
Perspektiven des Stabilitäts- und Wachstumspakts – Rechtliche und ökonomische Implikationen des Reformpakets „Economic Governance“ –

Stefan Pilz und Heidi Dittmann*

Inhalt

A.	Der Geburtsfehler der Wirtschafts- und Währungsunion	54
I.	Das Verfassungsmodell der Wirtschafts- und Währungsunion	54
II.	Die Erosion des Verfassungsmodells in der Staatsschuldenkrise	55
III.	Die Genese des Reformpakets „Economic Governance“	57
B.	Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts	60
I.	Präventive Komponente	60
1.	Grundsatz einer vorsichtigen Haushaltspolitik	60
2.	Sanktionen	62
II.	Korrektive Komponente	62
1.	Schuldenstandskriterium	63
2.	Sanktionen	63
III.	Haushaltspolitischer Rahmen	65
1.	Ausgestaltung des nationalen haushaltspolitischen Rahmens	66
2.	Bewertung	67
IV.	Bewertung der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts	68
C.	Ergänzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts durch das Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte	72
I.	Einführung	72

* Stefan Pilz, M.A. ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europäische Integration an der Universität Erfurt. Heidi Dittmann, M.Sc. ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für ABWL und Controlling an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.

II. Ablauf des Verfahrens	73
1. Präventive Komponente	73
2. Korrektive Komponente	74
III. Bewertung	75
D. Verklammerung der Reformen im „Europäischen Semester“	78
I. Ablauf	79
II. Bewertung	80
E. Perspektiven des Stabilitäts- und Wachstumspakts	81
F. Ausblick	83

A. Der Geburtsfehler der Wirtschafts- und Währungsunion

I. Das Verfassungsmodell der Wirtschafts- und Währungsunion

Mit dem Maastrichter Unionsvertrag wurden 1993 die Kompetenzen im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik auf die Ebene der Europäischen Union übertragen und der Grundstein für die am 1. Januar 1999 vollzogene Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) gelegt. Die WWU basiert auf einem Verfassungsmodell, welches sich signifikant von der Ausgestaltung der Wirtschafts- und Währungspolitik auf Ebene der Mitgliedstaaten unterscheidet. Lässt die Bezeichnung Wirtschafts- und Währungsunion zunächst eine Vergemeinschaftung der zwei Politikbereiche in gleichem Umfang vermuten, muss bei näherer Betrachtung der vertraglichen Ausgestaltung eine Kompetenzasymmetrie konstatiert werden, welche in den Mitgliedstaaten ihresgleichen sucht.¹ Die Ausgestaltung der Kompetenzen im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik auf Ebene der Europäischen Union divergieren zwischen einer dezentralen Grundstruktur im Rahmen der Wirtschaftspolitik und einer Zentralisierung auf dem Gebiet der Währungspolitik.² Die Ausübung der Währungspolitik wurde in der Form zentralisiert, dass die Geld-, Zins- und Kreditpolitik dem Europäischen System der Zentralbanken überantwortet wurde, das über eine Unabhängigkeit gegenüber politischen Einflüssen der Mitgliedstaaten verfügt.³

¹ Blumenwitz/Schöbener, Stabilitätspakt für Europa: die Sicherstellung mitgliedstaatlicher Haushaltsdisziplin im Europa- und Völkerrecht, 1997, S. 68 ff.

² Seidel, Rechtliche Aspekte der Entscheidungsverfahren in der WWU, in: Caesar/Scharrer (Hrsg.), Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, Regionale und globale Herausforderungen, 1998, S. 374.

³ Seidel, Probleme der Verfassung der Europäischen Gemeinschaft als Wirtschafts- und Währungsunion, in: Baur/Müller-Graff/Zuleeg (Hrsg.), FS Börner, 1992, S. 421.

Die Wirtschaftspolitik ist dagegen im Verantwortungsbereich der Mitgliedstaaten verankert, was eine zentrale europäische Wirtschaftspolitik durch die EU ausschließt. Insofern handelt es sich bei der Konstruktion der Wirtschafts- und Währungsunion der Europäischen Union vielmehr um eine Währungsunion ohne Wirtschaftsunion.⁴

Aufgrund der Wechselwirkung zwischen Wirtschafts- und Währungspolitik kann die Sicherung der Währungsstabilität nicht allein durch die Zentralbanken gewährleistet werden. Nur durch eine an den „Maastricht-Kriterien“ ausgerichtete Wirtschaftspolitik in den Mitgliedstaaten ist eine auf Preisstabilität ausgerichtete zentralisierte Währungspolitik möglich. Zur Absicherung der Stabilität der Einheitswährung wurden in den Art. 123 bis 125 AEUV Budgetregeln verankert, die die Konsequenzen des innerstaatlichen Handels dem Nationalstaat selbst auferlegen sollen, indem eine Finanzierung über die Ausdehnung der Geldmenge verhindert und stattdessen ein Anreiz zu solider Haushaltspolitik gegeben wird. Ein weiteres Element dieser „erste(n) Verteidigungslinie gegen Vertrauenskrisen“⁵ ist das Verfahren zur Vermeidung übermäßiger Defizite (Art. 126 AEUV) und dessen Konkretisierung durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt.⁶

II. Die Erosion des Verfassungsmodells in der Staatsschuldenkrise

Die Anfälligkeit dieses Modells wurde im Zuge der Staatsschuldenkrise schonungslos offengelegt als sich mehrere Staaten Europas einer Zuspitzung ihrer finanziellen Probleme ausgesetzt sahen. Resultierend aus der Notwendigkeit der Vornahme staatlicher Rettungsmaßnahmen für den Finanzsektor und Konjunkturpakete sowie den Ausfällen von Steuereinnahmen und höheren Kosten für Sozialleistungen erreichte die öffentliche Verschuldung in der Eurozone neue Rekordausmaße.⁷

Die Europäische Union und die Mitgliedstaaten der Eurozone reagierten auf die Staatsschuldenkrise mit der Errichtung eines europäischen Stabilisierungsmechanismus, der sich aus dem Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) und der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) zusammensetzt. Auf Grundlage des EFSM können Eurostaaten durch die Europäische Kommission zunächst

⁴ Horn, Die Reform der Europäischen Währungsunion und die Zukunft des Euro, NJW 2011, S. 1399, spricht insoweit vom „Geburtsfehler der EWU“.

⁵ 4. Erwägung der Präambel des Vertrags zur Errichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus v. 2.2.2012, http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_1270/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Europa/Der_Euro/Stabilitaet/Stabilisierung-des-Euro/20120202-ESM-Vertrag.templateId=raw;property=publicationFile.pdf (6.3.2012).

⁶ Der Stabilitäts- und Wachstumspakt besteht aus der Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt v. 17.6.1996, ABl. C 236 v. 2.8.1997, S. 1, sowie den Ratsverordnungen (EG) 1466/97 und 1467/97 v. 7.7.1997, ABl. L 209 v. 2.8.1997, S. 1, 6.

⁷ Zum Schuldenstand der Mitgliedstaaten vgl. EZB, Monatsbericht 2/2012, Statistik des Euro-Währungsgebiets, S. 57.

finanzielle Hilfen in Höhe von bis zu maximal 60 Mrd. Euro aus dem Haushalt der Europäischen Union gewährt werden. Ein darüber hinausgehender finanzieller Beistand durch die EFSF kann nach Ausschöpfung der EU-Haushaltsmittel durch die Ausreichung von Krediten von bis zu 440 Mrd. Euro in Anspruch genommen werden. Ergänzt wird das Maßnahmenpaket schließlich durch die Hilfen des Internationalen Währungsfonds (IWF) von bis zu 250 Mrd. Euro. Dadurch erhält der Rettungsschirm einen Gesamtumfang von 750 Mrd. Euro.⁸

Parallel hierzu hat die Europäische Zentralbank die Finanzmärkte gestützt, indem sie mehrfach den Leitzins gesenkt (2008/2009), ihre Anforderungen an die Beleihungssicherheiten wiederholt abgesenkt⁹ und im Offenmarktgeschäft Schuldanleihen der Schuldnerstaaten zu niedrigen Zinsen am Sekundärmarkt gekauft hat (*Securities Market Programme*¹⁰). Durch dauerhafte Transaktionen am Sekundärmarkt im Umfang von über 200 Mrd. Euro¹¹ ist die EZB nicht nur enorme Verlustrisiken eingegangen, sondern durch den massiven Ankauf griechischer, portugiesischer, irischer und nun auch spanischer und italienischer Anleihen zur größten „Bad Bank“ der Eurozone herangewachsen.¹² Diese Entwicklung wurde durch eine im Dezember 2011 aufgelegten dreijährige Kreditlinie¹³ verstetigt. Zur Prävention einer möglichen Kreditklemme in den europäischen Schuldenstaaten wurden dem europäischen Bankensystem in einer ersten Zuteilungsphase 489 Mrd. Euro zugewiesen. Eine zweite Zuteilung wurde am 29. Februar 2012 durchgeführt und 529,5 Mrd. Euro an europäische Kreditinstitute verliehen. Damit wurde innerhalb von zwei Monaten über eine Billion Euro in das europäische Bankensystem gepumpt.

⁸ Zur Erweiterung der EFSF und ihrer Verstetigung im Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) vgl. *Blanke*, The European Economic and Monetary Union – between vulnerability and reform, Int. J. Public Law and Policy 2011, S. 402 ff.; *Pilz/Dittmann*, Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion am Scheideweg, DÖV 2011, S. 438 ff.

⁹ Pressemitteilung der EZB v. 3.5.2010, EZB gibt Änderung der Notenbankfähigkeit der von Griechenland begebenen oder garantierten Schuldtitel bekannt, <http://www.bundesbank.de/download/ezb/presennotizen/2010/20100504.griechenland.pdf> (6.3.2012); Pressemitteilung der EZB v. 8.12.2011, EZB kündigt Maßnahmen zur Unterstützung der Kreditvergabe der Banken und der Geldmarktaktivität an, <http://www.bundesbank.de/download/ezb/presennotizen/2011/20111208.geldmarktaktivitaet.pdf> (6.3.2012).

¹⁰ Beschluss der EZB v. 14.5.2010 zur Einführung eines Programms für die Wertpapiermärkte, ABL L 124 v. 20.5.2010, S. 8.

¹¹ Bislang wurde das Volumen des Ankaufprogramms nicht von der EZB beziffert. Nicht bestätigten Schätzungen zufolge beträgt der Umfang der Transaktionen 219 Mrd. Euro (Stand Februar 2012).

¹² Zu den Interventionen der EZB im Rahmen der Finanz- und Staatsschuldenkrise vgl. *Penkert*, Die große Finanzmarkt- und Staatsschuldenkrise, 3. Aufl. 2011, S. 453 ff.

¹³ Pressemitteilung der EZB v. 8.12.2011, (Fn. 9).

Die Vereinbarkeit dieser Maßnahmen mit der Europäischen Wirtschaftsverfassung¹⁴ ist nicht unumstritten¹⁵ und wurde unlängst auch vom ehemaligen Bundespräsident *Wulff* in Frage gestellt.¹⁶ Auch die Teilnahme des EZB-Präsidenten an den informellen Treffen der sogenannten Frankfurter Runde zur Vorbereitung wichtiger Entscheidungen im Oktober 2011 haben der EZB den Vorwurf eingebracht, die Trennungslinie der Zuständigkeiten zwischen Geldpolitik und Finanzpolitik durch ein stark politisch induziertes Verhalten zu überschreiten.

Die Furcht vor einem Aufweichen der Gemeinschaftswährung trotz des Rettungsschirms und der Stützungsmaßnahmen der EZB hat zu einer intensiven Diskussion über die Wirksamkeit und Zukunftsfähigkeit des Stabilitäts- und Wachstumspakts geführt. Diesem Instrument zur Förderung wirtschaftlicher Stabilität innerhalb der Eurozone kommt vor allem im Hinblick auf die Vermeidung weiterer Finanz- und Staatsfinanzierungskrisen entscheidende Bedeutung zu.

