

§ 11 Das Unionsrecht der repressiven Haushaltskontrolle

Peter Hilpold

A. Vorbemerkungen	1	3. Tragfähigkeit als Ergebnis von Dialog, Vereinbarung, Repression	43
B. Historische Voraussetzungen	5	4. Statistik, „scoreboards“, makroökonomische Ungleichgewichte ...	47
C. Die einzelnen Normen und Instrumente der repressiven Haushaltskontrolle	20	5. Europäisches Semester	51
I. Vorbemerkung	20	IV. „Euro-Plus“-Pakt, „Twopack“ und „Fiskalpakt“	55
II. Die „Vermeidung übermäßiger Defizite“ gemäß Art. 126 AEUV – Dialog und Repression	21	V. Abschließende Bemerkungen	70
III. Die „Sixpack“-Regelung	35		
1. Einführung	35		
2. Zusammensetzung und wesentlicher Regelungsgehalt des „Sixpack“	37		

Literatur: *Agostini, Anke*, Das Sanktionssystem zur haushaltspolitischen Disziplinierung der EU-Mitgliedstaaten, Baden-Baden 2020; *Antenbrink, Fabian/Herrmann, Christoph* (Hrsg.), EU Law of Economic & Monetary Union, Oxford 2020; *Armstrong, Kenneth A.*, The New Governance of EU Fiscal Discipline, *European Law Review* 38 (2013), 601; *Arnold, Anthony/Chalmers, Damian* (Hrsg.), The Oxford Handbook of European Union Law, Oxford 2015; *Baerg, Nicole Rae/Hallerberg, Mark*, Explaining Instability in the Stability and Growth Pact: The Contribution of Member State Power and Euroskepticism to the Euro Crisis, *Comparative Political Studies* 2016, 968; *Becker, Ulrich/Hatje, Armin/Schoo, Johann/Schwarze, Jürgen* (Hrsg.), EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019; *Becker, Peter/Lippert, Barbara* (Hrsg.), Handbuch Europäische Union, Wiesbaden 2020; *Belke, Ansgar/Gros, Daniel/Schnabl, Gunther*, Das europäische Verfahren zur Vermeidung und Korrektur von Leistungsbilanzungleichgewichten, *Wirtschaftsdienst* 2016, 8; *Blanke, Hermann-Josef/Mangiameli, Stelio* (Hrsg.), The Treaty on the Functioning of the European Union: A commentary, Heidelberg 2021 (im Erscheinen); *Calliess, Christian/Ruffert, Matthias* (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl. München 2016; *Claeys, Gregory*, The missing pieces of the euro area architecture, *Bruegel Policy Contribution*, Nr. 28, 2017; *Dullien, Sebastian u.a.* (Hrsg.), Makroökonomie im Dienste der Menschen, Festschrift für Gustav A. Horn, Marburg 2019; *Estella, Antonio*, Legal Foundations of EU Economic Governance, Cambridge 2018; *Hattenberger, Doris*, Kommentar zu Art. 126 AEUV, in: *Becker, Ulrich et al.* (Hrsg.), *Schwarze – EU-Kommentar*, Baden-Baden 2019; *Herdegen, Matthias*, *Europarecht*, 22. Aufl., München 2020; *Hilpold, Peter/Steinmair, Walter* (Hrsg.), *Neue europäische Finanzarchitektur*, Heidelberg et al. 2014; *Hilpold, Peter*, Solidarität als Rechtsprinzip – völkerrechtliche, europarechtliche und staatsrechtliche Betrachtungen, *JöR* 2007, 195; *ders.*, Filling a Buzzword with Life: The Implementation of the Solidarity Clause in Article 222 TFEU, *LIEI* 2015, 209; *ders.*, Understanding Solidarity within EU Law: An Analysis of the ‚Islands of Solidarity‘ with Particular Regard to Monetary Union, *YeL* 2015, 257; *ders.*, Solidarität im EU-Recht: Die „Inseln der Solidarität“ unter besonderer Berücksichtigung der Flüchtlingsproblematik und der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, *EuR* 2016, 373; *ders.*, Maßnahmen zur effektiven Durchsetzung von Menschen- und Arbeitsrechten – Völkerrechtliche Anforderungen, in: *Reinisch, August/Hobe, Stephan/Kieninger, Eva-Maria/Peters, Anne* (Hrsg.), *Unternehmensverantwortung und Internationales Recht*, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Internationales Recht, Heidelberg 2020, 185; *ders.*, So long „Solange“? The PSP judgment by the German Constitutional Court and the conflict between the German and the European „popular spirit“, 2021 (im Erscheinen); *Hilpold, Peter/Raffeiner, Andreas/Steinmair, Walter* (Hrsg.), *Rechtsstaatlichkeit und Solidarität in Österreich und in Europa – Festgabe zum 85. Geburtstag von Professor Heinrich Neisser, einem europäischen Humanisten*, Wien/Baden-Baden 2021 (im Erscheinen); *ders.*, Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) – Ihr Umbau im Zeichen der Solidarität, Heidelberg 2021 (im Erscheinen); *Hofmann, Herwig C. et al.* (Hrsg.), *The Metamorphosis of the European Economic Constitution*, Cheltenham 2019; *Hufeld, Ulrich*, Der Euro. Zu den politischen und rechtlichen Implikationen der Governance in der Eurozone, in: *Uhle, Arndt* (Hrsg.), *Quo vadis Europa? Gegenwarts- und Zukunftsfragen der europäischen*

Einigung, Berlin 2021, 59 (im Erscheinen); *Kellerbauer, Manuel/Klamert, Marcus/Tomkin, Jonathan* (Hrsg.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights – A Commentary*, CUP 2019; *Klamert, Marcus*, Die Durchsetzung finanzieller Sanktionen gegenüber den Mitgliedstaaten, *EuR* 2018, 159; *Lastra, Rosa M./Louis, Jean-Victor Louis*, *European Economic and Monetary Union: History, Trends, and Prospects*, *YEL* 2013, 57; *Leino, Päivi/Saarenheimo, Tuomas*, Sovereignty and Subordination: On the Limits of EU Economic Policy Coordination, *European Law Review* 42 (2017), 166; *Müller-Graff, Peter* (Hrsg.), *Europäisches Recht zwischen Bewährung und Wandel*, Festschrift für D.H. Scheuing, Baden-Baden 2011, 592; *ders.* (Hrsg.), *Kernelemente der europäischen Integration*, Baden-Baden 2020; *Niedobitek, Matthias* (Hrsg.), *Europarecht*, Berlin/Boston, 2. Aufl. 2020; *Ohler, Christoph*, Die zweite Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, *ZG* 2010, 330; *Pilz, Stefan*, *Der Europäische Stabilitätsmechanismus – Eine neue Stufe der europäischen Integration*, Tübingen 2016; *Priewe, Jan*, *Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Grenzwerte für Defizite und Schulden in der Kritik*, *Wirtschaftsdienst* 2020, 538; *ders.*, Why 3 and 60 per cent? The rationale of the reference values for fiscal deficits and debt in the European Economic and Monetary Union, *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*, 2020, 111; *Ryvkin, Boris*, Saving the Euro: Tensions with European Treaty Law in the European Union's Efforts to Protect the Common Currency, *Cornell Int'l L.J.* 2012, 228; *Streinz, Rudolf* (Hrsg.), *EUV/AEUV*, München, 3. Aufl. 2016; *von der Groeben, Hans/Schwarze, Jürgen/Hatje, Armin* (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht*, 7. Aufl. Baden-Baden 2015; *Wentzel, Dirk*, Zur Begrenzung der Staatsverschuldung nach dem Scheitern des Stabilitätspaktes, *Wirtschaftsdienst* 2005, 605; *Wutscher, Claudia*, in: Becker, Ulrich et al. (Hrsg.), *Schwarze – EU-Kommentar*, Baden-Baden 2019, 2042; *dies.*, in: Blanke, Hermann-Josef/Mangiameli, Stelio, *Supplement to EMU: Fiscal Union*, Heidelberg 2021 (im Erscheinen)

Vorschriften Sekundärrecht:

Sixpack: Verordnung 1173/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.11.2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet, *ABl. L* 306 vom 23.11.2011, 1 ff.

Verordnung 1174/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.11.2011 über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet, *ABl. L* 306 vom 23.11.2011, 8 ff.

Verordnung 1466/97 des Rates vom 7.7.1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, *ABl. L* 209 vom 2.8.1997, S. 1 ff idF der Verordnung 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.11.2011, *ABl. L* 306 vom 23.11.2011, 12 ff. (SWP-*präventiv*).

Verordnung 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.11.2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, *ABl. L* 306 vom 23.11.2011, 25 ff.

Verordnung 1467/97 des Rates vom 7.7.1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, *ABl. L* 209 vom 2.8.1997, 6 ff. idF der Verordnung 1177/2011 des Rates vom 8.11.2011, *ABl. L* 306 vom 23.11.2011, 33 ff. (SWP-*korrektiv*).

Richtlinie 2011/85 des Rates vom 8.11.2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten, *ABl. L* 306 vom 23.11.2011, 41 ff.

Twopack: Verordnung 472/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.5.2013 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, *ABl. L* 140 vom 27.5.2013, 1 ff.

Verordnung 472/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.5.2013 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, *ABl. L* 140 vom 27.5.2013, 11 ff.

Rechtsakte der Mitgliedstaaten: Der Euro-Plus-Pakt vom 25.3.2011 – Stärkere Koordinierung der Wirtschaftspolitik im Hinblick auf Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz, *EUCO* 10/11, 13 ff (Anlage I).

A. Vorbemerkungen

Eine nähere Befassung mit der im Titel zu diesem Beitrag genannten Themenstellung setzt eine Reihe von Vorklärungen voraus. Diese müssen einmal den **Begriff der „Repression“** zum Gegenstand haben. Dem Konzept der „repressiven Haushaltskontrolle“ wird hier ein **weiteres Verständnis** unterlegt, da die einschlägigen Bestimmungen des EU-Rechts nicht nur Zwang und Sanktion zur Stabilisierung der Haushalte der Mitgliedstaaten vorsehen, sondern in zumindest gleichem (wenn nicht sogar überwiegendem) Maße auf die Schaffung von Transparenz, „Peer-Druck“ sowie freiwillige und geleitete Koordination setzen. Dieser Ansatz geht zudem konform mit neueren Entwicklungen im internationalen Wirtschaftsrecht, die in Bezug auf die Einstufung von Durchsetzungsinstrumenten primär auf die praktische Wirksamkeit dieser Mechanismen abstellen.¹ Ein weites Begriffsverständnis von „Repression“ soll dem Umstand Rechnung tragen, dass die Intention in der Verhinderung von Ungleichgewichten und übermäßigen Defiziten liegt.

Des Weiteren ist der **Begriff des „Unionsrechts“**, wenn man in diesem Zusammenhang ein vollständiges Bild gewinnen will, **weit zu interpretieren**, da hier einmal mit dem „Fiskalpakt“ (dem Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion) aus 2012 auch „begleitendes Unionsrecht“ zu berücksichtigen ist.² Zum anderen ist die „repressive Haushaltskontrolle“ vielfach schon Teil des nationalen Haushaltsrechts geworden, im Besonderen in Umsetzung des „Fiskalpakts“ (*Tappe* → § 9 Rn. 59 ff.).

„Repressive“ Maßnahmen der Europäischen Union in einem mitgliedstaatlichen Kompetenzbereich, hinsichtlich welchem die Mitgliedstaaten besonders hartnäckig souveräne Ausschließlichkeitsrechte verteidigen, müssen naturgemäß immer wieder **auf Widerstand stoßen und unterlaufen und konterkariert** werden, gerade wenn sich die Haushaltslage aufgrund negativer wirtschaftlicher Entwicklungen auf mitgliedstaatlicher bzw. internationaler Ebene zuspitzt. Die hier einschlägigen Regelungen wurden damit immer wieder zu einer Reibungsebene nicht nur zwischen der Union und den Mitgliedstaaten, sondern auch zwischen den Mitgliedstaaten (konkret zwischen haushaltsdisziplinaffinen und haushaltsdisziplininkonträren Mitgliedstaaten) sowie zwischen den zuständigen Unionsorganen (Rat und Kommission). Die kontinuierliche Verschiebung der Kräfteverhältnisse zwischen diesen Akteuren – vor dem Hintergrund einer sich rasch verändernden Gesamtwirtschaftslage – hat sich auch auf der Ebene des positiven Rechts niedergeschlagen, das mittlerweile aus zahlreichen Schichten besteht, die in vergleichender Schau gelesen werden müssen, wenn das in diesem Bereich tatsächlich geltende Recht festgestellt werden soll. Das Ergebnis ist eine äußerst intransparente Rechtslage, deren konkrete Anwendung aufgrund der eingebauten Flexibilitätsklauseln noch zusätzlich hinsichtlich seiner Antizipierbarkeit leidet.

