011, 352.

Weber Albrecht, Europa- und völkerrechtliche Elemente der Gewährleistung von Haushaltsdisziplin in der Währungsunion, EuR 2013, 375.

Weber Albrecht, Die Reform der Wirtschafts- und Währungsunion in der Finanzkrise, EuZW 2011, 935.