III. Die Genese des Reformpakets „Economic Governance“

Auf ihrer Tagung am 12. Mai 2010 sprach sich die Europäische Kommission im Angesicht der Griechenlandkrise für eine Stärkung der wirtschaftspolitischen Steuerung in der Europäischen Union aus. Besonderes Augenmerk lag dabei auf der Härtung des Stabilitäts- und Wachstumspakts und der Ausdehnung der Überwachung auf makroökonomische Ungleichgewichte. Ziel der Bemühungen war die Stabilisierung der Haushaltslage. Hierzu wurde unter der Leitung von *van Rompuy*, dem Präsidenten des Europäischen Rates, die Arbeitsgruppe „Wirtschaftspolitische Steuerung“ eingerichtet.¹⁷ Ihre zentralen Vorschläge lauteten auf eine stärkere Fokussierung auf

¹⁴ Das Verhalten der EZB in der Staatsschuldenkrise wurde am 21.9.2011 bereits zum Gegenstand einer Nichtigkeitsklage vor dem EuGH. Vgl. *Kerber*, Die EZB vor Gericht, 2011.

¹⁵ Zur Rolle der EZB in der Finanz- und Staatsschuldenkrise vgl. *Ohler*, Die Finanzkrise als Herausforderung für die Nachhaltigkeit, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, 2011, S. 227 f.; *Kerber/Städter*, Die EZB in der Krise: Unabhängigkeit und Rechtsbindung als Spannungsverhältnis, EuZW 2011, S. 536 ff.; *Kerber*, Institutionelle Unabhängigkeit als Freiheit vom Recht?, Anmerkungen zur gerichtlichen Kontrolle von Zentralbankmacht, Wirtschaftsdienst 2011, S. 625 ff.; *Seidel*, Der Ankauf nicht markt- und börsengängiger Staatsanleihen, namentlich Griechenlands, durch die Europäische Zentralbank und durch nationale Zentralbanken – rechtlich nur fragwürdig oder Rechtsverstoß?, EuZW 2010, S. 521; *Horn*, Die Verteidigung des Euro – Ein historischer Rückblick auf die Euro-Krise im Mai 2010, in: Grunewald/Westermann (Hrsg.), FS Maier-Reimer, 2010, S. 252.

¹⁶ Rede zur 4. Tagung der Wirtschaftsnobelpreisträger v. 24.8.2011, <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Christian-Wulff/Reden/2011/08/110824-Wirtschaftsnobelpreistraeger.html> (6.3.2012), unter Verweis auf Art. 123 AEUV: „Ich halte den massiven Aufkauf von Anleihen einzelner Staaten durch die Europäische Zentralbank für rechtlich bedenklich.“

¹⁷ Pressemitteilung der Kommission zur verstärkten wirtschaftspolitischen Steuerung in der EU v. 12.5.2010, IP/10/561.

langfristig tragbare Finanzen der öffentlichen Hand und eine verbesserte Einhaltung der Vorgaben durch eine Erhöhung der verfügbaren Instrumentarien und Maßnahmen zur Durchsetzung sowie eine Ausweitung und Automatisierung der Sanktionen. Des Weiteren sollten die Haushaltsregeln verstärkt und die Qualität der an die Union übermittelten statistischen Daten verbessert werden.¹⁸

Zeitgleich arbeitete die Kommission an einem Konzept zur wirtschaftspolitischen Steuerung der Union. Ihr Anliegen war es, die Koordinierung und Überwachung der nationalen Wirtschaftspolitiken zu verbessern, um auf diesem Weg die Glaubwürdigkeit der bestehenden Regelungen zu stärken und zugleich ein abermaliges Begehen vergangener Fehler zu vermeiden.¹⁹ Die Stabilität der Volkswirtschaften und die Einhaltung der Maastrichter Referenzwerte durch die nationalen öffentlichen Haushalte stellen zwingende Bedingungen für ein stetes Produktions- und Beschäftigungswachstum dar und können lediglich mittels Schaffung eines stärkeren Rahmens zu wirtschaftspolitischen Koordinierung durch die Union verwirklicht werden.

Um diese Ziele zu erreichen, hat die Kommission ihre Vorschläge in enger Zusammenarbeit mit der „van Rompuy-Task Force“ am 29. September 2010 in sechs Gesetzesvorschlägen konsolidiert.²⁰ Die Übernahme der Vorschläge wurde am 24./25. März 2011 auf dem Brüsseler Gipfel der Staats- und Regierungschefs beschlossen.²¹ Der Beschluss des Rates zielt dabei auf eine Verbesserung der wirtschaftspolitischen Koordinierung und eine weitreichende Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts.

¹⁸ Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Wirtschaftspolitische Steuerung“ v. 21.10.2010, ECOFIN 649, Rdnr. 31.

¹⁹ Vorschlag für eine VO des EP und des Rates zur Änderung der VO (EG) Nr. 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, KOM (2010) 526 endg., S. 2.

²⁰ Vgl. die folgenden sechs Vorschläge: (1) Vorschlag für eine VO des EP und des Rates zur Änderung der VO (EG) Nr. 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, KOM (2010) 526 endg.; (2) Vorschlag für eine VO des Rates zur Änderung der VO (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, KOM (2010) 522 endg.; (3) Vorschlag für eine RL des Rates über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten, KOM (2010) 523 endg.; (4) Vorschlag für eine VO des EP und des Rates über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum, KOM (2010) 524 endg.; (5) Vorschlag für eine VO des EP und des Rates über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euroraum, KOM (2010) 525 endg.; (6) Vorschlag für eine VO des EP und des Rates über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, KOM (2010) 527 endg.

²¹ Europäischer Rat v. 25.3.2011, EUCO 10/11, Rdnrn. 1 und 16 f.

Nach fünfmonatigen Verhandlungen zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission konnte am 16. und 17. September 2011 eine Einigung auf eine Kompromisslinie für das Reformpaket zur *Economic Governance* erzielt werden.²² Ursprünglich hatte sich der Europäische Rat für eine Verabschiedung des Sechserpakets bis Ende Juni 2011 ausgesprochen,²³ was aber aufgrund fortdauernder Divergenzen in mehreren Punkten zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat nicht realisierbar war. Die Abstimmung über das Reformpaket im Plenum des Europäischen Parlaments erfolgte am 28. September 2011. Der ECOFIN-Rat nahm das Gesetzespaket am 8. November 2011²⁴ an und folgte damit der auf der Sitzung des Rats am 4. Oktober²⁵ erzielten politischen Einigung. Die zügige Verabschiedung des Reformpakets wurde durch die Anwendung des interinstitutionellen Trilog-Systems im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens ermöglicht. Danach können infolge informeller Dreiertreffen (sogenannte Trilogie) zwischen Vertretern des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission die unterschiedlichen Standpunkte des Europäischen Parlaments und des Rates dargelegt, die wichtigsten strittigen Fragen ermittelt und bewertet werden.²⁶ Der Ausschuss der ständigen Vertreter kann im Anschluss – wie im Gesetzgebungsverfahren zur Reform der Europäischen Wirtschaftsverfassung geschehen – einen Kompromissvorschlag verfassen, der in der ersten Lesung vom Europäischen Parlament und anschließend vom Rat akzeptiert werden kann.²⁷

Die Auswirkungen des Reformpakets auf den Stabilitäts- und Wachstumspakt sollen im Folgenden erörtert und bewertet werden.

²² Bericht der polnischen Ratspräsidentschaft v. 16.9.2011.

²³ Europäischer Rat v. 25.3.2011, EUCO 10/11, Rdnr. 10.

²⁴ Pressemitteilung des Rates der Europäischen Union v. 8.11.2011, 16446/11 (Presse 413).

²⁵ Pressemitteilung des Rates der Europäischen Union v. 4.10.2011, 14998/11 (Presse 344).

²⁶ Generalsekretariat des Rates, Leitfaden für das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, 2010, S. 19.

²⁷ Gemeinsame Erklärung des EP, des Rates und der Kommission zu den praktischen Modalitäten des neuen Mitentscheidungsverfahrens, ABl. C 145 v. 30.6.2007, S. 5, Rdnr. 14.

B. Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts

Die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts²⁸ sieht eine Härtung und einen Ausbau des Pakts durch Änderungen sowohl der präventiven als auch der korrekativen Komponente vor. Des Weiteren sollen der nationale haushaltspolitische Rahmen durch die „Richtlinie über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten“ angeglichen und ein Mindestmaß an Qualität und Übereinstimmung mit dem haushaltspolitischen Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion sichergestellt werden.²⁹

I. Präventive Komponente

1. Grundsatz einer vorsichtigen Haushaltspolitik

Zur Erreichung einer gesunden öffentlichen Finanzlage werden die Mitgliedstaaten in der novellierten präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts zur Führung einer soliden Haushaltspolitik angehalten. Damit werden die Voraussetzungen für die Gewährleistung von Preisniveaustabilität und Wachstum innerhalb der Eurozone geschaffen.³⁰ Die Neuerungen innerhalb der Defizitprävention sehen ein Operationalisieren der bisherigen mittelfristigen Haushaltsziele und der geforderten jährlichen Konvergenz der Wirtschaftsleistung in Höhe von 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) durch eine vorsichtige Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten vor.³¹ Nunmehr darf das Wachstum der Staatsausgaben das vorsichtig geschätzte mittelfristige Potenzial der Gesamtwirtschaft nicht übersteigen.³² In Zeiten positiver konjunktureller Entwicklung erwirtschaftete Gewinne sollen auf diesem Weg der Schuldentilgung dienen und nicht konsumtiv verwendet werden. Dieser Grundsatz soll fortan als Maßstab für die in den Stabilitätsprogrammen dargestellten Haushaltspläne gelten.

²⁸ Vgl. (1) 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; (2) 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; (3) RL 2011/85/EU des Rates über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten; (4) VO (EU) Nr. 1173/2011 des EP und des Rates über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet; alle in ABL L 306 v. 23.11.2011, S. 12, 33, 41, 1.

²⁹ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten, KOM (2010) 523 endg., S. 7.

³⁰ Erwägungsgrund 3 VO (EU) Nr. 1175/2011.

³¹ Art. 5 Abs. 1 UAbs. 2 VO (EU) Nr. 1175/2011.

³² Art. 5 Abs. 1 UAbs. 3 lit. a VO (EU) Nr. 1175/2011.

Nach Art. 6 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 überwachen der Rat und die Kommission im Rahmen der multilateralen Überwachung die Umsetzung der Stabilitätsprogramme, um dabei insbesondere erhebliche Abweichungen der Haushaltslage von dem mittelfristigen Haushaltsziel zu ermitteln. Abweichungen werden als erheblich angesehen, wenn die Ausgaben stärker wachsen, als es bei Zugrundelegung einer vorsichtigen Haushaltspolitik geschehen dürfte und auf der Gegenseite keine Kompensation über eine Steigerung diskretionärer Einnahmen oder im Falle diskretionärer Maßnahmen, die zu einer Senkung von Einnahmen führen, keine Ausgabenreduktion vorgenommen wurde. Dabei muss die hieraus resultierende Gesamtauswirkung auf den Saldo des Haushalts in einem Jahr mindestens 0,5 % der Wirtschaftsleistung oder in zwei aufeinanderfolgenden Jahren im Durchschnitt mindestens 0,25 % des BIP betragen.³³ Werden die Quoten nicht realisiert und zugleich keine erforderlichen Korrekturmaßnahmen ergriffen, sieht Art. 6 Abs. 2 Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 eine Verwarnung durch die Kommission vor. Der Rat prüft innerhalb eines Monats die Lage und nimmt auf der Grundlage einer Empfehlung der Kommission gemäß Art. 121 Abs. 4 AEUV eine Empfehlung über die erforderlichen politischen Maßnahmen an. In der Empfehlung wird eine Frist von höchstens fünf Monaten für die Behebung der Abweichung festgelegt. Die Frist wird auf drei Monate verkürzt, wenn die Kommission in ihrer Verwarnung zu der Auffassung einer besonders ernsten Lage, die dringende Maßnahmen erfordert, gelangt.³⁴ Gegenstand der Empfehlung kann darüber hinaus auch die Durchführung einer verstärkten vor-Ort-Überwachung durch die Kommission sein.³⁵ Die Möglichkeit zur Entsendung von Missionen zur Überwachung der Korrekturmaßnahmen vor Ort stellt eine erhebliche Stärkung der Rolle der Kommission im Rahmen des Verfahrens der multilateralen Überwachung dar.