Dieses Instrumentarium hat über die zwei Jahrzehnte seiner Anwendung **ambivalente Ergebnisse** geliefert: Auf der einen Seite sind die einschlägigen Normen vielfach umgangen, verletzt und nachfolgend adaptiert worden. Von einer punktgenauen Einhaltung liegen wir somit weit entfernt. Auf der anderen Seite waren diese Bestimmungen aber keineswegs totes Recht, ganz im Gegenteil. Diesen Bestimmungen kommt nämlich eine zentrale Leitfunktion bei der Gestaltung der mitgliedstaatlichen Haushaltspolitik in Abstimmung mit der Union zu. Sie haben die Grundlage geschaffen für einen intensiven Dialog zwi-

¹ Vgl. *Hilpold* in Reinisch ua, S. 185 ff.

² Zu diesem „Sonderverfassungsrecht für die Eurozone“ vgl. *Hufeld* in Müller-Graff (Hrsg.), *Europäisches Binnenmarkt- und Wirtschaftsordnungsrecht* (EnzEuR Bd. 4) → Bd. 4 § 24 Rn. 22. Der „Fiskalpakt“ hätte laut Art. 16 dieses Vertrages innerhalb von höchstens fünf Jahren in den Rechtsrahmen der EU überführt werden sollen, was jedoch nicht geschehen ist.

schen Union und Mitgliedstaaten, wobei letztlich auch die mitgliedstaatliche Wirtschaftspolitik in diesen Abstimmungsprozess miteinbezogen worden ist. Damit kam diesen Bestimmungen eine beachtliche stabilisierende und transparenzschaffende Rolle zu. Die Corona-Krise und die damit verbundene Belastung der mitgliedstaatlichen Haushalte hat jedoch zu einer Belastung ganz neuer Qualität für dieses Normsystem geführt, das in zentralen Bereichen in seiner Wirksamkeit ausgesetzt worden ist (→ Rn. 73).³ Wie abschließend zu zeigen sein wird, wird das repressive Instrumentarium nun in einen **Konnex zu Solidarität und Rechtsstaatlichkeit** gestellt – und damit zu den **großen Zukunftsfragen der Europäischen Union**.

B. Historische Voraussetzungen

- 5 Schon früh wurde die Errichtung einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) als notwendiger, abschließender Baustein für die Schaffung einer Europäischen Union identifiziert, deren fortlaufender Verdichtungsprozess sehr gut im aktuellen Konzept der „immer engeren Union“ beschrieben wird. Mit dem „**Werner-Plan**“ des Jahres 1970 schien diese Vollendung in unmittelbare Reichweite gerückt zu sein: Darin war die Schaffung einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion iES bis 1980, unter Befürwortung einer Zentralisierung der Fiskalpolitik, vorgesehen (*Issing* → § 1 Rn. 61). Der Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher und politischer Integration wurde erkannt,⁴ wengleich das genaue Zusammenwirken zwischen wirtschaftlicher und monetärer Integration offen blieb.⁵ Politische Widerstände, der Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems, die Ölkrise und wohl auch die noch unzureichende theoretische Durchdringung dieser Materie verhinderten die Umsetzung dieses Plans.⁶ Der **Delors-Plan des Jahres 1989** (*Issing* → § 1 Rn. 71) war weit **souveränitätsschonender** formuliert, sollte aber dennoch den Binnenmarkt über eine gemeinsame Währung mit Garantie der Preisniveaustabilität abstützen. In Bezug auf die Wirtschaftspolitik war hingegen allein eine Koordinierung vorgesehen. Die Fiskalpolitik sollte hingegen gemäß den Vorstellungen der deutschen Seite – und durchaus im Einklang mit den damals vorherrschenden neoliberalen Konzeptionen einer Selbststeuerung der Wirtschaft durch den Markt⁷ – nicht zentralisiert, sondern im

3 Vgl. Europäischer Rat/Rat der EU, Erklärung der EU-Finanzministerinnen und -minister zum Stabilitäts- und Wachstumspakt angesichts der COVID-19-Krise, 23.3.2020.

4 Vgl. Rat – Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Report to the Council and the Commission on the realization by stages of economic and monetary union in the Community, 8.10.1970: „Economic and monetary union means that the principal decisions of economic policy will be taken at Community level and therefore that the necessary powers will be transferred from the national plane to the Community plane. These transfers of responsibility and the creation of the corresponding Community institutions represent a process of fundamental political significance which entails the progressive development of political cooperation. The economic and monetary union thus appears as a leaven for the development of political union which in the long run it will be unable to do without.“ VI. The Transition towards the Final Objective, B., S. 26.

5 Zwei grundlegend unterschiedliche Schulen standen sich dabei gegenüber: die sog. „Ökonomen“ und die sog. „Monetaristen“. Die „Ökonomen“, vertreten insbesondere durch Deutschland und die Niederlande maßen der wirtschaftlichen Integration Priorität zu; die monetäre Integration sollte in der Folge die „Krönung“ darstellen. Die „Monetaristen“, vertreten insbesondere von Frankreich und Italien, hielten eine monetäre Integration auch bei noch unvollendeter wirtschaftlicher Integration für möglich und sinnvoll. Vgl. *Lastra/Louis* YEL 2013, 57 (64); *Belke* in Becker/Lippert, S. 754. Diese Kontroverse ist zwar mittlerweile weitgehend in Vergessenheit geraten und insbesondere ist die betreffende Terminologie heute mit anderen Inhalten besetzt. Die zugrunde liegende Kontroverse hat aber nichts an Bedeutung verloren.

6 Vgl. dazu *Belke* in Becker/Lippert, S. 753.

7 *Lastra/Louis* YEL 2013, 57 (61).

mitgliedstaatlichen Zuständigkeitsbereich verbleiben.⁸ In der Substanz sollte damit ein Kompromiss zwischen den Positionen der „Ökonomen“ und der „Monetaristen“ gefunden werden: Die Einführung einer gemeinsamen Währung sollte schon vor einer vollständigen wirtschaftlichen Integration ermöglicht werden, wobei aber in Bezug auf die Wirtschaftspolitik unmittelbar Instrumente der Koordinierung, der Überprüfung, der Stabilisierung und nötigenfalls der Sanktionierung greifen sollten.⁹ Das Konzept einer „asymmetrischen“, „hinkenden“ Wirtschafts- und Währungsunion war somit ein bewusst gestartetes Experiment mit ungewissem Ausgang. Die Grundphilosophie entsprach jedoch einerseits dem liberalen Zeitgeist der Gründungsperiode, die starkes Vertrauen in die Lenkungs-kraft der Märkte setzte, und zum anderen erlaubte diese Vorgangsweise die Einführung jenes Maximums an gemeinsamen wirtschaftspolitischen Instrumenten, das gerade noch politisch durchsetzbar war. Zum „Wagnis der Asymmetrie“ vgl. *Hufeld* in Müller-Graff (Hrsg.), *Europäisches Binnenmarkt- und Wirtschaftsordnungsrecht* (EnzEuR Bd. 4) → Bd. 4 § 24 Rn. 69.

Mit dem **Vertrag von Maastricht** wurden die Grundlagen für die **Struktur der WWU** geschaffen, die nach wie vor weitgehend in dieser Form fortbestehen. Die Vermeidung übermäßiger Defizite sowie die grundsätzliche Vorgabe der Haushaltsdisziplin wurde in Art. 104 c EGV geregelt (nunmehr Art. 126 AEUV), während das Defizitprotokoll (nunmehr Protokoll Nr. 12) die Nr. 5 trug. Das Defizitprotokoll ist seit dem Vertrag von Maastricht unverändert geblieben. Der Inhalt des nunmehrigen Art. 126 AEUV hat geringfügige Änderungen durch den Vertrag von Lissabon (beruhend auf Art. III-184 VVE) erfahren.¹⁰

Inwieweit die Wahrung von Haushaltsdisziplin eine Bestandsvoraussetzung für eine Währungsunion ist und welche Kriterien dabei zu beachten sind, war schon vor der Errichtung der WWU ein Streitgegenstand und diese Frage ist nach wie vor **umstritten**.

Die seit Maastricht maßgeblichen **Referenzwerte von 3 % (Defizitgrenze)** und **60 % (Schuldengrenze)**, die hinsichtlich ihrer ökonomischen Begründung vielfach als unumstößlich und autoritativ erachtet werden, sind tatsächlich **eher zufällig gewählt** und festgeschrieben worden: Während die Delors-Kommission in ihrem Abschlussbericht keine Referenzwerte erwähnt, sind diese während der Verhandlungen zum Vertrag von Maastricht von den deutschen Unterhändlern unter Bezugnahme auf die damaligen deutschen verfassungsrechtlichen Vorgaben vertreten worden.¹¹ Der Grenzwert von 60 % für den Schuldenstand ist in einem zweiten Moment eingeführt worden, und zwar unter Bezugnahme auf den durchschnittlichen Schuldenstand der damaligen 12 Mitgliedstaaten.¹² Ein Zusammenhang zwischen beiden Grenzwerten wird in der Form hergestellt, dass bei einem nominalen Wachstum des BIP, beruhend auf 2 % Inflation und 3 % realem Wachstum, ein

⁸ *Belke* in Becker/Lippert, S. 755. Vgl. auch den „Delors-Bericht“ des Jahres 1989 (Committee for the Study of Economic and Monetary, Report on economic and monetary union in the European Community), Abs. 17, S. 17: „Even after attaining economic and monetary union, the Community would continue to consist of individual nations with differing economic, social, cultural and political characteristics. The existence and preservation of this plurality would require a degree of autonomy in economic decision-making to remain with individual member countries and a balance to be struck between national and Community competences.“

⁹ S. Committee for the Study of Economic and Monetary Union, Report on economic and monetary union in the European Community, 17.4.1989, 11: „The success of the internal market programme hinges to a decisive extent on a much closer coordination of national economic policies, as well as on more effective Community policies. This implies that in essence a number of the steps towards economic and monetary union will already have to be taken in the course of establishing a single market in Europe“.

¹⁰ Vgl. Grabitz/Hilf/Nettesheim/*Bandilla* AEUV Art. 126 Rn. 3.

¹¹ Vgl. *Prieue* Wirtschaftsdienst 2020, 538.

¹² *Prieue* Wirtschaftsdienst 2020, 538 (539).

durchschnittliches Defizit von 3 % den Schuldenstand konstant bei 60 % hält,¹³ womit die dauerhafte Schuldentragfähigkeit gesichert wäre. Tatsächlich gibt es aber keine schlüssigen wissenschaftlichen Erkenntnisse über einen mittel- bzw. langfristig tragfähigen Schuldenstand.¹⁴ Defizit, Wachstum, Schuldenstand und Inflation interagieren auf vielfältige Weise. Dabei feste Grenzwerte vorzugeben, ist kaum sinnvoll und würde „einen Idealzyklus voraussetzen, den es nie gab“.¹⁵ Die Einhaltung der gegenwärtig sich aus dem Zusammenspiel von Defizitprotokoll und Fiskalpakt ergebenden Defizit- und Schuldenregeln würde zu suboptimalen Ergebnissen führen. So schreibt *Prieue*:¹⁶ „Will man die Regeln des Fiskalpakts nach Erreichen der 60-Prozent-Obergrenzen anwenden, würde der Schuldenstand bei einem strukturellen Defizit von 1,0 Prozent zu 30 Prozent konvergieren, wenn man einen Wachstumstrend von 1,3 Prozent bei zwei Prozent Inflation unterstellt. Bei im Trend ausgeglichenem Budget tendiert der Schuldenstand zu null. Nach allen erdenklichen Kriterien sind dies keine sinnvollen Ziele.“

- 8 Auch die Europäische Kommission hält an diesen Grenzwerten fest, ohne jedoch in eine vertiefte Diskussion über deren ökonomische Begründung einzusteigen.¹⁷ Der Grund dafür dürfte im Umstand zu finden sein, dass diese Werte leicht zu kommunizieren sind, diese mittlerweile breite faktische Akzeptanz gefunden haben und die – nachfolgend noch zu erläuternden – breiten Anwendungsspielräume den Grenzwerten ihre Rigidität genommen haben.
- 9 Die **beschränkte Aussagekraft dieser Kriterien** und ihre zusätzliche Relativierung hatten aber auch zur Folge, dass diese nur begrenzt Garantien für die Bestandskraft der WWU liefern können. Diese Stabilitätsfrage – ausgehend von der Geldwertstabilität bis hin zu daraus fließender, breit definierter wirtschaftlicher Stabilität – war aber von Anfang an aus mitgliedstaatlicher (deutscher) Sicht von konstitutioneller Bedeutung für den Bestand der Europäischen Union und sie ist es nach wie vor.¹⁸ Auf dieser Grundlage wird nicht nur das intensive Drängen Deutschlands auf die Schaffung von Stabilitätskriterien als ex-ante-Bedingungen für die Etablierung der WWU von 1993 bis 1999 (bzw. auch nachfolgend für neu beitretende WWU-Mitglieder) in der Form von Konvergenzkriterien verständlich, sondern Deutschland musste schon aus verfassungsrechtlichen Gründen auf die Etablierung einer wirtschafts- und währungsrechtlichen Stabilitätsgemeinschaft von dauernder Natur auch in Bezug auf die einmal eingerichtete WWU bestehen.
- 10 Die **Sorge** war somit, dass die Mitglieder der WWU **nach der Erreichung der dritten und letzten Stufe** am 1.1.1999 in der **Haushaltsdisziplin nachlässiger** werden könnten, wobei Art. 126 AEUV nur unzureichende Stabilitätsgarantien bieten würde, dies zu verhindern.¹⁹ Eine zusätzliche Stabilisierung der WWU sollte mit dem insbesondere auf Drängen Deutschlands²⁰ im Jahr 1997 geschaffenen und zeitgleich mit dem vollen Wirksamwerden der WWU am 1.1.1999 in Kraft getretenen²¹ Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) her-

13 *Prieue* Wirtschaftsdienst 2020, 538 (539), unter Verweis auf diesbezügliche Überlegungen des damaligen Bundesbankpräsidenten *Tietmeyer*.