Nimmt der Rat die Entscheidung auf Empfehlung der Kommission, dass keine wirksamen Maßnahmen ergriffen wurden, nicht an und unterlässt es der betreffende Mitgliedstaat weiterhin, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, empfiehlt die Kommission einen Monat nach ihrer früheren Empfehlung dem Rat, in einem entsprechenden Beschluss die fehlende Implementierung wirksamer Maßnahmen festzustellen. Wird der Beschluss nicht innerhalb von zehn Tagen nach der Annahme durch die Kommission vom Rat mit einfacher Mehrheit abgelehnt, gilt er als vom Rat angenommen. Gleichzeitig kann die Kommission dem Rat vorschlagen, eine überarbeitete Empfehlung über die erforderlichen politischen Maßnahmen gemäß Art. 121 Abs. 4 AEUV anzunehmen.³⁶

³³ Art. 6 Abs. 3 lit. a VO (EU) Nr. 1175/2011.

³⁴ Art. 121 Abs. 4 AEUV i.V.m. Art. 6 Abs. 2 UAbs. 2 bzw. Art. 10 Abs. 2 UAbs. 2 VO (EU) Nr. 1175/2011.

³⁵ Art. 11 VO (EU) Nr. 1175/2011.

³⁶ Art. 6 Abs. 2 UAbs. 5 VO (EU) Nr. 1175/2011.

2. Sanktionen

Eine Novellierung erfährt der Sanktionsmechanismus des Stabilitäts- und Wachstumspakts bereits in dieser Phase des Verfahrens durch die Aufnahme von Sanktionen. Kann trotz ergangener Empfehlung des Rates ein Ausbleiben der Ergreifung geeigneter Maßnahmen konstatiert werden, kann der Rat auf Empfehlung der Kommission die Leistung einer verzinsslichen Einlage in Höhe von 0,2 % der Wirtschaftsleistung des Vorjahres verhängen.³⁷ Können die Ursachen der Sanktionen beseitigt werden, erfolgt auf Empfehlung der Kommission ein Beschluss auf Rückzahlung der geleisteten Einlage inklusive der aufgelaufenen Zinsen.³⁸

Die Beschlussfassung für die Auferlegung einer verzinsslichen Einlage erfolgt im Rahmen des implementierten Verfahrens der umgekehrten Abstimmung. Dabei kommt es automatisch zur Verhängung der Sanktion, wenn der Rat dem Kommissionsvorschlag nicht binnen einer Zehntagesfrist widerspricht. Der Rat kann die Empfehlung der Kommission mit qualifizierter Mehrheit abändern.³⁹ Die Höhe der Einlage kann auf Vorschlag der Kommission in Verbindung mit einem begründeten Antrag des jeweiligen Mitgliedstaates reduziert werden.⁴⁰

II. Korrektive Komponente

Der korrektive Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts zielt primär auf die Vermeidung schwerwiegender Fehler innerhalb der Haushaltspolitik.⁴¹ Vor der Reform fokussierte er hierzu auf das Kriterium der Nettoneuverschuldung. In seiner ursprünglichen Ausgestaltung stand das Defizitkriterium im Mittelpunkt der Bewertung der Haushaltssituation.⁴² Im Rahmen der Reform werden nunmehr dem Bruttogesamtschuldenstand im Verhältnis zur Defizitquote⁴³ sowie dem Kriterium der umfassenden Nachhaltigkeit⁴⁴ eine größere Bedeutung zukommen.

³⁷ Art. 4 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1173/2011.

³⁸ Art. 4 Abs. 6 VO (EU) Nr. 1173/2011.

³⁹ Art. 4 Abs. 2, 3 VO (EU) Nr. 1173/2011.

⁴⁰ Art. 4 Abs. 4 VO (EU) Nr. 1173/2011.

⁴¹ Art. 126 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 1 AEUV.

⁴² Vorschlag für eine VO (EU) Nr. .../... des Rates zur Änderung der VO (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, KOM (2010) 522 endg., S. 5.

⁴³ Art. 1 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1177/2011.

⁴⁴ Art. 2 Abs. 1a VO (EU) Nr. 1177/2011.

1. Schuldenstandskriterium

Im Hinblick auf das Kriterium der Schuldenstandquote wird künftig ein numerischer Richtwert festgelegt und als Auslösehebel eingesetzt. Auf diesem Weg kann festgestellt werden, ob sich die Schuldenquote in einem angemessenen Zeitfenster dem Richtwert in Höhe von 60 % des BIP nähert. Bei einer Überschreitung des Referenzwerts nehmen Kommission und Rat eine ausgewogene Prüfung der Gesamtheit aller einschlägigen Faktoren vor, mit dem Fokus auf der Analyse des Einflusses der betreffenden Faktoren auf das Verhältnis von Schuldenstand zur Wirtschaftsleistung.⁴⁵ Gleiches gilt für die Überprüfungen nach Art. 126 Abs. 4, 5 und 6 AEUV. In allen genannten Fällen sind dabei die Erfüllung des Nähekriteriums und der temporären Überschreitung erforderlich.⁴⁶ Wird die 60 %-Grenze überschritten, muss in den vorangegangenen drei Jahren eine Annäherung von durchschnittlich einem Zwanzigstel des Abstands an den Referenzwert erfolgen (sogenannte 1:20-Regel).⁴⁷ Kann diese neue Regelung nicht eingehalten werden, geht dies nicht *eo ipso* mit der Einleitung eines Defizitverfahrens einher, stattdessen ist eine Gesamtbetrachtung relevanter Einflussfaktoren vorzunehmen.⁴⁸ Als Rechtfertigungsgründe kommen gemäß Art. 2 Abs. 3, 4 Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 die Schuldenstruktur, die Verschuldung des Privatsektors sowie Schulden vor dem Hintergrund des demographischen Wandels in Betracht. Letzterer Grund richtet sich primär an Mitgliedstaaten, in denen strukturelle Reformen wie zum Beispiel die Reform des Rentensystems vorzunehmen sind.

2. Sanktionen

Liegt nach Einschätzung des Rates im Sinne von Art. 126 Abs. 6 AEUV ein übermäßiges Defizit vor, empfiehlt die Kommission dem Rat binnen 20 Tagen nach Annahme des Beschlusses des Rates, die Hinterlegung einer unverzinslichen Einlage in Höhe von 0,2 % der Vorjahreswirtschaftsleistung zu verlangen.⁴⁹ Damit erfährt das vor der Reform stetiger Kritik ausgesetzte Sanktionsverfahren ebenfalls eine Novellierung, wobei der Zeitfaktor im Mittelpunkt der Betrachtung steht. Die Verordnung „über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-raum“ intensiviert die Verhängung von Strafen innerhalb des Verfahrens nach Art. 126 AEUV. Die Beschlussfassung erfolgt analog dem präventiven Teil des Pakts

⁴⁵ Art. 2 Abs. 4 VO (EU) Nr. 1177/2011.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Art. 126 Abs. 2 AEUV i.V.m. Art. 2 Abs. 1a VO (EU) Nr. 1177/2011.

⁴⁸ Art. 126 Abs. 3 AEUV i.V.m. Art. 2 Abs. 3, 4 VO (EU) Nr. 1177/2011.

⁴⁹ Art. 4 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1177/2011.

nach dem Prinzip der umgekehrten Abstimmung, wonach die Sanktion auferlegt wird, wenn der Rat nicht innerhalb der vorgegebenen Frist von zehn Tagen dem Kommissionsvorschlag widerspricht.⁵⁰

Neben der Verhängung einer unverzinslichen Einlage richtet der Rat nach Art. 126 Abs. 7 AEUV Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat, mit dem Ziel, das übermäßige Defizit innerhalb einer Frist von maximal sechs Monaten abzuändern. Innerhalb dieser Frist obliegt dem betreffenden Mitgliedstaat die Pflicht zur Erstellung und Abgabe von Fortschrittsberichten an den Rat und die Kommission, im Rahmen derer getroffene Maßnahmen zur Reduktion des übermäßigen Defizits dargelegt werden.⁵¹ Kommt es im Anschluss an die Implementierung wirksamer Maßnahmen zur Defizitkorrektur zu nachteiligen ökonomischen Entwicklungen, können deren Auswirkungen auf die finanzielle Lage der Volkswirtschaft eine Änderung der Empfehlung des Rates auf Empfehlung der Kommission bewirken.⁵²

Stellt der Rat gemäß Art. 126 Abs. 8 AEUV die nicht wirksame Ergreifung von Maßnahmen durch einen Mitgliedstaat im Anschluss an eine Empfehlung des Rates und ungeachtet der früheren Leistung einer unverzinslichen Einlage innerhalb des vorgegebenen Zeitraums fest, beschließt er binnen 20 Tagen nach Annahme eines Beschlusses auf Vorschlag der Kommission die Leistung einer Geldbuße durch den Mitgliedstaat. Auf Vorschlag der Kommission fasst der Rat den Entschluss der Verhängung einer Geldbuße im Verfahren der umgekehrten Abstimmung.⁵³ Wurde dem Mitgliedstaat vorab die Pflicht der Leistung einer unverzinslichen Einlage auferlegt, sieht Art. 6 Abs. 5 Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 die Umwandlung dieser in eine Geldbuße vor. Deren Höhe kann wie die einer verzinslichen und unverzinslichen Einlage in einem analogen Verfahren variiert werden.⁵⁴ Eine Rückzahlung der Geldbuße erfolgt im Anschluss an eine Aufhebung der Beschlüsse durch den Rat gemäß Art. 126 Abs. 12 AEUV.⁵⁵

Innerhalb von zwei Monaten, nachdem der Rat gemäß Art. 126 Abs. 8 AEUV die fehlende oder mangelhafte Implementierung von Maßnahmen festgestellt hat, kann der Mitgliedstaat vom Rat nach Art. 126 Abs. 9 AEUV in Verzug gesetzt werden.⁵⁶ Nach der Inverzugsetzung muss der Mitgliedstaat dem Rat über die in Reaktion auf die Inverzugsetzung ergriffenen Maßnahmen einen Bericht vorlegen, der die Zielsetzung hinsichtlich der Staatsausgaben und -einnahmen enthält.⁵⁷ Artikel 5 Abs. 1a

⁵⁰ Art. 4 Abs. 2 VO (EU) Nr. 1173/2011.

⁵¹ Art. 126 Abs. 7 AEUV i.V.m. Art. 3 Abs. 4, 4a VO (EU) Nr. 1177/2011.

⁵² Art. 3 Abs. 5 VO (EU) Nr. 1177/2011.

⁵³ Art. 6 Abs. 1, 2 VO (EU) Nr. 1173/2011.

⁵⁴ Art. 6 Abs. 4 VO (EU) Nr. 1173/2011.

⁵⁵ Art. 7 VO (EU) Nr. 1173/2011.

⁵⁶ Art. 126 Abs. 9 AEUV i.V.m. Art. 5 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1177/2011.

⁵⁷ Art. 5 Abs. 1a VO (EU) Nr. 1177/2011.

Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 sieht eine Veröffentlichung dieses Berichts vor. Werden auf dieser Stufe des Verfahrens von dem Mitgliedstaat ebenfalls keine wirk-samen Maßnahmen zur Korrektur des Defizits getroffen, kommt es innerhalb von vier Monaten nach der Inverzugsetzung zu einer Sanktionierung durch den Rat gemäß Art. 126 Abs. 11 AEUV.⁵⁸

Im Zuge der Reform wird der in Art. 126 Abs. 11 AEUV vorgesehenen Geldbuße zur Sanktionierung eines übermäßigen Defizits eine prominentere Rolle als bisher zuteil. Galt die Geldbuße bislang als *ultima ratio*, welches erst nach Auferlegung einer unverzinslichen Einlage ergriffen wurde, erfolgt nun nach Art. 11 Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 direkt eine Geldbuße. Diese besteht aus einer fixen und einer variablen Komponente. Ihre Höhe wird in Art. 12 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 wie folgt normiert: Die fixe Komponente beläuft sich auf 0,2 % der Wirtschaftsleistung, während sich die variable Komponente aus einem Zehntel des Differenzbetrags des Vorjahresdefizits, ausgedrückt als Prozentsatz des BIP, und dem Referenzwert für das Defizitkriterium zusammensetzt. Wird zugleich das Schulden-standkriterium verletzt, beträgt die variable Komponente ein Zehntel der Differenz zwischen dem als Prozentsatz der Wirtschaftsleistung ausgedrückten tatsächlichen Wert des Defizits im Vorjahr und dem gesamten staatlichen Haushaltssaldo, ausgedrückt als Prozentsatz des BIP. Die Obergrenze von 0,5 % der Wirtschaftsleistung darf jedoch nicht überschritten werden.⁵⁹ Die vereinnahmten Geldbußen werden nach Art. 16 Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 bis zur Ratifizierung des Europäischen Stabilitätsmechanismus der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität zugewiesen.

III. Haushaltspolitischer Rahmen

Die Binarität von Wirtschafts- und Währungspolitik ist ein prägendes Element und zugleich ein zentrales Problem der Wirtschafts- und Währungsunion.⁶⁰ Die in dem Machtbereich der Mitgliedstaaten verbliebene Wirtschaftspolitik bietet die Möglich-keit, die zentral vorgegebene Geldpolitik zu unterlaufen und somit das Stabilitätsziel zu gefährden. Rechtlich verbindliche Vorgaben zur Gestaltung der nationalen Haus-haltspolitik existieren nicht.

⁵⁸ Art. 6 Abs. 2 VO (EU) Nr. 1177/2011.

⁵⁹ Art. 12 Abs. 3 VO (EU) Nr. 1177/2011.

⁶⁰ Zur Anfälligkeit der binären Struktur der WWU für die Finanzkrise und die sich daraus ergebende Staatsschuldenkrise vgl. *Blanke*, The Economic Constitution of the European Union, in: *Blanke/Mangiameli* (Hrsg.), *The European Union after Lisbon*, 2012, S. 369 ff.

1. Ausgestaltung des nationalen haushaltspolitischen Rahmens

Diesem Kritikpunkt wurde im Zuge der Änderungen des Pakts Rechnung getragen und neben der Intensivierung der Sanktionen ein Schwerpunkt auf die Rahmen der Haushaltspolitiken der Mitgliedstaaten gesetzt. Betroffen davon ist die Gesamtheit der Variablen, die als Basis der innerstaatlichen Haushaltsführung fungieren. Hierbei handelt es sich um die institutionellen Rahmenbedingungen der jeweiligen Mitgliedstaaten, durch welche die Ausgestaltung des innerstaatlichen Haushalts determiniert wird.⁶¹ Aufgrund der dezentralen Wirtschafts- und Finanzpolitik bedarf es zur Verwirklichung der Ziele und Koordinierungsmaßnahmen der Union nicht ausschließlich der Verabschiedung und Implementierung von Rechtsvorschriften auf supranationaler Ebene, sondern zugleich der Beachtung der Grundsätze und Vorgaben durch die Mitgliedstaaten im jeweiligen innerstaatlichen Recht.⁶² Nunmehr wird verstärkt an die Eigenverantwortlichkeit der Staaten appelliert und zu einer Umsetzung der Ziele der wirtschaftspolitischen Koordinierung innerhalb der Währungsunion in einen innerstaatlichen Haushaltsrahmen aufgerufen.⁶³ Gesichert werden soll auf diesem Wege die Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Haushaltsrahmens der Union.⁶⁴ Betroffen sind davon vor allem die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Statistiken, Verfahren zur Prognose, numerische Haushaltsregeln, die mittelfristigen Haushaltsziele, der wirtschaftspolitische Rahmen sowie die angemessene Erfassung der Finanzen der öffentlichen Hand.⁶⁵ Diese Primärfaktoren müssen dabei prinzipiell den Mindeststandards der Union zur Generierung von Transparenz und der Möglichkeit der Überwachung der Entwicklung der finanziellen Lage der Mitgliedstaaten genügen.

Artikel 3 Abs. 1 Richtlinie 2011/85/EU sieht die Existenz von nationalen Systemen volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung vor, die die Gesamtheit der Subsektoren abdecken und der Informationspflicht hinsichtlich der zu übermittelnden Daten gerecht werden. Die Bereitstellung der Haushaltsdaten muss dabei zeitnah erfolgen und in regelmäßigen Intervallen publiziert werden.⁶⁶ Die Neuerungen beziehen sich zugleich auf die Ausgestaltung der Finanzplanung. Diese soll auf makroökonomischen Voraussagen und Haushaltsprognosen basieren, die anhand aktueller Informationen realistisch sind.⁶⁷

⁶¹ Art. 2 RL 2011/85/EU.

⁶² RL-Entwurf, KOM (2010) 523 endg., S. 7.

⁶³ Ibid., S. 10.

⁶⁴ Ibid., S. 7.

⁶⁵ Art. 3, 4, 5 ff., 9 f., 12 ff. RL 2011/85/EU.

⁶⁶ Art. 3 Abs. 2 RL 2011/85/EU.

⁶⁷ Art. 4 Abs. 1 RL 2011/85/EU.

Die tatsächliche Realisierung der vertraglich normierten Pflichten in Bezug auf die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten soll anhand länderspezifischer numerischer Haushaltsregeln überprüft und zugleich gesichert werden.⁶⁸ Betroffen hiervon sind vor allem Schuldenstand- und Defizitkriterium⁶⁹ sowie die Etablierung eines mehrjährigen Finanzplanungshorizonts, der sich am mittelfristigen Haushaltsziel des Mitgliedstaats orientiert.⁷⁰ Der inhaltliche Rahmen des länderspezifischen numerischen Reglements umfasst den Anwendungsbereich, die Referenzwerte, die Regelungen zur Überprüfung der Befolgung sowie die Konsequenzen der Nichteinhaltung.⁷¹ Die Konsequenzen der Regelungen der Art. 5, 6 Richtlinie 2011/85/EU für den haushaltspolitischen Rahmen werden im Rahmen der innerstaatlichen Haushaltsgesetze berücksichtigt.⁷²

Die haushaltspolitischen Rahmen sollen dabei effektiv und mittelfristig ausgelegt sein und einen mindestens dreijährigen Finanzplanungshorizont etablieren.⁷³ Das Ziel dieser Maßnahme besteht in der Schaffung einer sichereren Planungsgrundlage, die über mehrere Perioden hinweg Konsistenz aufweist und somit zu einem soliden und ausgeglichenen Staatshaushalt beiträgt und der Anwendung des Stabilitäts- und Wachstumspakts vorbeugt. Erfasst werden sollen im Wesentlichen Schuldenstände, das gesamtwirtschaftliche Defizit, alle größeren Ausgaben- und Einnahmeposten sowie mittelfristige politische Prioritäten.⁷⁴ Der haushaltspolitische Rahmen muss dabei auf realistischen makroökonomischen und haushaltspolitischen Prognosen anhand aktueller Informationen gestützt werden.⁷⁵

2. Bewertung

Im Ergebnis soll mit Hilfe des Maßnahmenkatalogs die Wirksamkeit des Defizitverfahrens gesichert werden.⁷⁶ Durch die mittelfristig angelegte Finanzplanung über mehrere Jahre hinweg soll zunächst Kontinuität in der Planung geschaffen und „ad hoc“-Planungen vorgebeugt werden, die zu einer finanziell unvorteilhafteren Haushaltslage führen können. Aufgrund der verbesserten Planungssituation soll die langfristige Befolgung der Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts gewährleistet werden, da dessen Vorgaben bereits bei der Aufstellung des Haushaltsrahmens

⁶⁸ Art. 5 RL 2011/85/EU.

⁶⁹ Art. 5 lit. a RL 2011/85/EU.

⁷⁰ Art. 5 lit. b RL 2011/85/EU.

⁷¹ Art. 6 Abs. 1 RL 2011/85/EU.

⁷² Art. 7 RL 2011/85/EU.

⁷³ Art. 9 RL 2011/85/EU.

⁷⁴ Art. 9 Abs. 2 RL 2011/85/EU.

⁷⁵ Art. 9 Abs. 3 RL 2011/85/EU.

⁷⁶ Art. 1 RL 2011/85/EU.

Berücksichtigung erfahren und nicht wie bisher *ex post* mit den beschlossenen Maßnahmen koordiniert werden müssen. Der Anreiz auf Abweichung von den Vorgaben kann demzufolge *ceteris paribus* gesenkt werden.

Als problembehaftet können jedoch nachfolgende Faktoren angesehen werden: Zum einen sind außergewöhnliche Ereignisse wie die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise und deren Auswirkungen auf die finanzielle Situation der Mitgliedstaaten nur bedingt antizipierbar,⁷⁷ wodurch es bei Auftreten dieser ungeachtet der Zielstellung des Haushaltsrahmens während der Krise und im Anschluss daran zu zum Teil signifikanten Abweichen von den Vorgaben kommen kann. Von größerer Bedeutung ist zum anderen die Frage nach der tatsächlichen Realisierung der Vorgaben der Richtlinie. Zwar besteht gemäß Art. 288 Abs. 3 AEUV in Verbindung mit Art. 4 Abs. 3 EUV eine Umsetzungspflicht, jedoch bleibt die Ausgestaltung den Mitgliedstaaten selbst überlassen. Eine vollständige Kongruenz mit den Zielen der Union ist somit fraglich. Des Weiteren erscheinen die Forderungen nicht hinreichend konkret, um die genannten Ziele der Richtlinie zu realisieren. Beispielsweise obliegt den Mitgliedstaaten die genaue Festlegung von Referenzwerten für die numerischen Haushaltsregeln und für Ausnahmetatbestände sowie eventuelle Maßnahmen bei Nichtbefolgung.

Ungeachtet der Kritikpunkte kann der Richtlinienentwurf als Beitrag zur Verbesserung der Effektivität der Sicherungsmaßnahmen der Stabilität der gemeinsamen Währung angesehen werden. Da die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts bei der Erstellung des Haushaltsrahmens Berücksichtigung erfahren, erfolgt somit in gewissem Umfang die Verankerung der Regeln des Pakts im nationalen Recht, was mit einer verbesserten Befolgung einhergehen kann.

IV. Bewertung der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts

Die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts zielt auf die Erweiterung und Stärkung der Überwachung des haushaltspolitischen Agierens der Mitgliedstaaten. Im Ergebnis ist in der Tat eine Beschleunigung und rigorosere Anwendung des Verfahrens zu attestieren. Erreicht wird dies vor allem durch den Ausbau von Sanktionen sowohl im Bereich der Defizitprävention als auch der Defizitkorrektur, die Etablierung der Verpflichtung zur Implementierung einer vorsichtigen Haushaltspolitik und die Einführung der Beschlussfassung nach dem Prinzip der umgekehrten Abstimmung.

⁷⁷ Ähnlich argumentiert *Nettesheim*, Der Umbau der europäischen Währungsunion: Politische Aktionen und rechtliche Grenzen, in: Kadelbach (Hrsg.), Nach der Finanzkrise: Rechtliche Rahmenbedingungen einer neuen Ordnung, 2012, S. 61 f., der auf die Ineffizienz der Märkte verweist, die „bis zum Ausbrechen der Finanzkrise 2008 das beständig anwachsende Risiko der Vergabe von Krediten an Staaten wie Griechenland, Irland, Portugal oder Spanien gerade nicht eingepreist haben.“ Eine Sanktionierung unsolider Haushaltspolitiken durch die Finanzmärkte blieb somit aus.

Die Ausweitung des Sanktionsapparats und seines Anwendungsbereichs ist ein wesentlicher Punkt im Hinblick auf das Ziel der Härtung des Pakts. Erweitert wurden dabei die Berichtspflichten, die Staaten mit übermäßigem Defizit zu leisten haben, und die Fälle, in denen es zu einer verzinsslichen, einer unverzinsslichen Einlage oder einer Geldbuße kommen kann. Ferner kann nunmehr im präventiven Teil eine Sanktionierung erfolgen. Hiermit wird bereits auf der ersten Stufe des Defizitverfahrens eine Ahndung des Fehlverhaltens in einer Höhe, die im bisherigen Verlauf die letzte Stufe des Instrumentariums darstellte, vorgenommen. Zu diesem Zeitpunkt hatten finanzielle Sanktionen in der Vergangenheit ihren Abschreckungscharakter und ihre Glaubwürdigkeit verloren. Die unsolide Haushaltspolitik hatte zu einer finanziellen Situation geführt, in der die Androhung von Strafmaßnahmen mit keiner Verhaltensänderung einherging.⁷⁸

Die Stellung der Kommission wurde durch die Einführung des Verfahrens der umgekehrten Abstimmung gestärkt. Zugleich wurde mit diesem Schritt eine zeitliche Verkürzung des Verfahrensablaufs bewirkt. Nunmehr kann der Rat von Vorschlägen der Kommission lediglich innerhalb einer Zehntagesfrist mit qualifizierter Mehrheit abweichen. Der Zeitraum zwischen der Feststellung eines übermäßigen Defizits und der Entscheidung über einzuleitende Maßnahmen erfährt somit eine wesentliche Verkürzung. Dies ist nicht lediglich im Zuge der Verfahrenseinleitung von Relevanz, sondern im Rahmen jeder Verfahrensstufe, auf der der Rat aufgrund eines Vorschlags der Kommission tätig wird.