14 Vgl. *Wentzel* Wirtschaftsdienst (2005), 605 (609).

15 Vgl. *Prieue* in FS Horn, S. 360.

16 *Prieue* in FS Horn, S. 360.

17 s. *Prieue* Wirtschaftsdienst (2020), 538 (539): „Die Begründungen für die Referenzwerte sind geradezu erschreckend dürftig“.

18 Dies galt bereits für den „Maastricht-Beschluss“ des BVerfG vom 12.10.1993 (s. dazu *Lastra/Louis* YEL (2013), 57 (70)) bis hin zum PSPP-Urteil vom 5.5.2020, in dem der BVerfG zum Ergebnis gelangte, dass das PSPP-Anleihenprogramm der EZB in seinem Genehmigungsprozess unzureichende Garantien für die Wahrung insbesondere der Preisstabilität böte (vgl. *Hilpold*, So long „Solange“?).

19 Vgl. in *Becker/Hattenberger* EU-Kommentar AEUV Art. 126 Rn. 10.

20 s. auch *Lastra/Louis* YEL (2013), 57 (95, 112).

21 *Lastra/Louis* YEL (2013), 57 (113).

beigeführt werden, der – anders als die Bezeichnung vermuten ließe – nicht aus einem völkerrechtlichen Vertrag, sondern aus Sekundärrechtsmaßnahmen besteht.²²

Die **Rigidität** der damit eingeführten Kriterien, verbunden mit dem bereits aufgezeigten Problem, dass den Defizit- und Schuldenstandgrenzen keine ökonomisch überzeugende Stabilisierungsfunktion im Konjunkturzyklus beizumessen ist, hat sich zu Beginn der 2000er-Jahre, in den Jahren schwächerer Konjunkturentwicklung, in voller Deutlichkeit gerade in Bezug auf die großen Mitgliedstaaten Frankreich und Deutschland gezeigt, nachdem diese die Defizitgrenzen überschritten hatten. Es drohte eine Abmahnung durch die Kommission, doch konnten beide Staaten dies im Rahmen des ECOFIN-Rates vom 25.11.2003 über eine faktische Aussetzung des SWP verhindern.

Dagegen **klagte die Europäische Kommission: Formal erfolgreich**, da ein Ruhenlassen des Verfahrens weder von der Kommission gefordert worden noch in der Sache begründet war (*Hufeld* → § 2 Rn. 213 ff.). Gleichzeitig bestätigte der EuGH aber den Ermessensspielraum des Rats in dieser Frage.²³ Angesichts der damit fortbestehenden Unklarheiten sowie auch des Umstandes, dass die Verstöße gegen die Stabilitätskriterien immer weiter zunahmen, sah sich die EU veranlasst, den SWP sekundärrechtlich grundlegend zu reformieren, wobei das Ergebnis insgesamt in Richtung Aufweichung des SWP ging.²⁴ Hatte Art. 126 AEUV in Verbindung mit dem Defizitprotokoll auf der Grundlage des Vertrags von Maastricht noch zentral auf die „Vermeidung übermäßiger Defizite“ abgestellt und der SWP dagegen das relativ rigide Ziel eines Haushaltsausgleichs oder eines Haushaltsüberschusses in den Vordergrund gestellt, so **weichte die Reform des Jahres 2005 dieses Ziel wieder auf.**²⁵

Im Ergebnis wurde der **Ermessensspielraum des Rates weiter vergrößert**, die **Stabilitätskriterien wurden entschärft** und weniger präzise gehalten,²⁶ auf Sondersituationen der einzelnen Mitgliedstaaten war verstärkt Bedacht zu nehmen,²⁷ wobei das mittelfristige Budgetziel des unausgeglichenen oder annähernd ausgeglichenen Haushalts für jeden Mitgliedstaat gesondert zu bestimmen war, und die Fristen für die Verhängung von Sanktionen wurden verlängert (die Zehnmonatsfrist wurde auf 16 Monate erhöht).

22 Es sind dies die Entschließung des ER über den Stabilitäts- und Wachstumspakt (Abl. 1997 C 236, 1), die VO (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitik (Abl. 1997 L 209, 1) sowie der VO (EG) Nr. 1467/97 des Rates über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (Abl. 1997 L 209, 6). Die Bezeichnung „Pakt“ bringt aber – ähnlich wie beim „Fiskalpakt“ des Jahres 2012 – einen qualifizierten Willen zur Stabilisierung der WWU zum Ausdruck und ist damit auch politisches Programm.

23 Vgl. EuGH 13.7.2004 – Rs. 27/04, Slg 2004, 6649 – Kommission/Rat. Vgl. *Hilpold* in *Hilpold/Steinmair*, S. 29.

24 Vgl. dazu die VO (EG) Nr. 1055/2005 sowie die VO (EG) Nr. 1056/2005.

25 Vgl. *Lastra/Louis YEL* (2013), 57 (117).

26 Wie nachfolgend noch zu zeigen sein wird, gilt eine ausnahmsweise und vorübergehende Überschreitung des Referenzwertes für ein Finanzierungsdefizit gem. Art. 126 AEUV nicht als Verstoß, der ein Defizitverfahren auslöst. Eine solche Situation ist bei Vorliegen eines „außergewöhnlichen Ereignisses“ („Ausnahmeklausel“) oder bei einem schweren Konjunkturabschwung gegeben. Vgl. Art. 5 Abs. 1 UAbs. 9 VO (EG) Nr. 1466/1997. Der „schwerwiegende Konjunkturabschwung“ ist wiederum definitionsbedürftig. Waren die diesbezüglichen Schranken schon 1997 sehr weit gesetzt worden, so wurden sie 2005 durch eine Formel ersetzt, die noch größere Ermessensspielräume schuf. Nach der modifizierten Fassung des Art. 2 Abs. 2 der VO (EG) Nr. 1467/1997 war es nun ausreichend, dass sich „die Überschreitung des Referenzwertes aus einer negativen jährlichen Wachstumsrate des BIP-Volumens oder einem Produktionsrückstand über einen längeren Zeitraum mit einem am Potenzial gemessen äußerst geringen jährlichen Wachstum des BIP-Volumens ergibt.“

27 Vgl. Art. 2 Abs. 3 der VO (EG) Nr. 1467/1997 (modifizierte Fassung 2005), der die Berücksichtigung aller „sonstigen einschlägigen Faktoren“ verlangt, die der betreffende Mitgliedstaat für relevant erachtet.

- 13 Problematisch an dieser Neuregelung war insbesondere, dass sie nicht als temporäre Aussetzung der Stabilitätskriterien konzipiert worden ist, sondern als **dauerhafte Abschwächung** – mit fatalen Signalwirkungen. War nämlich der Verzicht auf Sanktionen für die Verletzung der Defizitregeln durch Deutschland und Frankreich in den ersten Jahren des neuen Jahrtausends angesichts einer äußerst schwachen Konjunkturentwicklung wirtschaftspolitisch durchaus sinnvoll, so war die langfristige und breitenwirksame Signalwirkung eine äußerst negative: Während Deutschland und Frankreich die Aussetzung der Sanktionen zur Haushaltssanierung nutzten, musste gemeinhin der Eindruck entstehen, dass die Pflicht zur Haushaltssanierung „weiches Recht“ würde, eine Verpflichtung ohne effektive Sanktionierung im Falle ihrer Verletzung.²⁸
- 14 Ob die Aufweichung des SWP im Jahr 2005 ursächlich mit der **2007 ausgebrochenen** und sich über die nachfolgenden Jahre hinziehenden **Finanz- und Wirtschaftskrise** zusammenhängt, ist viel diskutiert worden und muss im Ergebnis offen bleiben. Die Krise hat die Union auf jeden Fall unvorbereitet getroffen – mit ungenügenden Reserven zum Gegensteuern auf mitgliedstaatlicher Ebene und mit unzureichendem Instrumentarium auf EU-Ebene für unionale Maßnahmen.
- 15 Die Union reagierte auf diese Herausforderung mit einem **breiten Maßnahmenpaket**,²⁹ das detailreich und wirkmächtig angelegt war und sowohl sofortige Hilfen für insolvenzbedrohte Mitgliedstaaten als auch neue Sicherungsmaßnahmen zur Wahrung zukünftiger Stabilität beinhaltet.
- 16 Was die **finanziellen Stützungsmaßnahmen** anbelangt, war der Entwicklungsprozess ein zweistufiger:
- - Einerseits wurde im **Mai 2010** ein dreiteiliger „**Europäischer Finanzierungsmechanismus**“³⁰ geschaffen, der Folgendes beinhaltet:
 - - - die Europäische Kommission wurde ermächtigt, Anleihen aufzunehmen und diese Mittel an hilfsbedürftige Euro-Staaten weiterzugeben.
 - -- Des Weiteren wurde eine „Europäische Finanzmarktstabilisierungsfazilität“ (EFSF) sowie ein „Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus“ (EFSM) eingerichtet.
 - -- Und schließlich wurde eine Kreditzusage durch den Internationalen Währungsfonds IWF erreicht.
 - Im Jahr 2012 wurden EFSF und EFSM durch einen **Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)** abgelöst, eine auf Art. 136 Abs. 3 gestützte, vertragsbasierte Finanzinstitution mit Völkerrechtspersönlichkeit und Sitz in Luxemburg, die unter strengen Auflagen („Konditionalität“) Kredite gewähren kann.
- 17 In Bezug auf die **stabilitätspolitischen Maßnahmen** wurden Präzisierungen und zusätzliche Verfahren sowohl auf mitgliedstaatlicher Ebene als auch auf der Ebene der Union eingeführt.
- Die stabilitätspolitischen Sicherungsmaßnahmen betreffen Kontrolle, Koordinierung und Sanktionierung und wurden im Rahmen eines dreistufigen Prozesses über drei Jahre über ein Bündel an Maßnahmen verabschiedet:
- -Am 8.11.2011 wurden die „**Sixpack**“-**Maßnahmen**, das Reformpaket zur „Wirtschaftsregierung“ (*Economic Governance*), bestehend aus fünf Verordnungen und einer Richtlinie, verabschiedet.

28 Vgl. *Hilpold* in *Hilpold/Steinmair*, S. 29; *Lenz* in *FS Scheuing*, S. 596 und *Ryvkina* *Cornell Int'l L.J.* (2012), 228 (229).

29 Zur diesbezüglichen Reformdiskussion *Obler* *ZG* (2010), 330.

30 Vgl. VO (EU) Nr. 407/2010.

- -Koordinierenden Charakter hatte der „Euro-Plus“-Pakt, der im März 2011 verabschiedet worden ist³¹ und ein politisches Scharnier zwischen dem „Sixpack“ und dem ESM darstellen sollte.
- -Am 2.3.2012 wurde von allen damaligen EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Großbritannien und Tschechien (also von 25 Mitgliedstaaten) der „Fiskalpakt“, der „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ (*fiscal compact*) unterzeichnet. Für das ursprüngliche Vorhaben einer Vertragsänderung fehlte die Zustimmung Großbritanniens und Tschechiens. Der Fiskalpakt greift die Vorgaben des Sixpack auf und präzisiert und verschärft sie.
- -Mit den „Twopack“-Verordnungen aus 2013³² wurde die Haushaltsüberwachung für die Euro-Länder weiter verschärft, eine transparentere Haushaltsführung dieser Länder gefordert, die Koordinierung der Haushaltsplanung zwischen den Mitgliedstaaten des Euro-Raums und der Kommission verbessert und es wurde insbesondere eine verstärkte Haushaltsüberwachung mit übermäßigem Defizit eingeführt.