Neben den positiv zu bewertenden Maßnahmen existieren zugleich unzureichend ausgestaltete Änderungen sowie grundlegende Problemfelder und Kritikpunkte innerhalb der reformierten Version des Stabilitäts- und Wachstumspakts.

Umstritten ist zunächst die rechtliche Grundlage zur Implementierung der neuen Mechanismen.⁷⁹ Insbesondere die Übertragung des Sanktionsapparats auf den präventiven Arm des Pakts und die Einführung des Verfahrens der umgekehrten Abstimmung sind von der primärrechtlichen Grundlage in Art. 121 Abs. 6 in Verbindung mit Art. 136 AEUV nicht mehr gedeckt. Die erlassenen Maßnahmen zur Stärkung der Koordinierung und Überwachung der Haushaltsdisziplin (Art. 136 Abs. 1 lit. a AEUV) müssen sich auch weiterhin im Rahmen der in Art. 121 und 126 AEUV verankerten Verfahren bewegen.⁸⁰

⁷⁸ Vorschlag für eine VO des EP 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., S. 5.

⁷⁹ *Häde*, Art. 136 AEUV – eine neue Generalklausel für die Wirtschafts- und Währungsunion?, JZ 2011, S. 333 ff.

⁸⁰ So auch *Weber*, Die Reform der Wirtschafts- und Währungsunion in der Finanzkrise, EuZW 2011, S. 936 f.

Kritisch zu bewerten ist des Weiteren die generelle Auferlegung von finanziellen Sanktionen, die dem betroffenen Staat durch den zwangsweisen Mittelabfluss *ceteris paribus* die tatsächliche Realisierung der Vorgaben des Pakts erschweren und zugleich im Konflikt zu den Bestrebungen nach einer Rückführung des Defizits gemäß des Anpassungspfades stehen können. Mit dem Ziel, diesem Problem Abhilfe zu schaffen, könnte der Vorschlag der deutschen Bundesregierung eine funktionale Alternative darstellen, anstelle einer finanziellen Sanktion eine Suspendierung der Stimmrechtsausübung im Rat für einen Zeitraum von einem Jahr zu verhängen, sobald ein Mitgliedstaat signifikant gegen das Regelwerk der Wirtschafts- und Währungsunion verstößt.⁸¹ Von diesem drastischen Eingriff in die Ausübung ihrer Rechte ist eine größere Abschreckungswirkung zu erwarten als von den bisherigen finanziellen Bußen, die lediglich nach Ermessensentscheidungen verhängt werden konnten. Problemfelder bestehen hingegen in der rechtlichen Umsetzung des deutschen Vorschlags. Zwar sieht Art. 7 EUV einen Stimmrechtsentzug im Falle der Verletzung der Grundwerte der Europäischen Union vor, jedoch dürfte die Implementierung des Entzugs von Stimmrechten bei Zuwiderhandlungen gegen die haushaltspolitischen Vorgaben, die eine Gefahr für die Eurozone als solche darstellen, von Art. 7 EUV nicht gedeckt sein.⁸² Eine Vertragsänderung erscheint aufgrund divergierender Interessenlagen der Mitgliedstaaten und der nicht prognostizierbaren Dauer des Ratifizierungsprozesses nur schwer erreichbar zu sein.

Die Europäische Zentralbank forderte in ihrer Stellungnahme zu den Kommissionsentwürfen des Reformpakets die Inkludierung von Maßnahmen, die Mitgliedstaaten politisch und in ihrem Ansehen berühren, um den Mängeln der Sanktionierung Abhilfe leisten zu können.⁸³

Die Vorgabe einer angemessenen Haushaltspolitik birgt ferner Probleme in sich. Die Entwürfe gestehen den entscheidungstragenden Institutionen einen signifikanten Ermessensspielraum bei der Abgabe von Empfehlungen an den Mitgliedstaat zu, der in seiner Konsequenz eine Gefährdung für die Glaubwürdigkeit der Vorgaben darstellen kann. Eine qualifizierte Mehrheit ist noch immer für den Beschluss des Rates der Wirtschafts- und Finanzminister über die Feststellung eines übermäßigen Defizits⁸⁴ und der Feststellung unzureichend getroffener Maßnahmen zur Korrektur

⁸¹ Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Wirtschaftspolitische Steuerung“ v. 21.10.2010, ECOFIN 649, Rdnr. 57.

⁸² So auch *Müller-Graff*, Die europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Rechtliche Rahmendaten für Reformen, in: Bechthold/Jickeli/Rohe (Hrsg.), FS Möschel, 2011, S. 889.

⁸³ Stellungnahme der Europäischen Zentralbank zur Reform der wirtschaftspolitischen Steuerung in der Europäischen Union v. 16.2.2011, CON/2011/13, ABl. C 150 v. 20.5.2011, S. 4.

⁸⁴ Art. 126 Abs. 6 AEUV.

tur eines übermäßigen Defizits⁸⁵ notwendig. Im Ergebnis besteht weiterhin die Gefahr der politischen Einflussnahme. Mittels einer Sperrminorität kann die Einleitung von Maßnahmen gegen den Sündenstaat und auf diesem Wege zugleich die Schaffung eines Präzedenzfalls vermieden werden.

Ermessensspielräume bestehen dabei nicht ausschließlich im Zuge der Verhängung von Sanktionen, sondern ebenso im Rahmen der Auslegung der noch immer existierenden unbestimmten Rechtsbegriffe. Die Definition des Rechtfertigungsgrunds eines schweren allgemeinen Konjunkturabschwungs in Folge eines Abweichens von dem Anpassungspfad zur Erreichung des mittelfristigen Haushaltsziels obliegt weiterhin einer Ermessensentscheidung. Das geschaffene Maß an Automatismus muss demzufolge insgesamt als unzureichend klassifiziert werden.⁸⁶

Der Kritik unterliegt ferner die Ausweitung der Rechtfertigungsgründe eines übermäßigen Defizits, aufgrund derer die Gesamtheit einschlägiger Faktoren Berücksichtigung erfährt und die originäre Stärkung des Schuldenstandkriteriums konterkariert.⁸⁷ Die prinzipielle Aufwertung des Schuldenstandkriteriums ist unter Berücksichtigung der Lehren der Wirtschafts- und Finanzkrise im Jahr 2008, deren Auswirkungen noch immer Einfluss auf die gegenwärtige Haushaltslage zahlreicher Mitgliedstaaten hat, positiv zu bewerten. Die einseitige Fokussierung auf die 3 %-Grenze wird somit durch ein breiteres Beurteilungsspektrum ersetzt.

Resümierend kann der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts kein ausschließlich positives Urteil zugesprochen werden. Zwar weisen die Neuerungen eine wünschenswerte Tendenz zur Intensivierung und Ausweitung der Regelungen und vor allem der Sanktionen auf, jedoch kann eine vollständige Funktionalität zur Realisierung seiner Zielsetzung nicht attestiert werden. Dafür konnte eine Reihe von Schwachstellen nicht in hinreichendem Maß kompensiert werden. Die Reformen sind demzufolge als ein erster von weiteren notwendigen Schritten in Richtung solider Staatsfinanzen und einer stabilen Währung zu klassifizieren.

⁸⁵ Art. 126 Abs. 8 AEUV.

⁸⁶ So auch die Stellungnahme der Europäischen Zentralbank, (Fn. 83), S. 3.

⁸⁷ *Ibid.*, S. 4.

C. Ergänzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts durch das Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte

I. Einführung

Die desaströse Finanzlage, der sich ein Teil der europäischen Staaten ausgesetzt sieht, kann nicht ausschließlich auf die Verletzung der Regelungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts zurückgeführt werden.⁸⁸ Übermäßige Defizite und/oder Schuldenstände wiesen Spanien, Portugal und Italien vor der allgemeinen Wirtschafts- und Finanzkrise nicht auf, Spaniens und Irlands Zielerfüllungsgrad der Haushaltskriterien war zu diesem Zeitpunkt sogar höher als der Deutschlands.⁸⁹ Die Finanzkrise führte in den heutigen Problemstaaten Spanien, Portugal und Irland jedoch zu makroökonomischen Ungleichgewichten in Form von Spekulationsblasen und Verwerfungen. Betroffen hiervon waren vor allem die Kapital-, Immobilien- und Arbeitsmärkte.⁹⁰ Eine Kompensation dieser Problematik kann mit dem Instrumentarium des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht erreicht werden.

In der Europäischen Union kam es im Zeitablauf zu verstärkten gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichten, die im Wesentlichen der divergierenden Wettbewerbsfähigkeit der Teilnehmerländer geschuldet ist.⁹¹ Diese wiederum wurde durch die Ausgestaltung der Wirtschafts- und Währungsunion mit dezentraler Wirtschaftspolitik bedingt.⁹² Durch die Fixierung der Wechselkurse können Ungleichgewichte und Spannungen nicht über den Wechselkursmechanismus kompensiert werden. An dessen Stelle müssen andere Faktoren treten. Gemäß der Theorie der optimalen Währungsräume handelt es sich dabei primär um die Lohn- und/oder Preispolitik des betreffenden Landes. In der Europäischen Union kam es hingegen zu keiner Kompensation. Vielmehr wirkten sich die zunehmenden Spannungen negativ auf die Konvergenz der Mitgliedstaaten aus.⁹³

An diesem Punkt soll das Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte ansetzen. Es soll gesamtwirtschaftliche Ungleichgewichte erkennen und aufzeigen, bevor diese sich auf die fiskalische Lage des Mitgliedstaates auswirken können.⁹⁴

⁸⁸ Kullas/Koch, Fünf harte Regeln für einen harten Euro, CEP 2010, S. 5 f.

⁸⁹ Wissenschaftlicher Beirat, Überschuldung und Staatsinsolvenz, Gutachten Nr. 01/11, 2011, S. 17.

⁹⁰ Kullas/Koch, (Fn. 88), S. 6.

⁹¹ Bandilla, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV, 2011, Art. 119, Rdnr. 53.

⁹² Kullas/Koch, Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts – schneller, schärfer, konsequenter?, CEP 2010, S. 8; Heinen, Makroökonomische Ungleichgewichte: Was kann ein Scoreboard-Ansatz leisten, EU-Monitor 78/2011, S. 3.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Kullas/Koch, (Fn. 88), S. 6.

II. Ablauf des Verfahrens

Das Verfahren basiert auf einer verstärkten Überwachung im Bereich der Wettbewerbsfähigkeit der Außenwirtschaft und der Leistungsbilanzsalden und ist ein Teil der multilateralen Überwachung des Art. 121 Abs. 3 und 4 AEUV. Ebenso wie der Stabilitäts- und Wachstumspakt umfasst auch das Überwachungsverfahren zwei Komponenten, die auf zwei Verordnungen basieren: einen präventiven⁹⁵ und einen korrektiven⁹⁶ Arm.

1. Präventive Komponente

Die frühzeitige Erkennung von Ungleichgewichten der Volkswirtschaft ist das primäre Ziel der präventiven Komponente. Erfolgen soll die Steuerung der Wirtschaftspolitiken mit Hilfe eines transparenten *Scoreboards*. Die Zusammensetzung des *Scoreboards* wurde von der Kommission zu Beginn des Europäischen Semesters 2012 in einem gesonderten Dokument veröffentlicht.⁹⁷ Zur Liste der makroökonomischen Indikatoren gehören: Leistungsbilanz, Nettoauslandsvermögensstatus, Anteile an den Exportmärkten, nominale Lohnstückkosten, reale effektive Wechselkurse, die Entwicklung der Arbeitslosigkeit, Schulden des privaten Sektors, Kreditströme des privaten Sektors, Immobilienpreise und Schulden der öffentlichen Haushalte.⁹⁸ Mögliche Fehlentwicklungen sollen dabei durch die Festlegung von Schwellenwerten für diese ökonomischen und finanziellen Messgrößen vermieden werden.⁹⁹ Werden diese Schwellenwerte überschritten und kann somit auf das Vorliegen gesamtwirtschaftlicher Ungleichgewichte geschlossen werden, setzt die Kommission den Rat, die Euro-Gruppe und das Europäische Parlament darüber in Kenntnis und führt eine Untersuchung des betroffenen Staates durch. Diese Prüfung bildet die Grundlage für einen möglichen Vorschlag der Kommission an den Rat, Empfehlungen zur Reduktion der Ungleichgewichte und Risiken an den Mitgliedstaat zu richten.¹⁰⁰ Stellen die diagnostizierten Ungleichgewichte schwere makroökonomische Ungleichgewichte oder gar eine Gefährdung des Funktionierens der Wirtschafts- und Währungsunion als solcher dar, obliegt dem Rat die Entscheidung über die Einleitung

⁹⁵ VO (EU) Nr. 1176/2011 des EP und des Rates über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, ABl. L 306 v. 23.11.2011, S. 25.

⁹⁶ VO (EU) Nr. 1174/2011 des EP und des Rates über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet, ABl. L 306 v. 23.11.2011, S. 8.

⁹⁷ European Commission, Scoreboard for the surveillance of macroeconomic imbalances, European Economy, Occasional Papers 92, February 2012.

⁹⁸ Ibid., S. 6 ff.

⁹⁹ Vorschlag für eine VO des EP und des Rates über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, KOM (2010) 527 endg., S. 5.

¹⁰⁰ Art. 6 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1176/2011.

eines Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten (*Excessive Imbalance Procedure*, EIP). Voraussetzung hierfür ist jedoch eine Empfehlung der Kommission an den Rat zur Einleitung eines Verfahrens. Dem betroffenen Mitgliedstaat wird im Zuge der Verfahrenseinleitung die Verpflichtung zur Ergreifung von Maßnahmen auferlegt.¹⁰¹

2. Korrektive Komponente

An dieser Stelle knüpft die korrektive Komponente an. Artikel 8 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 verpflichtet den Mitgliedstaat zur Erstellung eines Maßnahmenplanes zur Kompensation der Ungleichgewichte. Dieser ist dem Rat und der Kommission vorzulegen. Ersterer gibt innerhalb von zwei Monaten eine Stellungnahme über die Billigung des vorgelegten Plans ab.¹⁰² Während der Umsetzung der Korrekturmaßnahmen fordert Art. 9 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 eine Dokumentation der erzielten Fortschritte und die Übermittlung dieses Berichts an die Kommission. Die Bewertung der getroffenen Maßnahmen auf ihre Kongruenz mit den Empfehlungen des Rates wird vom Rat, der abermals auf Empfehlung der Kommission agiert, vorgenommen.¹⁰³ Wurden im Ergebnis wirksame Maßnahmen vollzogen, erfolgt eine Aussetzung des Verfahrens.¹⁰⁴ Diagnostiziert der Rat auf Empfehlung der Kommission einen vollständigen Ausgleich der makroökonomischen Ungleichgewichte, wird das Verfahren eingestellt.¹⁰⁵ Werden die getroffenen Korrekturmaßnahmen hingegen als unzureichend evaluiert, richtet der Rat erneut auf Empfehlung der Kommission eine überarbeitete Empfehlung an den Mitgliedstaat und gibt einen zeitlichen Rahmen für die zu ergreifenden Maßnahmen vor.¹⁰⁶ Kommt der Mitgliedstaat dieser Empfehlung ebenfalls nicht nach, können finanzielle Sanktionen auf Grundlage der Verordnung „über Durchsetzungsmaßnahmen zu Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euroraum“ durch den Rat verhängen werden.

Neben der Auferlegung von Sanktionen im Falle der wiederholten Vernachlässigung der Maßnahmenergreifung bei Vorliegen makroökonomischer Ungleichgewichte kann eine jährliche Geldbuße zugleich als Folge der wiederholten versäumten Vorlage eines angemessenen Korrekturmaßnahmenplans auferlegt werden.¹⁰⁷ Die Höhe der Geldbuße beläuft sich auf 0,1 % des Vorjahres-BIP des betreffenden

¹⁰¹ Art. 7 Abs. 2 VO (EU) Nr. 1176/2011.

¹⁰² Art. 8 Abs. 2 VO (EU) Nr. 1176/2011.

¹⁰³ Art. 10 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1176/2011.

¹⁰⁴ Art. 10 Abs. 5 VO (EU) Nr. 1176/2011.

¹⁰⁵ Art. 11 VO (EU) Nr. 1176/2011.

¹⁰⁶ Art. 10 Abs. 4 VO (EU) Nr. 1176/2011.

¹⁰⁷ Art. 3 Abs. 2 VO (EU) Nr. 1174/2011.

Mitgliedstaates¹⁰⁸ und wird im Sinne von Art. 4 Verordnung (EU) Nr. 1174/2011 bis zur Ratifizierung des Europäischen Stabilitätsmechanismus der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität zugewiesen.

III. Bewertung

Das Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte soll eine Ergänzung zum Stabilitäts- und Wachstumspakt darstellen, indem es Ungleichgewichte frühzeitig erkennt und hierdurch negative Auswirkungen auf die wirtschaftliche Lage des Mitgliedstaates verhindert. Ausgaben, die den Regelungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts entgegenstehen, sollen *ceteris paribus* vermieden werden, indem den Ungleichgewichten der Volkswirtschaft bereits bei ihrer Entstehung Abhilfe geschaffen werden kann. Das Verfahren kann als eine weitere Stufe der Integration der Wirtschaftspolitiken angesehen werden und stellt demzufolge ein weiteres Instrument zur Kompensation der asymmetrischen Ausgestaltung der Wirtschafts- und Währungsunion dar.

Die aus der Geschichte des Stabilitäts- und Wachstumspakts gewonnenen Erkenntnisse begründen die Forderung nach einem Sanktionsautomatismus. Innerhalb des Defizitverfahrens agierte der Rat in der originären Fassung des Defizitverfahrens jeweils auf Empfehlung der Kommission, für die es jedoch eines Beschlusses mit qualifizierter Mehrheit bedarf. Die politischen Interessen potenzieller Defizitsünder standen einer Beschlussfassung in der Vergangenheit in zahlreichen Fällen entgegen. Analoge Kritik kann an der Ausgestaltung des Verfahrens zur Vermeidung makroökonomischer Ungleichgewichte geübt werden, da auch innerhalb der präventiven und korrektiven Komponente dieses Verfahrens der Rat auf Empfehlung der Kommission tätig wird und statt eines Automatismus ein Beschluss mit qualifizierter Mehrheit für die Abgabe von Empfehlungen notwendig ist.¹⁰⁹ Der hierdurch begründete Ermessensspielraum kann eine Gefährdung für die Glaubwürdigkeit des Verfahrens darstellen, wenn es aufgrund politisch determinierten Handelns zur inkonsistenten Anwendung der Regelungen kommt.

Diesen Problemfeldern könnte Abhilfe geschaffen werden, indem finanzielle Sanktionen seitens der Mitgliedstaaten nicht aufgrund von wirtschaftlichen Ausnahmestatbeständen oder auf Antrag gemindert oder vollständig aufgehoben werden können.¹¹⁰ Darüber hinaus kann eine Verbesserung der derzeitigen Ausgestaltung durch eine durchgängige Anwendung der Beschlussfassung nach dem Prinzip der umgekehrten Mehrheitsentscheidung erreicht werden. Das Verfahren würde somit zeitlich gestrafft. Zugleich könnte die politische Komponente zwar nicht kompensiert, jedoch zu einem gewissen Grad gesenkt werden.

¹⁰⁸ Art. 3 Abs. 5 VO (EU) Nr. 1174/2011.

¹⁰⁹ Art. 7 Abs. 2 VO (EU) Nr. 1176/2011.

¹¹⁰ Art. 3 Abs. 6 VO (EU) Nr. 1174/2011.

Neben den aufgelisteten Schwachstellen existieren zugleich generelle Probleme eines „Scorebord“-Ansatzes. Dazu zählen vor allem die Vergangenheitsorientierung, aufgrund derer eine Prognose für die Zukunft erschwert wird, und eine Zeitinkonsistenz.¹¹¹ Letztere ist charakterisiert durch eine lange zeitliche Spanne zwischen der Diagnose der Ungleichgewichte, der darauf folgenden Empfehlung des Rates und einer eventuellen Sanktionierung in Folge mangelnder Maßnahmenergreifung.¹¹² Um den Einsatz eines *Scoreboards* zu optimieren, sind zugleich institutionelle Rahmenbedingungen erforderlich. Bei diesen handelt es sich um Unabhängigkeit der beteiligten Institutionen, transparente Indikatorenberechnung und Verfahrensabläufe sowie eine effektive Integration in vorhandene Prozesse der Steuerung der Wirtschaftspolitik und ein Ermessensspielraum im Rahmen der Sanktionierung.¹¹³ Während innerhalb der präventiven Komponente des Verfahrens zur makroökonomischen Überwachung von der Unabhängigkeit der Institutionen ausgegangen werden kann, da die Fixierung der Indikatoren von der Kommission und die Datenerhebung von Eurostat vorgenommen wird, kommt die Analyse des korrektiven Teils zu einem anderen Ergebnis. Zwar agiert die Kommission bei der Ausübung ihres Ermessens unabhängig, allerdings ist für ihr prinzipielles Tätigwerden ein Beschluss des Rates notwendig. Hierbei kommt abermals die politische Komponente der Entscheidungsfindung zum Tragen, wie es bereits im Zuge des Stabilitäts- und Wachstumspakts der Fall war. Politisch motivierte Eigeninteressen können nicht ausgeschlossen werden, wodurch keine Unabhängigkeit des korrektiven Arms attestierbar ist.

„Scoreboard“-Ansätze können ihre Wirkung lediglich dann entfalten, wenn sie Teil der wirtschaftspolitischen Prozesse innerhalb des Staates werden und darüber hinaus zugleich Einfluss auf sie ausüben können. Soll der Zweck des *Scoreboards* im Zuge des Verfahrens zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte erfüllbar werden, wird im Schrifttum und der politischen Diskussion eine Einbindung in das Europäische Semester gefordert.¹¹⁴ Der bisherige Integrationsgrad wird hingegen als unzulänglich erachtet. Die vorgesehenen Sanktionen sollten gemäß *Heinen* nach Ermessen verhängen werden, da bei Etablierung eines Automatismus eventuell ebenfalls den Regelwerken der Union entgegenlaufenden Entwicklungen, die nicht in den Verantwortungsbereich der Mitgliedstaaten fallen, geahndet würden.¹¹⁵ Die Geschichte des Stabilitäts- und Wachstumspakts hat jedoch die Problemfelder, die mit Ermessensentscheidungen im Hinblick auf die Verhängung

¹¹¹ *Heinen*, (Fn. 92), S. 17.

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ Die Auflistung und Darstellung erfolgt in Anlehnung an *ibid.*, S. 12 f.

¹¹⁴ *Ibid.*, S. 13.

¹¹⁵ *Ibid.*

von Sanktionsmaßnahmen einhergehen, deutlich aufgezeigt.¹¹⁶ Inwiefern ein fehlender Automatismus in der Tat eine Grundvoraussetzung für die Funktionsfähigkeit eines „Scoreboard“-Ansatzes erforderlich ist, bleibt fraglich. Unter Berücksichtigung der aus der Historie des Stabilitäts- und Wachstumspakts gezogenen Lehren ist diese These tendenziell abzulehnen.