Angesichts fortdauernder Wachstumsschwäche und hoher Schuldenstände der Mitgliedstaaten wurden Flexibilität und diskretionärer Spielraum der Kommission im Haushaltsüberprüfungsverfahren erweitert.³³ 18

Mit der „Erklärung der EU-Finanzministerinnen und -minister zum Stabilitäts- und Wachstumspakt angesichts der COVID-19-Krise“ des Rats der EU vom 23.3.2020 wurde die Ausnahmeklausel des SWP (*safeguard clause*) aktiviert und die Regeln zur Haushaltsdisziplin weitgehend ausgesetzt (→ Rn. 73). 19

C. Die einzelnen Normen und Instrumente der repressiven Haushaltskontrolle

I. Vorbemerkung

Wie im Rahmen der geschichtlichen Einführung gezeigt, ist das „Unionsrecht der repressiven Haushaltskontrolle“ als vielfach geschichtetes System entstanden, dessen Komplexität im Wesentlichen auf drei Faktoren zurückzuführen ist: 20

- -Die fehlende Bereitschaft zur Vergemeinschaftung der Wirtschaftspolitik ließ in der neu geschaffenen Währungsunion die Suche nach Ersatzverfahren und -instrumenten notwendig werden, wobei diese Suche aber nur unzulängliche Ergebnisse erbrachte.
- -Einer der Hauptgründe dafür ist im Umstand zu finden, dass auch die ökonomische Theorie dafür keine eindeutigen Lösungsansätze zur Verfügung hat. Unzweifelhaft bedarf eine Währungsunion mit einem prioritären Ziel „Preisstabilität“³⁴ stabiler Haushalte. Diese aber mit der Festschreibung rigider Grenzen für Defizit und Schuldenstand über eine Vielzahl an Mitgliedstaaten der Eurozone mit zT völlig unterschiedlicher Ausgangslage und über den Konjunkturzyklus hinweg einheitlich vorschreiben zu wollen, musste sich als illusorisches Ansinnen erweisen. Es war eine Gratwanderung zwischen Flexibilität und Glaubwürdigkeit der Forderung nach Haushaltsstabilität erforderlich. Das repressive Verfahren sollte transparent und strukturiert zur Anwendung kommen – und trotzdem nicht zu schematisch, sondern situationsbezogen adaptiv.

31 Europäischer Rat, Übermittlungsvermerk „Europäischer Rat 24./25.3.2011 Schlussfolgerungen“, EUCO 10/1/11 Rev. 1 vom 20.4.2011.

32 VO (EU) Nr. 472/2013 sowie VO (EU) Nr. 473/2013.

33 Vgl. Europäische Kommission, Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact, COM(2015) 12, 13, sowie ECOFIN-Rat, „Commonly agreed position on flexibility within the Stability and Growth Pact“, 12.2.2016.

34 Vgl. dazu Wutscher Art. 127 AEUV, 2019, 2045.

- -Diese Gratwanderung war ein **kontinuierlicher Lernprozess**, auch angesichts exogener Ereignisse wie der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2007. Eine transparente Antwort hätte eine fortlaufende Anpassung des Primärrechts an neue Erfordernisse und Erkenntnisse bedingt, wozu jedoch das politische Einvernehmen fehlte. Die heute in diesem Bereich vorliegende geschichtete Normmasse spiegelt damit einen konfliktbeladenen Diskussionsprozess mit brüchigen Mehrheiten und laufend neuem Adaptierungsbedarf wider.

II. Die „Vermeidung übermäßiger Defizite“ gemäß Art. 126 AEUV – Dialog und Repression

- 21 Art. 126 AEUV stellt auf die **Vermeidung übermäßiger Defizite** (bezogen auf den gesamten Staatssektor) ab und sieht dazu ein abgestuftes Kontroll- und Repressionsverfahren vor, in dem Kommission und Rat mit zunehmender Gefahr bzw. Wahrscheinlichkeit und Dimension eines Haushaltsungleichgewichts beruhend auf „schwerwiegenden Fehlern“ Eingriffsmöglichkeiten von schrittweise wachsender Dimension zuerkannt werden. Dem Kontrollverfahren, für welches eingangs allein die Kommission zuständig ist, unterliegen in einer **ersten Phase** alle Mitgliedstaaten und dieses ist somit sowohl auf der Grundlage von Art. 121 AEUV („Koordination der Wirtschaftspolitik“) als auch von Art. 126 AEUV auszuüben.
- 22 Nach Maßgabe von Art. 126 AEUV soll ein **„übermäßiges Defizit“** – bezogen auf den gesamten öffentlichen Sektor³⁵ – vermieden werden. Primärer – wenngleich nicht ausschließlicher – **Prüfmaßstab** sind **Haushaltsdefizit (Referenzwert 3 %)** und **Schuldenstand (Referenzwert 60 %)** laut Defizitprotokoll. Bereits die **Überschreitung eines dieser Schwellenwerte ist Indiz** – aber **noch nicht definitiver Beleg** – für das Vorliegen eines übermäßigen Defizits. So ist zum einen auf spezifisch geregelte Ausnahmetatbestände Bezug zu nehmen. In Bezug auf das Haushaltsdefizit:
- -wenn das tatsächliche oder geplante Defizit erheblich und laufend zurückgegangen ist und einen Wert in der Nähe des Referenzwertes erreicht hat, oder
 - -wenn der Referenzwert nur ausnahmsweise und vorübergehend überschritten wird und das Defizit in der Nähe des Referenzwertes bleibt.
- In Bezug auf den Schuldenstand:
- -wenn dieser „hinreichend rückläufig“ ist und
 - -sich „rasch genug dem Referenzwert nähert“.
- Die Feststellung eines „übermäßigen Defizits“ ist Ergebnis eines **komplexen Prüf- und Beurteilungsprozesses**, der zu einem erheblichen Teil auch auf diskretionären Wertungen beruht.³⁶
- 23 Das Prüf- und Repressionsverfahren ist in **drei Grobstufen** untergliedert, wobei die letzte Stufe weitere Untergliederungen aufweist.³⁷

35 In der Vergangenheit hat sich (bspw. im Kontext des Staatsbankrotts in Argentinien) gezeigt, dass staatliche Überschuldungssituationen häufig durch nachgeordnete Strukturen (Bundesländer, Regionen, Kommunen) verursacht worden sind. Die Ebene, durch welche die Verschuldungsproblematik generiert wird, ist für die Anwendung des Repressionsverfahrens nicht deshalb unbedeutend, weil die EU auf nachgeordnete Körperschaften keinen Zugriff hat, sondern weil die ökonomische Gefährdung, die von einer solchen Situation ausgeht, letztlich den Gesamtverband betrifft. Dass hier der gesamte öffentliche Sektor gemeint ist, macht bereits der Wortlaut der Bestimmung deutlich.

36 Vgl. von der Groeben/Schwarze/Hatje/Hamer Unionsrecht AEUV Art. 126 Rn. 67.

37 Vgl. dazu im Detail Calliess/Ruffert/Häde AEUV/AEUV EUV Art. 126 Rn. 12 ff.

Für die **erste Prüfphase** (Art. 126 Abs. 2 AEUV) ist ausschließlich die Kommission zuständig, auf laufender³⁸ und allgemeiner Basis für alle Mitgliedstaaten (innerhalb und außerhalb des Euro-Raums). Auf der Grundlage des durch den „Sixpack“ verschärften SWP sind die Mitgliedstaaten – wie unten zu zeigen sein wird – zu umfassender Information der Kommission über die Haushaltslage verpflichtet, wobei die Kommission diesen Dialog auch aktiv gestalten kann.³⁹

Indizien für die Verletzung der Haushaltsdisziplin (aufgrund der Nichteinhaltung eines oder beider Schwellenwerte bzw. auch nur aufgrund einer Gefahr eines übermäßigen Defizits⁴⁰) führen zur Erstellung eines **Berichts**. Verstöße dieser Art bewegen die Kommission zum Handeln. Der Bericht enthält jedoch noch keine bindende Wertung der EU, dass ein übermäßiges Defizit vorliegt; dafür ist allein der Rat zuständig. Zudem kann der Bericht Rechtfertigungsgründe für das übermäßige Defizit in der Form von öffentlichen Ausgaben für Investitionen enthalten.⁴¹ 24

Der **Bericht der Kommission** enthält eine umfassende Prüfung der Haushaltsdisziplin des betroffenen Mitgliedstaats.⁴² Im Rahmen der Erstellung dieses Berichts berücksichtigt die Kommission „alle sonstigen einschlägigen Faktoren, einschließlich der mittelfristigen Wirtschafts- und Haushaltslage des Mitgliedstaats“.⁴³ Diese Faktoren können die Indizien für das Vorliegen eines übermäßigen Defizits erhärten oder auch entkräften. Auf der Grundlage des SWP (Art. 2 Abs. 3 VO 1467/1997) wird deutlich, dass dieser Bericht keine schematisch-punktueller Ist-Stands-Betrachtung enthalten, sondern eine mittelfristige Perspektive anlegen soll, in deren Rahmen auch der Beitrag des jeweiligen Mitgliedstaats zur internationalen und inter-unionalen Solidarität Berücksichtigung finden sollen. Die „mittelfristige“ Betrachtung bezieht sich auf folgende Faktoren: 25

- -die Wirtschaftsentwicklung, insbesondere Potenzialwachstum;
- -die Entwicklung der öffentlichen Haushalte;
- -die Entwicklung der Schuldenstandsquote.

Die Kommission berücksichtigt dabei ua auch finanzielle Beiträge zur Förderung der internationalen Solidarität und zur Erreichung der politischen Ziele der Union sowie die Schulden aufgrund der bilateralen und multilateralen Unterstützung zwischen den Mitgliedstaaten im Kontext der Wahrung der Finanzstabilität. Die mittel- bzw. langfristige Perspektive kommt ua auch dadurch zum Ausdruck, dass die Kommission – und nachfolgend auch der Rat – bei der Bewertung der Einhaltung der Schwellenwerte auch auf die Umsetzung von Rentenreformen Rücksicht nehmen kann, wenn dabei ein Mehssäulen-System einschließlich einer vollständig kapitalgedeckten Säule eingeführt wird. Dies vor dem Hintergrund, dass eine derartige Umstellung in einem ersten Moment zu erheblichen Zusatzkosten führen kann, nachfolgend aber zu maßgeblichen haushaltswirksamen Entlastungen.

Dieser Bericht enthält noch keine definitive Wertung über das Vorliegen eines übermäßigen Defizits. Dazu muss erst der Wirtschafts- und Finanzausschuss – innerhalb von zwei Wochen⁴⁴ – eine Stellungnahme abgeben.⁴⁵ Unter Einbeziehung dieser Stellungnahme kann die Kommission, die Ergebnisse ihres Berichts wertend verdichtend, zur Auffassung 26

38 „Permanente Aufgabe“ der Kommission: Grabitz/Hilf/Nettesheim/*Bandilla* AEUV Art. 126 Rn. 66.

39 Vgl. in Schwarze/*Hattenberger* EU-Kommentar AEUV Art. 126 Rn. 29.

40 Art. 126 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 AEUV.

41 Art. 126 Abs. 3 UAbs. 1 S. 1 AEUV.

42 Vgl. Calliess/*Ruffert/Häde* EUV/AEUV AEUV Art. 126 Rn. 35.

43 Vgl. Art. 126 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 Hs. 2 AEUV.

44 Vgl. Art. 3 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1467/1997.

45 Vgl. Art. 126 Abs. 4 AEUV.

gelangen, dass ein übermäßiges Defizit vorliegt und legt in diesem Fall dem betreffenden Mitgliedstaat eine eigene Stellungnahme vor (so geregelt seit dem Vertrag von Lissabon) und unterrichtet den Rat.⁴⁶ Die Äußerung der Auffassung durch die Kommission, dass ein übermäßiges Defizit vorliegt, stellt die **zweite Phase** des Kontroll- und Repressionsverfahrens gemäß Art. 126 AEUV dar.

- 27 Die **dritte Phase** beginnt mit dem Vorschlag der Kommission zur Beschlussfassung an den Rat. Diesem Vorschlag liegt die Stellungnahme der Kommission zu ihrem eigenen Prüfbericht sowie (seit Lissabon) die gegebenenfalls vom betroffenen Mitgliedstaat abgegebene Stellungnahme bei.⁴⁷ Dem Mitgliedstaat wird in diesem Prüfprozess umfassend Gehör eingeräumt; das Europäische Parlament ist von diesem Schritt zu unterrichten.⁴⁸
- 28 Ohne Vorschlag des (technischen) Organs Kommission kann das (politische) Organ Rat in diesem Verfahren somit nicht handeln. In seiner Entscheidung, ob ein übermäßiges Defizit besteht,⁴⁹ genießt der Rat dann wiederum großen Ermessensspielraum, wobei er nicht nur die vorgenannten Berichte und Stellungnahmen zu berücksichtigen hat, sondern auch die „Gesamtlage“.
- 29 Mit der Befassung des Rats öffnen sich **unterschiedliche Handlungsoptionen**, nach deren Maßgabe diese dritte Phase folgendermaßen weiter untergliedert werden kann:
- -Phase 3 (a), Feststellung des übermäßigen Defizits: Der Rat entscheidet innerhalb von vier Monaten, ob ein übermäßiges Defizit besteht.⁵⁰ Betrifft die Entscheidung, dass ein übermäßiges Defizit vorliegt, einen Euro-Staat, so kann der Rat schon in dieser Phase finanzielle Sanktionen verhängen.⁵¹
 - -Phase 3 (b): Empfehlung an den Mitgliedstaat: Generell hat die – auf der Grundlage einer eigenständigen, umfassenden Gesamtbewertung⁵² getroffene – Entscheidung des Rats, dass ein übermäßiges Defizit vorliegt, eine entsprechende Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat zur Folge. Damit wird dem Mitgliedstaat eine Frist von höchstens sechs Monaten (bzw. drei Monaten im Dringlichkeitsfalle) für die Ergreifung wirksamer Maßnahmen gesetzt.⁵³ Diese Empfehlung muss auch eine Frist für die Korrektur des übermäßigen Defizits enthalten (im Regelfall das darauffolgende Jahr). Diese Empfehlung kann bei unerwarteten nachteiligen wirtschaftlichen Ereignissen wieder abgeändert werden (insbesondere mit Fristverlängerung für die Korrekturmaßnahmen um im Regelfall ein Jahr).⁵⁴ Diese Phase verläuft noch ausgesprochen souveränitätsschonend: Die erwähnte Empfehlung wird nicht im Amtsblatt veröffentlicht und der betroffene Mitgliedstaat kann selbst entscheiden, welche konkreten Maßnahmen er zu ergreifen gedenkt.⁵⁵
 - -Phase 3 (c): Veröffentlichung der Empfehlung, Inverzugsetzung (Abmahnung), Geldbuße: Für den Fall der Nichtbefolgung der Empfehlungen ist wiederum ein System ab-

46 Vgl. Art. 126 Abs. 5 AEUV. Es handelt sich damit um eine Ermessensentscheidung („kann“). s. in Schwarze/Hattenberger EU-Kommentar AEUV Art. 126 Rn. 32.