Die Beurteilung der makroökonomischen Stabilität mittels festgelegter Schwellenwerte birgt ebenfalls Probleme in sich.¹¹⁷ Zum einen können nicht alle Entwicklungen der Volkswirtschaft durch die Politik gesteuert werden und erfahren stattdessen Beeinflussung durch exogene Faktoren. Zum anderen kann es zu zeitlichen Diskrepanzen zwischen der Empfehlung der Union und der tatsächlichen Realisierung der Zielvorgaben kommen. Aufgrund der Grundfreiheiten, die zu einer umfassenden Faktormobilität führten, kann das nationalstaatliche Handeln zugleich Beeinflussung durch Wanderungsbewegungen und Arbitrage erfahren. Beispielsweise besteht die Möglichkeit der Abwanderung von Fachkräften, wenn diese ihre Arbeitsbedingungen durch regulatorische Arbeitsbedingungen negativ verändert sehen und Gebrauch von der Arbeitnehmerfreizügigkeit machen. Hierdurch wird der Anreiz auf die tatsächliche Umsetzung der Empfehlungen der Europäischen Union *ceteris paribus* gesenkt.

Diesen Problemen wurde bei Ausgestaltung des Verfahrens zur makroökonomischen Überwachung versucht, Rechnung zu tragen, indem die Kommission im Rahmen ihrer Überwachung ausschließlich auf die konsequente Umsetzung und Anwendung von Gegenmaßnahmen anstatt auf den Zielerreichungsgrad der Erfüllung der Indikatorwerte abstellt.¹¹⁸

Der wesentliche Nutzen, der aus einem „Scoreboard“-Einsatz gewonnen werden kann, liegt in der erhöhten Informationsgewinnung als Grundlage für politische Entscheidungen. Die Steigerung der Transparenz ermöglicht eine verbesserte Reaktionsfähigkeit der Märkte, die somit verstärkt ihre Kontroll- und Sanktionsfunktion erfüllen können. Unsolide Haushaltspolitiken, makroökonomische Ungleichgewichte sowie die Missachtung unionsrechtlicher Leitlinien und Empfehlungen und deren Auswirkungen auf die Lage der Volkswirtschaft können in Form erhöhter Risikoprämien sanktioniert werden.¹¹⁹

¹¹⁶ Vgl. Pilz/Dittmann, Der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt, ZfRv 2011, S. 152 ff.

¹¹⁷ Die Darstellung erfolgt in Anlehnung an Heinen, (Fn. 92), S. 6.

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ Ibid., S. 17.

D. Verklammerung der Reformen im „Europäischen Semester“

Das Europäische Semester wurde als *Code of Conduct* vom ECOFIN am 7. September 2010 beschlossen.¹²⁰ Es ist ein Teil der „Europa 2020-Strategie“ zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit¹²¹ und kam im Januar 2011 erstmalig zur Anwendung.¹²² Durch das Legislativpaket *Economic Governance* wird das Europäische Semester nun durch die Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 „über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken“ sekundärrechtlich verankert. Damit kommt dem Verfahren eine Scharnierfunktion zu, da es die multilaterale Überwachung im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts und des Verfahrens zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte miteinander verklammert.¹²³

Das Ziel des Europäischen Semesters besteht in der frühzeitigen Kontrolle der Entwürfe für die innerstaatliche Haushaltspolitik zur Vermeidung von Widersprüchen und Ungleichgewichten innerhalb der Planung. Hierzu findet eine Überprüfung bereits vor der Beschlussfassung auf nationaler Ebene statt.¹²⁴ Im Fokus steht dabei der Abbau der Unterschiede in der Wettbewerbsfähigkeit und der Verschuldung der einzelnen Mitgliedstaaten.¹²⁵ Eine finale Entscheidung über die Ausgestaltung des Haushalts kann demzufolge erst dann erfolgen, wenn zuvor eine hinreichende Komplementarität der Pläne für die Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene stattgefunden hat.

Die Koordinierung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik im Europäischen Semester ist im Wesentlichen durch den fortschreitenden Integrationsprozess bedingt, der zu einer Verflechtung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten ungeachtet deren Verbleib in dem Souveränitätsbereich der Nationalstaaten geführt hat. Die Ausgestaltung der einzelnen Haushaltspläne hat demzufolge zugleich Auswirkungen auf die haushaltspolitische Situation anderer Staaten innerhalb der Währungsunion.¹²⁶ Durch das Europäische Semester kann eine engere Verknüpfung der nationalen und

¹²⁰ Pressemitteilung des Rates der Europäischen Union v. 7.9.2010, 13161/10 (Presse 229), S. 6.

¹²¹ Mitteilung der Kommission, Europa 2020, Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, KOM (2010) 2020 endg., S. 31.

¹²² Europäischer Rat v. 17.6.2010, EUCO 13/10, Rdnr. 11 c); Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Wirtschaftspolitische Steuerung“ v. 21.10.2010, ECOFIN 649, S. 4.

¹²³ Art. 2a Abs. 1, 2 VO (EU) Nr. 1175/2011; Art. 1 Abs. 2 VO (EU) Nr. 1176/2011.

¹²⁴ Mitteilung der Kommission, Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung für Stabilität, Wachstum und Beschäftigung, KOM (2010) 367 endg., S. 13; Mitteilung der Kommission, Abschluss des ersten Europäischen Semesters für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik, KOM (2011) 400 endg., S. 3.

¹²⁵ Ibid., S. 5.

¹²⁶ KOM (2010) 367 endg., S. 13.

europäischen Politikzyklen geschaffen und eine höhere Einflussnahme auf die nationale Politikformulierung erreicht werden.

I. Ablauf

Der Ablauf des Europäischen Semesters erstreckt sich über einen Zeitraum von sechs Monaten, beginnend im Januar.¹²⁷ Zu diesem Zeitpunkt veröffentlicht die Kommission einen Jahreswachstumsbericht, innerhalb dessen der Fortschritt der Kennziffern, die unter anderem das 3 %-Ziel beinhalten, und der Rahmen für das Folgejahr dargelegt werden.¹²⁸ Im Februar/März werden vom Europäischen Rat Leitlinien für die Mitgliedstaaten vorgegeben, die bei der Erstellung von Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen und den nationalen Reformprogrammen durch die Mitgliedstaaten zu berücksichtigen sind.¹²⁹ Nationale Reformprogramme enthalten Maßnahmen, die zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung zu treffen sind.¹³⁰ Im Ergebnis soll somit eine Annäherung bis hin zur Kongruenz der wirtschaftspolitischen Ausrichtung erzielt werden.¹³¹ Die anhand dieser Vorgaben erstellten mittelfristigen Haushaltspläne und die Konzeption des wirtschaftspolitischen Handelns, die zugleich die Empfehlungen des vorangegangenen Jahres berücksichtigen, müssen bis Mitte April der Kommission vorgelegt werden.¹³² Die Bewertung der eingereichten Berichte obliegt der Kommission, die nach Beurteilung dieser ein Votum für den Rat ausarbeitet.¹³³

Die nationalen Reformprogramme sowie die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme bilden die Grundlage für die Vorschläge für Stellungnahmen und Empfehlungen an den jeweiligen Mitgliedstaat, die im Juni durch die Kommission ausgearbeitet werden.¹³⁴ Kommt die Kommission zu dem Ergebnis, die Fortschritte seien nicht ausreichend, schlägt diese dem ECOFIN-Rat in Verbindung mit den Vorschlägen im Zuge des Verfahrens zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte Maßnahmen vor, mit denen dem Verfehlen entgegengewirkt werden soll.¹³⁵

¹²⁷ Zur Taktung des Europäischen Semesters vgl. EZB, Wesentliche Elemente der Reform der wirtschaftspolitischen Steuerung im Euro-Währungsgebiet, Monatsbericht 3/2011, S. 110 f.

¹²⁸ Ibid., S. 13 f.; Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Schlaglichter der Wirtschaftspolitik, Monatsbericht 6/2011, S. 15.

¹²⁹ Erwägungsgrund 14 VO (EU) Nr. 1175/2011.

¹³⁰ Pressemitteilung des Rates der Europäischen Union v. 7.9.2010, 13161/10 (Presse 229), S. 6.

¹³¹ Art. 2a VO (EU) Nr. 1175/2011; Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Wirtschaftspolitische Steuerung“ v. 21.10.2010, ECOFIN 649, Rdnr. 43.

¹³² KOM (2010) 367 endg., S. 14.

¹³³ Art. 2a Abs. 3 VO (EU) Nr. 1175/2011.

¹³⁴ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, (Fn. 128), S. 16.

¹³⁵ Art. 6 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1176/2011.

Die finale Erörterung und schließlich Annahme der Stellungnahmen und Empfehlungen im Hinblick auf die gesamtwirtschaftliche und fiskalische Politik erfolgt durch den Europäischen Rat und den Rat in der Formation der Wirtschafts- und Finanzminister im Juni.¹³⁶ Die im Zuge dieses Prozesses entstehenden Leitlinien, die sich an den Spezifika der jeweiligen Mitgliedstaaten orientieren, werden im Juli veröffentlicht.¹³⁷

Erst im Anschluss an die Publikation der Grundzüge für die Haushalts- und Fiskalpolitik sowie die wesentlichen makroökonomischen Komponenten kann ein Beschluss der nationalen Haushaltspläne und der zur Erreichung dieser Ziele erforderlichen Maßnahmen erfolgen.¹³⁸ Die Leitlinien der Union sind dabei zu beachten. Eine Überprüfung der tatsächlichen Einbindung und Implementierung dieser führt die Kommission anhand des jährlich vorzulegenden Jahreswachstumsberichts im darauf folgenden Jahr durch.

II. Bewertung

Das neu geschaffene Instrument des Europäischen Semesters stellt in seiner Konsequenz eine weitere Stufe der wirtschaftspolitischen Koordinierung dar. Von besonderer Bedeutung ist die Erreichung makroökonomischer Stabilität, bei der wiederum auf Haushaltskonsolidierung fokussiert wird. Dieses Ziel ist grundlegend als positiv zu bewerten. Im Zuge der Finanzkrise wurde die Notwendigkeit der Schuldentilgung bei zeitgleicher Reduktion der Nettoneuverschuldung offensichtlich. Daher sollte in die Empfehlungen innerhalb der Leitlinien des Europäischen Semesters zugleich die Forderung nach der Realisierung der Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspaktes integriert werden, um bestehende Schnittstellen für eine Intensivierung des bestehenden Regelwerks zu nutzen und im Ergebnis die Effektivität zu steigern.

Die Vorgaben des Stabilitätspaktes werden durch das Europäische Semester nicht obsolet. Vielmehr könnten die Regelungen des Paktes und deren Funktionalität durch das Europäische Semester intensiviert werden. In Folge der stärkeren Überwachung der nationalen Wirtschaftspolitik kann der Entstehung von Fehlentwicklungen entgegengewirkt und damit einer Anwendung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit vorgebeugt werden.

¹³⁶ Bandilla, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, (Fn. 91), Art. 121, Rdnr. 40.

¹³⁷ Breuss, EU-Wirtschaftsregierung, Policy Brief Nr. 12/2011, S. 9.

¹³⁸ Pressemitteilung des Rates der Europäischen Union v. 7.9.2010, 13161/10 (Presse 229), S. 6.