47 Vgl. Art. 126 Abs. 6 AEUV.

48 Vgl. Art. 3 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1467/1997.

49 Wie erwähnt, kann nach Art. 126 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV die „Gefahr“ eines übermäßigen Defizits zu einem Bericht der Kommission führen. Eine solche „Gefahr“ kann nach dem Wortlaut von Abs. 6 aber nicht dazu führen, dass der Rat das „Bestehen“ eines übermäßigen Defizits feststellt. Vgl. in diesem Sinne auch Grabitz/Hilf/Nettesheim/Bandilla AEUV Art. 126 Rn. 74.

50 Art. 3 Abs. 3 VO (EG) Nr. 1467/1997.

51 Art. 5 und 6 VO (EU) Nr. 1173/2011.

52 Hierzu gelten dieselben Regeln wie für die Kommission. s. Art. 2 Abs. 3 c) UAbs. 2 VO (EG) Nr. 1467/1997.

53 Art. 126 Abs. 7 AEUV sowie Art. 3 Abs. 3 und 4 VO (EG) Nr. 1467/1997.

54 Art. 3 Abs. 5 VO (EG) Nr. 1467/1997.

55 Grabitz/Hilf/Nettesheim/Bandilla AEUV Art. 126 Rn. 80 ff.

gestufter Sanktionen vorgesehen, die von „öffentlicher Anprangerung“ bis hin zu monetären Sanktionen reichen. Auch in diesem Zusammenhang hat der durch den Six-pack verschärfte SWP zu weiteren Konkretisierungen gegenüber Art. 126 AEUV geführt. Die Feststellung des Rats, dass keine wirksamen Umsetzungsmaßnahmen durch den betroffenen Mitgliedstaat getroffen worden sind, führt zu einer **unverzüglichen Veröffentlichung** der (zuvor vertraulichen) Empfehlungen⁵⁶: eine Sanktionierung durch öffentliche Anprangerung.

Unterbleibt weiter eine Umsetzung der Empfehlungen, so kann der Rat – wiederum auf 30
Vorschlag der Kommission – den betreffenden Mitgliedstaat mit der Maßgabe **in Verzug setzen** (abmahnen), innerhalb einer bestimmten Frist Sanierungsmaßnahmen zum Defizitabbau zu treffen.⁵⁷ Die Nichtbefolgung eines solchen Inverzugsetzungsbeschlusses nach Art. 126 Abs. 9 AEUV öffnet das Tor zu einer Reihe von einschneidenden Maßnahmen für den betreffenden Mitgliedstaat. Dabei kann der Rat:

- -von dem betreffenden Mitgliedstaat verlangen, vor der Emission von Schuldverschreibungen und sonstigen Wertpapieren vom Rat näher zu bezeichnende zusätzliche Angaben zu veröffentlichen;
- -die Europäische Investitionsbank ersuchen, ihre Darlehenspolitik gegenüber dem Mitgliedstaat zu überprüfen;
- -von dem betreffenden Mitgliedstaat verlangen, eine unverzinsliche Einlage in angemessener Höhe bei der Union zu hinterlegen, bis das übermäßige Defizit nach Ansicht des Rates korrigiert worden ist;
- -Geldbußen in angemessener Höhe verhängen. Gemäß Art. 11 VO (EG) Nr. 1467/1997 stellen Geldbußen den Regelfall von Maßnahmen gegen einen Mitgliedstaat dar. Der Betrag der Geldbuße setzt sich aus einer festen Komponente in Höhe von 0,2 % des BIP und einer variablen Komponente (10 % für jeden Prozentpunkt oberhalb der 3 % Defizitgrenze) zusammen, wobei aber die Geldbuße 0,5 % des BIP nicht überschreiten darf. Die Geldbußen stellen Einnahmen der EU dar und werden auch nach der Korrektur des übermäßigen Defizits nicht an den Mitgliedstaat zurücküberwiesen (Art. 15 VO (EG) Nr. 1467/1997).

Auch die dritte Phase der repressiven Kontroll- und Sanktionsverfahren ist grundsätzlich 31
vom Bemühen geprägt, den **Dialog** zwischen den EU-Institutionen (hier primär dem Rat) und dem betroffenen Mitgliedstaat aufrechtzuerhalten und auf diesem Wege die Haushaltsdisziplin zu gewährleisten. Die Maßnahmen, die der Rat nach der Inverzugsetzung bei beharrlicher Verweigerung einer wirksamen Umsetzung der Ratsempfehlungen ergreifen kann und die grundsätzlich in Geldbußen bestehen sollen, stellen nur eine Zuspitzung der Gangart dar, wobei letztlich wiederum allein auf die Kooperation des betreffenden Mitgliedstaats abgestellt wird. Gerade bei hochverschuldeten Mitgliedstaaten würden weitere finanzielle Bürden grundsätzlich auch nur kontraproduktiv in Bezug auf die Erreichung des Primärziels sein.⁵⁸

Dementsprechend wurden Geldbußen dieser Art bislang auch noch nie verhängt. Ent- 32
scheidend ist in diesem Verfahren die Reputationskomponente.⁵⁹ **In der Praxis stehen Verhandlung, Kooperation und Überzeugung vor Zwang im engeren, traditionellen Sinne.**⁶⁰

56 Art. 3 Abs. 4 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1467/1997. Art. 126 Abs. 8 AEUV sieht diesbezüglich noch eine Kann-Bestimmung vor.

57 Art. 126 Abs. 9 AEUV.

58 Vgl. Calliess/Ruffert/Häde EUV/AEUV AEUV Art. 126 Rn. 52.

59 Vgl. Klamert EuR 2018, 159 (174). Zum Sanktionsinstrumentarium generell vgl. *Armstrong* European Law Review 38 (2013), 601.

60 Vgl. *Wutscher* in Blanke/Mangiameli, Supplement to EMU: Fiscal Union, Rn. 90. IdS auch *Herdegen*, S. 464 und *Leino/Saarenheimo* European Law Review 42 (2017), 166.

- 33 Nach Korrektur des übermäßigen Defizits werden die vom Rat beschlossenen Maßnahmen wieder zurückgenommen (die Geldbußen werden aber nicht zurücküberwiesen), wobei wiederum ein abgestuftes Verfahren vorgesehen ist: Die Zurücknahme folgt der Korrektur des übermäßigen Defizits.⁶¹
- 34 **Art. 126 Abs. 10 schließt Vertragsverletzungsverfahren (nicht aber Nichtigkeitsklagen)⁶² in Bezug auf das repressive Verfahren von Kommission und Rat bis zur Abmahnung (Inverzugsetzung) aus.⁶³ Diese Maßnahmen sind tatsächlich sehr stark von Verhandlungselementen sowie von politischen Gesichtspunkten gekennzeichnet, die nur schwer gerichtlich überprüfbar wären. Diese Einschränkung gilt nicht für die repressiven Maßnahmen i.e.S., die in den Abs. 11 ff. angeführt werden. Konkret wären die Maßnahmen in Abs. 11, insbesondere die Verhängung von Geldbußen gerichtlich überprüfbar.**
- Generell gilt, dass Maßnahmen gemäß den Art. 121 und 126 AEUV nur sehr eingeschränkt einer gerichtlichen Kontrolle zugänglich sind; sie gelten als nicht unmittelbar anwendbar und Einzelne können sich nicht darauf berufen.⁶⁴

III. Die „Sixpack“-Regelung

1. Einführung

- 35 Die Regelung in Art. 126 AEUV wird – wie bereits ausgeführt – durch den „Sixpack“ präzisiert und konkretisiert, zT aber auch – in rechtlich umstrittener Weise – modifiziert. Zur Verdeutlichung der zentralen Rolle dieses Normenpaketes zur Haushaltsstabilisierung im System der „Europäischen Wirtschaftsregierung“ sollen wesentliche Punkte davon nachfolgend zusammengefasst dargestellt werden.
- 36 Die Adaption des SWP geschah im Wesentlichen auf der **Grundlage des Art. 136 AEUV**, der den Mitgliedstaaten des Euro-Raums die Möglichkeit gibt, im Rat Maßnahmen zu erlassen, um „die Koordinierung und Überwachung ihrer Haushaltsdisziplin zu verstärken“, damit das „reibungslose Funktionieren der WWU“ sichergestellt werden kann.
- Art. 136 nimmt dabei auf die „einschlägigen Bestimmungen der Verträge“ sowie auf Art. 121 und 126 und die darin geregelten Verfahren Bezug. Daraus wurde geschlossen, dass Art. 136 keine materielle Rechtsgrundlage für die Einführung einer rigideren Haushaltsdisziplin geschaffen habe, sondern die Funktion habe, den Erlass von Maßnahmen zuzulassen, die allein für den Euro-Raum gelten. Die im Rahmen des „Sixpacks“ erlassenen **Maßnahmen** wurden vielfach dahin gehend **kritisiert**, dass sie **zumindest teilweise über die darin gesetzten primärrechtlichen Grenzen hinausgingen**.⁶⁵ Diese Kritik hatte jedoch keine unmittelbaren Folgen, außer in der Hinsicht, dass nachfolgende Maßnahmen zur Stärkung der Haushaltsdisziplin im Rahmen der „Europäischen Wirtschaftsregierung“ – so im Besonderen der „Fiskalpakt“ – nicht mehr auf supranationalem, sondern auf intergouvernementalem Wege ergingen.

61 Art. 126 Abs. 12 AEUV sowie Art. 14 VO (EG) Nr. 1467/1997.

62 Vgl. Calliess/Ruffert/Häde EUV/AEUV Art. 126 Rn. 60.

63 Konkret in Bezug auf die Maßnahmen nach den Abs. 1–9.

64 Vgl. *Keppenne* in Amtenbrink/Herrmann Rn. 28.3. *Keppenne* plädiert für eine Streichung von Abs. 10 im Falle einer zukünftigen Vertragsrevision, damit die Wirksamkeit der Kontrolle verbessert werden kann. *Keppenne* in Amtenbrink/Herrmann Rn. 28.4.

65 Differenzierend dazu allerdings *De Witte* in Hofmann et al., S. 115 sowie *Leino/Saarenheimo* European Law Review 42 (2017), 166 (180).

2. Zusammensetzung und wesentlicher Regelungsgehalt des „Sixpack“

Die Kommission legte bereits am 12.5.2010 eine Mitteilung über die „Verstärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung“ vor, in der eine sehr scharfsinnige Analyse der Finanzkrise zu finden ist und in der gleichzeitig auch die Stoßrichtung für die weiteren Reformbemühungen vorgegeben wurde. 37

Die weiteren Beratungen erfolgten in Abstimmung mit der Arbeitsgruppe „Wirtschaftspolitische Steuerung“ unter der Leitung des Präsidenten des Europäischen Rates *van Rompuy* („*van Rompuy-Task Force*“).

Das Reformpaket wurde dann definitiv am 8.11.2011 verabschiedet. Es besteht aus fünf Verordnungen und einer Richtlinie: 38

- -VO (EU) Nr. 1174/2011 des EP und des Rates über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet;
- -VO (EU) Nr. 1175/2011 des EP und des Rates zur Änderung der VO (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken;
- -VO (EU) Nr. 1176/2011 des EP und des Rates über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte;
- -VO (EU) Nr. 1177/2011 des Rates zur Änderung der VO (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit;
- -VO (EU) Nr. 1173/2011 des EP und des Rates über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet;
- -RL 2011/85/EU des Rates über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten.

Das Sixpack-Reformpaket gilt **grundsätzlich für alle Mitgliedstaaten**; einzelne Bestimmungen differenzieren aber, je nachdem, ob ein Mitgliedstaat dem Euro-Raum angehört oder nicht. Zwei Verordnungen sind auf Art. 136 AEUV gestützt und gelten nur für Mitgliedstaaten des Euro-Raums: die VO (EU) Nr. 1173/2011 und Nr. 1174/2011 („Wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet“ sowie „Durchführungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet“). 39

Die vielfältigen Unklarheiten im SWP, die zu starke politische Konnotation der Regeln sowie die zu weitreichenden Anwendungsspielräume sind vielfach mit verantwortlich gemacht worden für die Finanz- und Wirtschaftskrise ab dem Jahr 2007. Die Reform des SWP, und im Besonderen die Normen des „Sixpack“ sollten dem entgegensteuern. 40

Dabei wurden sowohl die Regeln des „präventiven Arms“ als auch jene des „korrektiven Arms“ des SWP präzisiert, wirksamer gestaltet und auch mit einschneidenden repressiven Vorkehrungen versehen. Sanktionen sollten verschärft werden, ihre Anwendung einem „Automatismus“ gleichkommen und damit „entpolitisiert“ werden. Die Rolle der Kommission wurde aufgewertet, Vorkehrungen zur Stärkung der Zuverlässigkeit der Statistik getroffen. Der „präventive“ und der „korrektive“ Arm des SWP wurden in vielem verschränkt und diese Politik wurde mit dem „Twopack“ des Jahres 2013 weiter fortgeführt. Insgesamt ist deutlich geworden, dass sich „Prävention“ und „Korrektur“ nicht strikt trennen lassen.

Diesen Reformbemühungen lag insgesamt die Erkenntnis zugrunde, dass die statistische Betrachtung von Defizit- und Schuldenstandskriterium eine nachhaltige Haushaltsdisziplin nicht garantieren konnte. Besondere Aufmerksamkeit wurde dem 2005 eingeführ- 41

ten⁶⁶ Kriterium des „mittelfristigen Haushaltsziels“ („*medium-term budgetary objectives*“) eingeräumt und dieses weiter präzisiert und aufgewertet. Die – für jeden Mitgliedstaat gesondert festzulegenden und alle drei Jahre zu überprüfenden – mittelfristigen Haushaltsziele sollen Haushaltsstabilität nicht punktuell, sondern in einer dynamischen Betrachtungsweise, insbesondere über den Konjunkturzyklus hinweg, garantieren. Nachhaltig tragfähige öffentliche Finanzen – und damit die Stabilität der WWU – sollen damit eher zu verwirklichen sein als über die Orientierung an stichtagsbezogenen Schwellenwerten.

- 42 Die **Dynamisierung der Haushaltsziele** muss letztlich weiter auf tragfähige öffentliche Finanzen abstellen. Für die jeweilige Überwachungsperiode, die von den mittelfristigen Haushaltszielen erfasst wird, genügt aber eine „rasche Annäherung“ an dieses Ziel.⁶⁷ Die mittelfristigen Haushaltsziele eröffnen somit Spielräume, die insbesondere auch (aber nicht nur) defizitfinanzierte Investitionen – und damit eine schuldenbasierte Wachstums- und Konjunkturpolitik – zulassen. Das Ziel des ausgeglichenen bzw. einen Überschuss aufweisenden Haushalts wird nicht aufgegeben, aber es stellt den oberen „Idealpunkt“ einer Spanne dar, die nach unten bis zu -1 % des BIP reicht.⁶⁸ Konjunkturbedingt und bei einmaligen und befristeten Maßnahmen sind auch höhere Defizite zulässig.⁶⁹

3. Tragfähigkeit als Ergebnis von Dialog, Vereinbarung, Repression

- 43 Die mittelfristigen Haushaltsziele fließen in die jährlich zu erstellenden **Stabilitätsprogramme** der Euro-Staaten (bzw. Konvergenzprogramme für Mitgliedstaaten außerhalb der Euro-Zone) ein. Diese Programme enthalten zudem den **Anpassungspfad** zur Verwirklichung dieses Ziels sowie alle volkswirtschaftlichen und haushaltstechnischen Daten, die vor dem Hintergrund der voraussichtlichen wirtschaftlichen Entwicklung eine Beurteilung der Realitätsnähe von Ziel und Pfad erlauben. Angesichts der Ungewissheit der zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklung sowie nach Maßgabe des budgetären Vorsichtsprinzips muss das Stabilitätsprogramm auf dem **wahrscheinlichsten makrobudgetären Szenario oder einem vorsichtigeren Szenario** beruhen.⁷⁰ Diese Programme werden mit den Szenarien und Prognosen der Kommission abgeglichen und letztlich wird ein „harmonisierter Rahmen“ erstellt.⁷¹
- 44 Die Plausibilität der mittelfristigen Haushaltsziele und des Anpassungspfads wird auch vom Rat überprüft. Bei der Beurteilung des Anpassungspfads gilt für Rat und Kommission ein Richtwert von 0,5 % des BIP (ohne Anrechnung einmaliger und sonstiger befristeter Maßnahmen).⁷² Ist das mittelfristige Haushaltsziel erreicht, orientiert sich das Ausgabenwachstum am mittelfristigen Wachstumspotential des jeweiligen BIP.⁷³
- 45 Mit dem SWP wurde die Möglichkeit eingeführt, **bereits im „präventiven Arm“ der Haushaltskontrolle finanzielle Sanktionen** gegen Euro-Mitgliedstaaten zu veranlassen. Zuständig dafür ist der Rat, doch der Vorschlag der Kommission gilt als angenommen, wenn er vom Rat nicht mit qualifizierter Mehrheit abgelehnt wird.⁷⁴

66 VO (EG) Nr. 1175/2005.

67 Art. 2 a VO (EG) Nr. 1466/1997.

68 Art. 2 a Abs. 2 VO (EG) Nr. 1466/1997.

69 Art. 2 a Abs. 2 VO (EG) Nr. 1466/1997.

70 Art. 3 Abs. 2 a VO (EG) Nr. 1466/1997.

71 Art. 3 Abs. 2 a VO (EG) Nr. 1466/1997.

72 Art. 5 Abs. 1 UAbs. 2 VO (EG) Nr. 1466/1997.

73 Art. 5 Abs. 1 UAbs. 3 a VO (EG) Nr. 1466/1997.

74 Vgl. Art. 4 (verzinsliche Einlagen in Höhe von 0,2 % des BIP) VO (EU) Nr. 1173/2011.

Auch der „korrektive Arm“ des SWP wurde mit dem „Sixpack“ gestärkt und wirksamer gestaltet.⁷⁵ 46

- -Die **Fristen** im repressiven Verfahren wurden präzisiert und gestrafft.
- -Durch die **Stärkung der Position der Kommission** gegenüber jener des Rates bei der Anwendung von Sanktionen sollte das politische Element zurückgedrängt werden und die Repression bei Verletzung der Haushaltsdisziplin verstärkt zu einem „objektiven“ Verfahren umgestaltet werden, das quasi-automatisch zur Anwendung kommen und dabei auch glaubwürdiger werden sollte. Konkret geschah dies im Besonderen durch den Grundsatz der **„umgekehrten qualifizierten Mehrheit“** (*reversed-qualified-majority voting*), wonach der Vorschlag der Kommission über die Anwendung von Sanktionen wegen Verletzung der Haushaltsdisziplin als angenommen gelten sollte, wenn sich im Rat keine gegenteilige qualifizierte Mehrheit finden sollte.⁷⁶
- -Von den verschiedenen finanziellen Sanktionen, für deren Anwendung in der Vergangenheit ein abgestuftes System vorgesehen war, sollte nun der Geldbuße – und damit der schärfsten Sanktion – Priorität eingeräumt werden.
- -In Erkenntnis der Tatsache, dass die Nachhaltigkeit der Haushaltsdisziplin wesentlich auch vom akkumulierten Schuldenstand (und nicht unbedingt prioritär vom periodischen Defizit) beeinflusst wird, wurde das Schuldenstandskriterium gegenüber dem Defizitkriterium aufgewertet. Auf der Grundlage der „Sixpack“-Regelung kann ein Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits allein schon aufgrund der Verletzung des Schuldenstandskriteriums eingeleitet werden.⁷⁷

4. Statistik, „scoreboards“, makroökonomische Ungleichgewichte

Die mit dem „Sixpack“ angestrebte Objektivierung der Verfahren zur Sicherung der Haushaltsdisziplin bedingte ua die Sicherstellung einer entsprechenden Datengrundlage – nicht zuletzt war die vorgegangene Finanz- und Wirtschaftskrise auch aufgrund der Übermittlung unzutreffender statistischer Daten zu spät erkannt worden. 47

Abschnitt 3A der VO (EU) Nr. 1466/1997 enthält einen eigenen Abschnitt zum **„Prinzip der Unabhängigkeit der statistischen Stellen“**. Danach haben die Mitgliedstaaten die fachliche Unabhängigkeit der einzelstaatlichen statistischen Stellen zu garantieren, die an der Einhaltung einer Reihe von Kriterien festgemacht wird. Für den Fall der Manipulation von Statistiken durch Euro-Staaten hat der „Sixpack“ Sanktionen eingeführt.⁷⁸ 48

Als großes Problem beim Versuch, Haushaltskrisen wirksam gegenzusteuern, hat sich die Tatsache erwiesen, dass sich solche Entwicklungen oft nur schwer vorhersagen lassen. Das Bemühen musste deshalb in die Richtung gehen, **verlässliche Frühwarnindikatoren** zu finden. Unter Bezugnahme auf internationale Vorbilder (insbesondere im Kontext des IWF) wurde ein **„Scoreboard“ bestehend aus 14 Indikatoren** entwickelt, die **ua Leistungsbilanzsalden, reale effektive Wechselkurse, private Kreditbestände und -flüsse und Immobilienpreise** umfasst.⁷⁹ 49

Die „Scoreboards“ stellen die Grundlage für **das Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte** (*Macroeconomic Imbalance Procedure, MIP*)⁸⁰ 50

⁷⁵ Vgl. dazu auch *Pilz*, S. 45 f.; *Grabitz/Hilf/Nettesheim/Bandilla* AEUV Art. 126 Rn. 27 ff.

⁷⁶ S. Art. 5 Abs. 2 VO (EU) Nr. 1173/2011.

⁷⁷ Vgl. *Keppenne* in *Amtenbrink/Herrmann* Rn. 28.50.

⁷⁸ Soweit diese Daten über Defizite und Schulden für die Anwendung der Art. 121 oder 126 AEUV bzw. für das Defizitprotokoll von Bedeutung sind. Vgl. Art. 8 VO (EU) Nr. 1173/2011.

⁷⁹ Vgl. *Belke/Gros/Schnabl* Wirtschaftsdienst (2016), 8.

⁸⁰ Vgl. dazu VO (EU) Nr. 1176/2011 sowie Art. 2-a Abs. 2 lit. e VO (EU) Nr. 1466/2011. Einschneidender als gemäß der „Ungleichgewichte-VO“ 1176/2011 die Durchsetzungs-VO (EU) Nr. 1174/2011 über

dar. Dieses Verfahren beruht auf der Grundannahme, dass externe und interne Ungleichgewichte eng miteinander verbunden sind.⁸¹

An der Perfektionierung dieses Verfahrens wird weiter gearbeitet, entspricht dieses doch einer Kernambition moderner Wirtschaftspolitik, hier speziell bezogen auf die Garantie nachhaltiger Haushaltspolitik, die wiederum den Bestand der WWU garantieren soll.

5. Europäisches Semester

- 51 Das MIP-Verfahren steht auch in engem Zusammenhang mit dem „Europäischen Semester“. Dieses ist zu einem zentralen Instrument zur Verwirklichung der „Europäischen Wirtschaftsregierung“ geworden. Die Europäische Kommission hat das Europäische Semester als „Hauptrahmen, in dem die Mitgliedstaaten ihre Wirtschafts- und Haushaltspolitik diskutieren“⁸², als „Schlüsselinstrument für die Koordinierung der nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik“⁸³ bezeichnet. Dieses Instrument wurde bereits im Jahr 2010 vom Europäischen Rat beschlossen⁸⁴.
- Das erste Europäische Semester begann am 1.1.2011 auf der Grundlage einer politischen Akkordierung. Mit dem Sixpack – und konkret mit der VO (EU) Nr. 1175/2011 – erhielt dieses Instrument eine explizite Verankerung im EU-Sekundärrecht.
- 52 Das „Europäische Semester“ ist jeweils das erste Halbjahr eines jeden Kalenderjahres, das der Überwachung und Koordinierung der mitgliedstaatlichen Haushaltspolitik nach Maßgabe von EU-Vorgaben dienen soll.⁸⁵ Damit soll nicht nur rechtzeitig eine übermäßige Verschuldung erkannt werden, sondern auch sichergestellt werden, dass die „Europa 2020“-Strategie eine wirksame Umsetzung erfährt.
- 53 Mit der Einführung des „Europäischen Semesters“ wurde deutlich hervorgestrichen, dass **Haushalts- und Wirtschaftspolitik eng miteinander verwoben sind**. In einem System, in dem Unterschiede in der Wettbewerbsfähigkeit (oder auch unterschiedliche Vorstellungen über die Gestaltung der Sozialpartnerschaft) nicht über die Wechselkurse ausgeglichen werden können, da ein einheitlicher Währungsraum besteht oder ein Beitritt zu einem solchen angestrebt wird, wird eine Koordinierung der Wirtschaftspolitik – die bereits von Art. 121 AEUV gefordert wird – umso wichtiger. In diesem Kontext werden Maßnahmen zur Prüfung, Bewertung und Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten ergriffen. Das Europäische Semester dient weiter dazu, **makroökonomische Ungleichgewichte frühzeitig zu erkennen** und die Gelegenheit zu schaffen, diesen rechtzeitig entgegenzusteuern.⁸⁶ Primäre Grundlage für die Identifikation derartiger „Ungleichgewichte“ und die Ergreifung von Gegenmaßnahmen sind die „Ungleichgewichte-VO“ (EU) Nr. 1176/2011 sowie „Scoreboards“, die allerdings beide erhebliche Beurteilungsspielräume

Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet (also mit Wirkung allein für den Euro-Raum).

81 Ebd.

82 Vgl. Europäische Kommission, Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion, COM(2017) 291 final, 1.5.2017.

83 Mitteilung der Kommission v. 20.5.2020, COM(2020) final, 18 f.

84 Vgl. Council of the European Union, Press Release, 3030th Council meeting, Economic and Financial Affairs, 7.9.2010.

85 Erste Vorbereitungshandlungen dazu werden von der Europäischen Kommission aber schon jeweils im Herbst des Vorjahres getroffen, so dass das „Europäische Semester“ nahezu das gesamte Haushaltsjahr umspannt. S. auch *Hufeld* in Müller-Graff (Hrsg.), Europäisches Binnenmarkt- und Wirtschaftsordnungsrecht (EnzEuR Bd. 4) → Bd. 4 § 24 Rn. 42, der von einem „europäischen“ – ersten – und einem „nationalen“ – zweiten – Semester auf Staatsebene spricht.

86 Vgl. zu den Funktionen des „Europäischen Semesters“ im Detail Art. 2-a VO (EG) Nr. 1466/1997.

me offen lassen.⁸⁷ Die „Korrekturmaßnahmen“ (mit Geltung allein für den Euro-Raum) sind dagegen in der VO (EU) Nr. 1174/2011 sowie in der VO (EU) Nr. 1467/2011 geregelt. Die von den Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Semesters vorgelegten Stabilitätsprogramme werden vom Rat bewertet und führen zu Leitlinien, die im Falle ihrer Nichtberücksichtigung zu weiteren Empfehlungen, einer Verwarnung und gegebenenfalls auch zu repressiven Verfahren gemäß VO (EU) 1467/1997 Anlass bieten können.⁸⁸

Damit spannt das Europäische Semester nicht nur einen Bogen um die in Art. 121 AEUV vorgesehenen Verfahren der wirtschaftspolitischen Koordinierung und multilateralen Überwachung im Rahmen eines jährlichen Zyklus,⁸⁹ sondern stellt auch ein wichtiges verfahrensrechtliches Instrument zur Umsetzung der repressiven Haushaltskontrolle dar. Das „Europäische Semester“, das der Konkretisierung und Umsetzung „harten“ Haushaltsrechts sowie der repressiven Maßnahmen dazu dient, der „Koordinierung der Koordinierung“ (so griffig formuliert von *Hufeld* in Müller-Graff (Hrsg.), Europäisches Binnenmarkt- und Wirtschaftsordnungsrecht (EnzEuR Bd. 4) → Bd. 4 § 24 Rn. 40), wird in diesem Sinne auch als „Europäisches Verwaltungs-Soft-Law“ bezeichnet.⁹⁰

IV. „Euro-Plus“-Pakt, „Twopack“ und „Fiskalpakt“

Am 25.3.2011 haben sich 17 Euro-Staaten und 6 weitere Mitgliedstaaten auf einen „Euro-Plus“-Pakt geeinigt, der allerdings – anders als seine Bezeichnung andeutet – keine vertragliche Regelung darstellt, sondern ein **unverbindliches politisches Programm** dessen Nichteinhaltung nicht sanktionierbar ist. Die Grundidee dieses Programms liegt darin, eine Koordinierung auch jener Bereiche der Wirtschaftspolitik zu erreichen, die für den Bestand der WWU von unmittelbarer Bedeutung sind, die aber zentral in der mitgliedstaatlichen Kompetenz verblieben sind. Obwohl dieses Programm von seiner Formulierung her ambitioniert angelegt ist und über die Einbeziehung zahlreicher Sektoren der Wirtschaftspolitik iwS (von Arbeit über Bildung bis hin zum Rentensystem) durchaus geeignet wäre, einen maßgeblichen Beitrag zur **Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit** der beteiligten Mitgliedstaaten zu leisten, haben diese auf der praktischen Ebene dann doch wieder dazu tendiert, ihre souveräne Regulierungsbefugnis auf diesen Gebieten weitestmöglich zu verteidigen, weshalb dieser „Pakt“ – auch in Ermangelung repressiver Vorkehrungen – kaum konkrete Wirkung an den Tag legen konnte.⁹¹

⁸⁷ Die „Ungleichgewichte-VO“ selbst stellt sich gegen ihre „mechanistische Anwendung“ (Art. 3 Abs. 2 S. 2). Gemäß der in Art. 2 Abs. 1 enthaltenen Bestimmung betrifft der Begriff des Ungleichgewichts „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 können“. Laut *Hufeld* in Müller-Graff (Hrsg.), Europäisches Binnenmarkt- und Wirtschaftsordnungsrecht (EnzEuR Bd. 4) → Bd. 4 § 24 Fn. 154 „stand und steht [die VO (EU) Nr. 1176/2011] im Verdacht, gegen Deutschlands Leistungsbilanzüberschuss gerichtet zu sein“.

⁸⁸ Ebd.

⁸⁹ So treffend *Grabitz/Hilf/Nettesheim/Bandilla* AEUV Art. 126 Rn. 33.

⁹⁰ So *Wutscher* in Blanke/Mangiameli, Supplement to EMU: Fiscal Union, Rn. 81 unter Verweis auf *Senden*, Soft law in European Community Law, 2004.

⁹¹ Vgl. im Detail *Pilz*, S. 51, der hervorhebt, dass der „Euro-Plus“-Pakt auf dem Prinzip des „peer pressure“ beruht. Völkerrechtlich ließe sich „peer pressure“ iwS durchaus auch als „repressives Instrument“ qualifizieren. Im vorliegenden Fall kann ein solches „soft law“-Instrument jedoch nicht mit der Effizienz des Sanktionsinstrumentariums der EU im Arsenal der sonstigen repressiven Maßnahmen iwS mithalten. Zur Durchsetzung wirtschaftsrechtlicher Normierung durch soft-law-Instrumente s. *Hilpold* in Reinisch ua, S. 185.

- 56 Die „**Twopack**“-Verordnungen vom 21.5.2013⁹² vervollständigen die **Haushaltsüberwachung** für die Euro-Staaten im Sinne noch strengerer Regeln, wobei die Transparenz der haushaltspolitischen Entscheidungen dieser Länder erhöht und die Koordinierung dieser Entscheidungen verbessert werden sollte. Zudem soll den besonderen Bedürfnissen der Euro-Staaten mit übermäßigem Defizit Rechnung getragen werden.⁹³
Durch die „Twopack“-Verordnungen wird das mitgliedstaatliche Haushaltsverfahren für die Euro-Staaten inhaltlich und prozedural weiter prädestiniert. Diese **Ingerenz** reicht bis zur möglichen Aufforderung an einen Mitgliedstaat, im Falle der Feststellung eines besonders schwerwiegenden Verstoßes gegen die im SWP festgelegten haushaltspolitischen Verpflichtungen, eine **überarbeitete Übersicht über die Haushaltsplanung vorzulegen**.⁹⁴ Vorgesehen ist auch die Empfehlung makroökonomischer Anpassungsprogramme im Falle von Finanzhilfensuchen von Mitgliedstaaten.⁹⁵
- 57 Ist gemäß Art. 126 Abs. 6 AEUV ein übermäßiges Defizit gegeben, so legt der betreffende Mitgliedstaat ein Wirtschaftspartnerschaftsprogramm zur Weiterentwicklung seines nationalen Reformprogramms und seines Stabilitätsprogramms vor.⁹⁶
Der **Haushaltszeitplan im Rahmen des „Europäischen Semesters“** wird weiter präzisiert und gestrafft: Die Mitgliedstaaten legen vorzugsweise bis zum 15. April und spätestens am 30. April ihre nationale mittelfristige Finanzplanung im Einklang mit ihrem mittelfristigen Haushaltsrahmen vor. Der Haushaltsplanentwurf für das Folgejahr wird spätestens am 15. Oktober veröffentlicht, der Haushalt spätestens am 31. Dezember verabschiedet oder festgelegt.⁹⁷
- 58 In der Literatur wurden die „Twopack“-Verordnungen als „erheblicher Eingriff in die Haushaltshoheit der Mitgliedstaaten und vor allem der nationalen Parlamente“ kritisiert.⁹⁸
- 59 Der **Fiskalpakt** (Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, „fiscal compact“) greift viele der zuvor im „Sixpack“ getroffenen Regelungen auf, ergänzt, erweitert und verschärft sie.
- 60 Die Eile, mit welcher dieses völkerrechtliche Abkommen als begleitendes Unionsrecht abgeschlossen worden ist, verdeutlichte die Dringlichkeit wirksamerer Maßnahmen: Nach einer deutsch-französischen Vorakkordierung am 5.12.2011 wurde vier Tage später, am 9.12.2011, eine politische Einigung der Staats- und Regierungschefs der Euro-Staaten erzielt. Am 2. März konnte bereits der Fiskalvertrag durch 25 Mitgliedstaaten (Großbritannien und Tschechien beteiligten sich nicht daran) unterzeichnet werden. Der Vertrag ist am 1.1.2013 in Kraft getreten.
- 61 Schon sprachlich heben sich die Formulierungen des Fiskalpakts von den Regelungen der Vergangenheit ab. Gemäß Art. 126 Abs. 1 AEUV „vermeiden die Mitgliedstaaten übermäßige öffentliche Defizite“. Art. 3 Abs. 1 a) des Fiskalpakts gibt hingegen viel stringenter Folgendes vor: „Der gesamtstaatliche Haushalt einer Vertragspartei ist ausgeglichen oder weist einen Überschuss auf.“

Auch der Fiskalpakt erkennt an, dass das Ziel des Haushaltsausgleichs bzw. des Haushaltsüberschusses nicht ein punktuell, jederzeit realisierbares sein kann, sondern nur

92 VO (EU) Nr. 472/2013 sowie VO (EU) Nr. 473/2013.

93 Vgl. Europäische Kommission, Memo/13/457, 27.5.2013.

94 Art. 7 Abs. 2 VO (EU) Nr. 473/2013.

95 Art. 7 VO (EU) Nr. 472/2013.

96 Art. 9 VO (EU) Nr. 473/2013.

97 Vgl. im Detail Art. 4 VO (EU) Nr. 473/2013. Vgl. auch die Delegierte Verordnung (EU) Nr. 877/2013 der Kommission vom 27.6.2013.

98 Vgl. von der Groeben/Schwarze/Hatje/Hamer Unionsrecht AEUV Art. 126 Rn. 49.

mittelfristig zu realisieren ist und konjunktur- bzw. investitionsbedingte Abweichungen zulassen muss (*Tappe* → § 9 Rn. 61 ff.). In diesem Sinne bestätigt der Fiskalpakt das Institut der mittelfristigen Haushaltsziele, schränkt aber im Vergleich zum SWP die maximale Abweichung nach unten grundsätzlich auf 0,5 % des BIP ein,⁹⁹ während der SWP noch eine maximale Abweichung von 1 % vorsah. Wenn allerdings der **Schuldenstand erheblich unter 60 %** liegt und die Risiken für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gering sind, so wird eine **Abweichung von bis zu 1 %** toleriert.¹⁰⁰

Eine **Abweichung von den mittelfristigen Haushaltszielen ist nur bei Vorliegen „außergewöhnlicher Umstände“** zulässig,¹⁰¹ die als „außergewöhnliches Ereignis“ definiert werden, „das sich der Kontrolle der betreffenden Vertragspartei entzieht und erhebliche Auswirkungen auf die Lage der öffentlichen Finanzen hat, oder ein schwerer Konjunkturabschwung im Sinne des geänderten Stabilitäts- und Wachstumspakts, vorausgesetzt, die vorübergehende Abweichung der betreffenden Vertragspartei gefährdet nicht die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen“ (**Ausnahmeklausel, *safeguard clause***).¹⁰²

Gemäß Art. 3 Abs. 1 lit. e Fiskalpakt lösen erhebliche Abweichungen vom mittelfristigen Haushaltsziel oder dem dorthin führenden Anpassungspfad **automatisch einen Korrekturmechanismus** aus. „Dieser Mechanismus schließt die Verpflichtung der betreffenden Vertragspartei ein, zur Korrektur der Abweichungen innerhalb eines festgelegten Zeitraums Maßnahmen zu treffen.“ Die „**erhebliche Abweichung**“ wird in Art. 6 Abs. 3 VO (EG) Nr. 1466/97 sowie im Verhaltenskodex zum SWP¹⁰³ näher definiert und konkretisiert (*Tappe* → § 9 Rn. 65): Diese Einschätzung ist **Ergebnis einer Gesamtbewertung**, wobei insbesondere folgende Kriterien herangezogen werden:

- -eine Abweichung in einem Jahr von mindestens 0,5 % des BIP oder in zwei aufeinanderfolgenden Jahren im Durchschnitt mindestens 0,25 % des BIP jährlich;
- -eine Ausgabenentwicklung (ohne Anrechnung diskretionärer einnahmenseitiger Maßnahmen) mit einer Gesamtausgabenwirkung auf den Haushaltssaldo von mindestens 0,5 % des BIP in einem Jahr oder kumulativ in zwei aufeinanderfolgenden Jahren.

Bereits mit dem Sixpack war versucht worden, die bei Verletzung der Stabilitätskriterien vorgesehenen Sanktionen quasi-automatisch zur Anwendung zu bringen, insbesondere aber, den Sanktionsmechanismus soweit wie möglich aus dem politisch-diskretionären Entscheidungsraum herauszunehmen, was über die Einführung des **Prinzips der umgekehrten Mehrheiten** geschehen sollte. Dies ist für spätere Abschnitte des Defizitverfahrens auch gelungen, nicht jedoch für die Feststellung des übermäßigen Defizits selbst. Diesem Manko wurde nun durch **Art. 7 des Fiskalpakts** abgeholfen (*Tappe* → § 9 Rn. 73 ff.). Danach **verpflichten sich die Euro-Mitgliedstaaten, Empfehlungen der Kommission zur Feststellung eines übermäßigen Defizits zu unterstützen**. Die Verpflichtung der EU-Mitgliedstaaten zu einem bestimmten Abstimmungsverhalten im Rat erscheint zwar nicht unproblematisch, doch wird auch hier ein politisches Zeichen gesetzt.

⁹⁹ Vgl. Art. 3 Abs. 1 lit. a Fiskalpakt. Vgl. *Wutscher* in Blanke/Mangiameli, Supplement to EMU: Fiscal Union, Rn. 26, die darauf verweist, dass für Art. 3. Abs. 1 des Fiskalpakts Art. 115 Abs. 2 des deutschen Grundgesetzes Pate gestanden hat, der ein noch strikteres Limit von 0,35 % als Verschuldungsgrenze vorsieht.

¹⁰⁰ Art. 3 Abs. 1 lit. a Fiskalpakt.

¹⁰¹ Zur Ausnahmeklausel s. Art. 3 Abs. 1 lit. c Fiskalpakt sowie Art. 5 Abs. 1 UAbs. 9 VO (EG) 1466/1997 und Art. 3 Abs. 5 und Art. 5 Abs. 2 VO (EG) 1467/1997.

¹⁰² Art. 3 Abs. 3 lit. b Fiskalpakt.

¹⁰³ Code of Conduct of the Stability and Growth Pact vom 15.5.2017.

11 § 11 Das Unionsrecht der repressiven Haushaltskontrolle

- 65 Was das Schuldenkriterium anbelangt, so wird die bereits mit dem Sixpack (VO (EU) Nr. 1177/2011) eingeführte Verpflichtung, den über 60 % des BIP hinausgehenden Schuldenstand jährlich um 5 % zu verringern, nur wiederholt.¹⁰⁴
- 66 **Neu ist auch** – und darin wird vielfach die wichtigste Reformmaßnahme gesehen – dass die **Stabilitätskriterien** nach Art. 3 Abs. 1 des Fiskalpaktes (verstärktes Defizitkriterium und Schuldenstandskriterium) **im nationalen Recht der Mitgliedstaaten in qualifizierter Form zu verankern** sind. Die ursprünglich – insbesondere von Deutschland – erhobene Forderung, wonach diese „goldene Bilanzregel“ im Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten verankert werden sollte, musste fallen gelassen werden, da dies rechtstechnisch nicht in allen Verfassungsordnungen möglich gewesen wäre. An der Verpflichtung, eine bestmögliche Absicherung dieser Bilanzregel zu garantieren, kann nach Maßgabe der Formulierung der einschlägigen Bestimmung aber kein Zweifel bestehen. So sind diese Regelungen im einzelstaatlichen Recht der Vertragsparteien in Form von Bestimmungen einzuführen, die „verbindlicher und dauerhafter Art sind, vorzugsweise mit Verfassungsrang“. Alternativ dazu kann deren vollständige Einhaltung und Befolgung im gesamten nationalen Haushaltsverfahren aber auch „auf andere Weise garantiert“ werden. Die Einführung dieser Regeln hat innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des Fiskalpaktes zu erfolgen.
- 67 Es wird auch versucht, die Kontrolle auf die nationale Ebene zu verlagern, und zwar über die Einführung von Korrekturmechanismen für den Fall der erheblichen Abweichung vom mittelfristigen Ziel oder dem dorthin führenden Anpassungspfad. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass eine fortdauernde supranationale Kontrolle und Steuerung der Haushaltsprozesse national zu Widerständen führen muss, worunter nicht nur die Effektivität dieser Mechanismen leiden würde, sondern die politische Kohäsion in der EU insgesamt.
- 68 In Einklang dazu steht die Regelung, wonach das diesbezügliche Kontrollverfahren auf die Frage beschränkt wird, ob die „goldene Bilanzregel“ in der von Art. 3 Abs. 2 des Stabilitätspaktes vorgesehenen Form eingeführt worden ist oder nicht. Ihre tatsächliche Einhaltung wird hingegen nicht geprüft. Für die genannte Kontrolle ist ein gesondertes Vertragsverletzungsverfahren vorgesehen, in dessen Rahmen sich die einzelnen Vertragsparteien unter Berufung auf den Prüfbericht der Kommission oder auch unabhängig davon an den EuGH wenden können. Dieser kann gegen die säumige Vertragspartei einen Pauschalbetrag oder ein Zwangsgeld im Ausmaß von maximal 0,1 % des BIP verhängen.
- 69 Was die Einhaltung der konkret eingeführten Bilanzregel anbelangt, so ist davon auszugehen, dass in jedem Mitgliedstaat – gerade aufgrund des qualitativen Anspruchs an die normative Regelung – hinreichende Instrumente zur Verfügung stehen müssen. Darüber hinaus steht es jeder Vertragspartei frei, die Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Fiskalpaket mithilfe völkervertraglicher Verfahren einzufordern.

V. Abschließende Bemerkungen

- 70 Wie gezeigt, ist im Bereich des „zweiten Standbeins“ der WWU, der Wirtschaftspolitik, ein vielfach geschichtetes System an EU-rechtlichen Regelungen insbesondere im Gebiet des Haushaltsrecht geschaffen worden, das diesen Sektor zwar formal weiter im mitgliedstaatlichen Souveränitätsbereich belässt, tatsächlich aber schon von zahlreiche Koordinierungs- und Harmonisierungsansätzen geprägt ist und auch vielfältige Instrumente der Repression vorsieht, die die Einhaltung dieser Regeln garantieren sollen.
- 71 Gezeigt wurde, dass eine **punktgenaue, ausnahmslose Einhaltung** von – schon in der Substanz nicht unumstrittenen – **Haushaltskriterien** (Defizitkriterium und Schuldenstand)

¹⁰⁴ Art. 4 des Fiskalpakts sowie Art. 2 Abs. 1 a VO (EG) Nr. 1467/1997 idF VO (EU) Nr. 1177/2011.

nicht realistisch ist und nicht der Tatsache Rechnung trägt, dass der Betrachtungszeitraum von einem Haushaltsjahr zu einengend ist, da damit weder ein Konjunkturzyklus noch Investitionsfolgewirkungen berücksichtigt werden können. Die 2005 eingeführten – und mit dem „Sixpack“ und dem „Fiskalpakt“ weiter konkretisierten – mittelfristigen Haushaltsziele haben die Voraussetzungen für eine wirtschafts- und damit realitätsnähere haushaltspolitische Steuerung geschaffen.

Regeltreue setzt im Allgemeinen das Vorhandensein von repressiven Verfahren voraus. 72 Dabei ist einmal zu berücksichtigen, dass der Begriff der „Repression“ im internationalen Recht sehr weit definiert wird und auch „indirekten“, „politischen“ Zwang über Soft-Law-Instrumente mitumfassen kann.¹⁰⁵ Insbesondere aber wenn repressive Verfahren i.e.S., also sanktionsbewehrte Instrumente im traditionellen Sinne, zum Einsatz kommen, treten entsprechende Maßnahmen in Konflikt mit den mitgliedstaatlichen Souveränitätsvorbehalten, die die Vergemeinschaftung der Wirtschaftspolitik gerade verhindert haben. Diesen Vorbehalten, aber auch der weitreichenden ökonomischen Unbestimmtheit der Materie Rechnung tragend, ist ein erheblicher diskretionärer Spielraum für die Aktivierung des Repressionsinstrumentariums geschaffen worden, der sich auch in einem Ausschluss einer gerichtlichen Überprüfbarkeit der diesbezüglichen Ratsentscheidungen gemäß Art. 126 Abs. 10 AEUV niederschlägt. Die wohl zu extensive Wahrnehmung dieses Spielraums im Jahr 2004 durch die „starken“ Mitgliedstaaten Deutschland und Frankreich hat im Kontext der Zuspitzung der nachfolgenden großen Finanz- und Wirtschaftskrise ab dem Jahr 2011 zu einer Zurückdrängung der politischen, diskretionären Komponente und zur Stärkung des „objektiven“, „technischen“ Ansatzes mit einer Aufwertung der Rolle der Europäischen Kommission und einer Einschränkung des Spielraums für den Rat geführt. Der fehlende einstimmige Konsens für diese Maßnahmen in all ihren Details bei gleichzeitiger Dringlichkeit ihrer Durchführung hat zur Schaffung paralleler Strukturen geführt, die insgesamt zwar die haushaltspolitische Disziplin festigen konnten, allerdings auch ein äußerst intransparentes System geschaffen haben.

Nicht zuletzt ist auch zu berücksichtigen, dass das in diesem Kapitel dargestellte Kontroll- und Repressionsinstrumentarium zumindest implizit auf der Vorstellung einer weitgehend punktgenauen und zeitnahen Messbarkeit und Prognostizierbarkeit konjunktureller Entwicklungen beruht, die wiederum den Handlungsempfehlungen der Union zugrunde gelegt werden.¹⁰⁶ Diese Vorstellung hat sich aber wiederholt als Illusion erwiesen. 73

Die Corona-Pandemie hat zu einer Aussetzung der haushaltsrechtlichen Schranken geführt. Die Kosten der Pandemie sind noch nicht absehbar, ebenso wenig die definitiven haushaltswirksamen Belastungen. In ihrem jüngsten Bericht zum „Maßnahmenpaket Europäisches Semester“ hat die Europäische Kommission darauf hingewiesen, dass die Ausnahmeklausel aktiviert worden sei und deshalb keine Defizitverfahren geführt würden.¹⁰⁷ Das im April 2020 initiierte Verfahren gegen Rumänien ruht. Dennoch überprüft die Europäische Kommission weiter, ob die getroffenen Maßnahmen vorübergehender Natur sind bzw. ob entsprechende Ausgleichsmaßnahmen für die Zukunft geplant sind. Diesbezüglich hat die Europäische Kommission in Bezug auf die Haushaltspläne von Frankreich, Italien, Litauen und der Slowakei Bedenken geäußert. 74

Gegenwärtig werden neue Formen der Solidarität angedacht, insbesondere über den „Recovery-Fund“.¹⁰⁸ Ob nach der Überwindung der Corona-Krise das vorherige – mehr 75

105 Vgl. Hilpold in Reinisch ua, S. 185 ff.

106 Vgl. Claeys Bruegel Policy Contribution Nr. 28 (2017), 13.

107 Vgl. Europäische Kommission, European Semester Autumn Package: Supporting a sustainable and inclusive recovery amid high uncertainty, Press release, 18.11.2020.

108 Vgl. Steinmair in FS Neisser.

- schlecht als recht funktionierende – **Modell**, das Haushaltsdisziplin über Regeln und repressive Maßnahmen, den Ausschluss von solidarischer Haftung und das Wirken der Marktmechanismen über eine Verteuerung der Kreditaufnahme bei Verletzung des Haushaltsdisziplin bewirken wollte, **wiederherstellen kann, ist gegenwärtig noch völlig offen.**
- 76 Wiederholt beklagt wurde in der Vergangenheit der relative geringe Einfluss des Europäischen Parlaments auf die Gestaltung der „Europäischen Wirtschaftsregierung“, während die Instrumente dafür mittlerweile vorhanden wären.¹⁰⁹ Im Budgetstreit und im Konflikt um die Corona-Hilfen 2020 hat das Europäische Parlament allerdings deutlich Position bezogen – für mehr Solidarität und für mehr Rechtsstaatlichkeit. Der Solidarität sind zwar wirtschaftliche Grenzen gesetzt, aber in einer EU mit Zukunft sind diese Möglichkeiten auszuloten.¹¹⁰ Für die Garantie der Rechtsstaatlichkeit fallen zwar auch Kosten an, aber diese sind wohl vergleichsweise vernachlässigbar. Und damit kann es keine Entschuldigung geben, Rechtsstaatlichkeit – in diesem Bereich – und generell (in Bezug auf alle Mitgliedstaaten!) – unbedingt einzufordern!¹¹¹

109 Vgl. nur *De Witte* in Hofmann et al., S. 123.

110 Vgl. *Hilpold* LIEI (2015), 209 ff., *ders.* YeL (2015), 257 und *ders.* EuR (2016), 373.

111 Vgl. *Hilpold* in FS Neisser.