E. Perspektiven des Stabilitäts- und Wachstumspakts

Vor Einführung des Euro wurde ein Vorteil der Teilnahme an der Einheitswährung in der Initiierung finanzpolitischer Reformen gesehen, die sonst nicht durchgeführt worden wären. Eine Rückkehr zu dem vorherigen Agieren erschien einigen Autoren im Schrifttum nicht wahrscheinlich.¹³⁹ Die tatsächliche Entwicklung verlief anders. Während der Beitritt zur Währungsunion an die Erfüllung der Konvergenzkriterien geknüpft war, besteht keine rechtlich verbindliche Verpflichtung zur Einhaltung dieser Vorgaben nach Aufnahme in die Eurozone. Ein Ausschluss aus der Währungsunion war nicht möglich. Hierdurch und aufgrund der fortbestehenden Souveränität der Mitgliedstaaten im Bereich der innerstaatlichen Finanzen wurde den Mitgliedstaaten Raum für eine unsolide Haushaltspolitik gegeben, die aufgrund fehlender und/oder ungenügender Sanktionsmaßnahmen nicht geahndet wurde.¹⁴⁰ Erwartungen dahingehend, dass die Staaten, die bei Beschränkung der Teilnahme an der Union auf die Hartwährungsländer hätten ausgeschlossen werden müssen, am meisten von der einheitlichen Währung profitieren würden,¹⁴¹ konnten nicht erfüllt werden. Bereits 2004 wurde im Schrifttum ein Übergreifen der mangelnden Stabilitätskultur auf die gesamte Eurozone und daraus hervorgehend ein Anstieg der Verschuldungsquoten auf ein bedrohliches Ausmaß prognostiziert, sofern keine wirksamen Gegenmaßnahmen getroffen werden würden.¹⁴²

Die Ursachen für die stetige Verschlechterung der Finanzlage in der Union waren zahlreich. Kritisiert wurde unter anderem der fehlende Sanktionsautomatismus. Das wesentliche Problem bestand jedoch in der Haltung der Mitgliedstaaten zum Stabilitäts- und Wachstumspakt. Er wurde von den Vertretern der Mitgliedstaaten stets nach deren Belieben interpretiert. Konnten die Vorgaben der Europäischen Union mit den innerstaatlichen Zielen vereinbart und aus ihnen ein Mehrwert gewonnen werden, bestanden Anreize zu regelkonformem Verhalten. Bestand hingegen keine Kongruenz zu den innerstaatlichen Präferenzen, wurden die unionsrechtlichen Vorgaben als unverhältnismäßige Restriktion der nationalen Autonomie erachtet.¹⁴³ Gerade die unangemessenen Verhaltensweisen der Vertreter der Mitgliedstaaten in Bezug auf deren nationale Haushaltspolitik sollen durch die Regelungen des Pakts vermieden werden.¹⁴⁴ Im Ergebnis wurden in Folge des unzureichend ausgestalteten

¹³⁹ *Holtham*, Large or Small: Defining the EMU's Regional Dimension, in: Francke/Ketzel/Kotz (Hrsg.), Europäische Währungsunion, Von der Konzeption zur Gestaltung, 1998, S. 111.

¹⁴⁰ *Schill*, Konzeptionelle und praktische Fragen der Konvergenz in der Europäischen Gemeinschaft, in: Weber (Hrsg.), Europa auf dem Weg zur Währungsunion, 1991, S. 110.

¹⁴¹ *Holtham*, (Fn. 139), S. 111.

¹⁴² *Welfens*, Eine kluge Reform des Stabilitätspakts ist notwendig, Wirtschaftsdienst 2004, S. 21.

¹⁴³ *Linsenmann/Wessels*, Weiche Koordinierung oder härtere Regeln?, Zu institutionellen und prozeduralen Reformoptionen des Stabilitätspakts, Wirtschaftsdienst 2002, S. 132.

¹⁴⁴ *Lindbeck/Niepel*, The Stability Pact – Rationales, Problems, Alternatives, 2006, S. 579.

Sanktionsmechanismus zwar die politischen Vorgaben von der Union erstellt, der fehlende abschreckende Charakter führte jedoch zu ungeahndeten Verstößen gegen die Regeln des Pakts, wodurch letztendlich den Mitgliedstaaten erneut Raum für ihre eigene Ausgestaltung des innerstaatlichen Haushalts gegeben wurde. Dieses Verhalten geht mit negativen Auswirkungen für die Konvergenz der Mitgliedstaaten einher. Die noch immer unzureichende ökonomische Konvergenz unterstreicht die deutlichen Probleme bei der Umsetzung politischer Konvergenz.¹⁴⁵

Wie könnte eine funktionale Reform aussehen? Im Schrifttum vielfach diskutiert wurde eine Anpassung der Regeln des Pakts an die Spezifika der betreffenden Staaten, denn nach herrschender Meinung stehen die „one-size-fits-all“-Vorgaben der Europäischen Union für die Ausgestaltung der Wirtschaftspolitik im Konflikt zu den divergierenden politischen, ökonomischen und demografischen Rahmenbedingungen der Mitgliedstaaten.¹⁴⁶ Eine länderspezifische Ausgestaltung des Pakts kann gleichwohl als nicht funktional angesehen werden. Der Umfang des Reglements würde bei simultaner Senkung der Verständlichkeit steigen. Zugleich gestaltet sich der Beschlussfassungsprozess als unüberschaubar und subjektiv. Welche Werte von welchem Staat zu realisieren sind, müsste entweder durch eine neutrale Institution, die das Problem des Erhalts korrekten und adäquaten Datenmaterials aufweist, oder in Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten festgelegt werden. Letzteres Verfahren könnte aufgrund signifikanter politischer Interessen nicht objektiviert werden. Im Schrifttum wird in diesem Zusammenhang auf die Gefahr eines Defizithandels hingewiesen, der die Gestalt der Verteilung von Emissionszertifikaten annehmen könnte.¹⁴⁷ Die Einheitsgeldpolitik der Europäischen Zentralbank und die daraus hervorgehenden Probleme können somit nicht durch eine länderspezifische Anpassung kompensiert werden. Stattdessen könnte ein Ansatz in der Verbesserung der Koordinierung der Fiskalpolitik gesehen werden.¹⁴⁸ Mit Hilfe des Stabilitäts- und Wachstumspakts können die Asymmetrien zwischen der zentralisierten Fiskalpolitik und der dezentralen Wirtschaftspolitik kompensiert und Konvergenzfortschritte ohne umfangreich in die Kompetenzen der Mitgliedstaaten einzugreifen, realisiert werden. Da sich dieses Konzept im Zeitablauf nicht bewähren konnte, werden zunehmend intensivere Eingriffe in die Souveränität der einzelnen Staaten über ihre Fiskalpolitik erforderlich.¹⁴⁹

¹⁴⁵ Auerback, A ‘United States of Europe’ or Full Exit from the Euro?, *International Journal of Political Economy* 2010, S. 94.

¹⁴⁶ Fingland/Bailey, The EU’s Stability and Growth Pact: Its Credibility and Sustainability, *Public Money & Management* 2008, S. 223.

¹⁴⁷ Mayes/Virén, Pressure on the Stability and Growth Pact from asymmetry in policy, *Journal of European Public Policy* 2004, S. 795.

¹⁴⁸ Heipertz/Verdun, The dog that would never bite?, What we can learn from the origins of the Stability and Growth Pact, *Journal of European Public Policy* 2004, S. 765.

¹⁴⁹ Fingland/Bailey, (Fn. 146), S. 223.

Vor diesem Hintergrund sind auch die neu in das Überwachungsregelwerk aufgenommenen Verfahren zur makroökonomischen Überwachung und das Europäische Semester zu evaluieren. Sollen die Probleme der Divergenz zwischen den Mitgliedstaaten kompensiert werden, die aufgrund der fehlenden Optimalität des Währungsraums bestehen, ist eine Ausweitung der Koordinierungs- und folglich zugleich der Konvergenzbemühungen unerlässlich. Zwar weist keine der getroffenen Maßnahmen idealtypischen Charakter auf, zugleich ist es aber fraglich, ob ein solcher in einer Union mit 27 Mitgliedstaaten prinzipiell existieren kann. Insofern stellt das Reformpaket *Economic Governance* einen ersten Schritt zur Stabilisierung und Gesundung der Wirtschafts- und Währungsunion dar. Isoliert betrachtet kann ein Instrument wenig Wirkung erzielen. Es ist daher die Funktionalität der Gesamtheit des Regelwerks entscheidend.

F. Ausblick

Im Zuge der Krise wurde von vielen Vertretern der Politik sowie der Wirtschafts- und Rechtswissenschaften eine Vergemeinschaftung der Fiskalpolitik gefordert, da ohne diesen weiteren Integrationsschritt ein Weg aus der Krise sowie eine nachhaltige und langfristige Stabilisierung der Eurozone nicht möglich sei.¹⁵⁰ Inwiefern ein solcher Beschluss jedoch politisch und rechtlich¹⁵¹ umsetzbar ist, bleibt fraglich.¹⁵² Die Supranationalisierung der Fiskalpolitik würde einen signifikanten Einschnitt in den Machtbereich der Mitgliedstaaten bedeuten. Gleichwohl ist ein Beschreiten der nächsten Stufe der Integration unumgänglich. Die Staatsschuldenkrise und die zu ihrer Bewältigung ergriffenen Maßnahmen haben eine „Sogwirkung“ entfacht, die

¹⁵⁰ Dullien, Euro-Steuern gegen Ungleichgewichte im Währungsraum, Wirtschaftsdienst 2011, S. 87. Darüber hinaus warb EZB-Präsident Trichet am 2.6.2011 in seiner Dankesrede anlässlich der Verleihung des Karlspreises zur Bewältigung der anstehenden Herausforderungen für eine Stärkung der Institutionen der Währungsunion und brachte die Idee der Gründung eines Europäischen Finanzministeriums ins Spiel, <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2011/html/sp110602.en.html> (6.3.2012).

¹⁵¹ Zur „Tragfähigkeit des Grundgesetzes“ vgl. Nettesheim, Wo endet das Grundgesetz?, Das BVerfG und die Grenzen der europäischen Integration, 2012 (i.E.).

¹⁵² Zu den gegenwärtigen Herausforderungen der europäischen und nationalen Rechtsetzung vgl. Calliess, Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung, Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 72 (2011); Ohler, Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung, DVBl. 2011, S. 1061 ff.; Schorkopf, Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung, VVDStRL 2012 (i.E.).

zu einer schrittweisen konzeptionellen Umgestaltung der Währungsunion¹⁵³ führen wird.¹⁵⁴

Erste Schritte wurden im Herbst 2010 mit der Konzeption des Reformpakets *Economic Governance* und im Juli 2011 mit dem Ausbau des Rettungsschirms EFSF zu einem Europäischen Währungsfonds,¹⁵⁵ dessen Aufgaben ab Juli 2012 der ESM übernehmen wird,¹⁵⁶ gemacht. Weitere Weichen zur Vertiefung der wirtschaftlichen und finanziellen Integration wurden am 23. November 2011 durch zwei weitere Verordnungsentwürfe der Europäischen Kommission gestellt.¹⁵⁷ Die an das Sechserpaket anknüpfenden Verordnungsvorschläge zur Überwachung und Bewertung der Übersichten über die gesamtsstaatliche Haushaltsplanung und zur Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets¹⁵⁸ und über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität im Euro-Währungsgebiet betroffen oder bedroht sind,¹⁵⁹ richten sich ausdrücklich an die Eurostaaten und sollen die Kontrollmechanismen im Eurogebiet weiter verschärfen.

Kernpunkte der Initiativen sind die Festlegung eines gemeinsamen Haushaltszeitplans zur gegenseitigen Überprüfung der nationalen Haushaltspläne im Rahmen des Europäischen Semesters,¹⁶⁰ die Verschärfung der Überwachung von Mitgliedstaaten,¹⁶¹ bei denen ein übermäßiges Defizit gemäß Art. 126 Abs. 6 AEUV fest-

¹⁵³ Zu den bereits ergriffenen Maßnahmen und weiteren Überlegungen zur Umgestaltung der WWU vgl. *Nettesheim*, (Fn. 77), S. 41-46; *ders.*, „Euro-Rettung“ und Grundgesetz, Verfassungsrechtliche Vorgaben für den Umbau der Währungsunion, EuR 2011, S. 777 ff.

¹⁵⁴ Zu den Auswirkungen auf die nationalen Verfassungen und das Verbundsystem von Union und Mitgliedstaaten vgl. *Blanke*, Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion zwischen Krisenanfälligkeit und Reform, in: Scherzberg (Hrsg.), Zehn Jahre Staatswissenschaften in Erfurt, 2012 (i.E.).

¹⁵⁵ Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets und der EU-Organe v. 21.7.2011, Ziffer 8 f.

¹⁵⁶ Am 30.1.2012 konnte die politische Einigung über den Vertrag zur Errichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus erzielt werden. Vgl. Fn. 5.

¹⁵⁷ Pressemitteilung der Kommission zur Stärkung der Haushaltskontrolle in der Eurozone v. 23.11.2011, Memo/11/822.

¹⁵⁸ Vorschlag für eine VO des EP und des Rates über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die gesamtsstaatliche Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, KOM (2011) 821 endg.

¹⁵⁹ Vorschlag für eine VO des EP und des Rates über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität im Euro-Währungsgebiet betroffen oder bedroht sind, KOM (2011) 819 endg.

¹⁶⁰ Art. 3 VO-Entwurf, KOM (2011) 821 endg.

¹⁶¹ Art. 7 VO-Entwurf, KOM (2011) 821 endg.

gestellt wurde sowie der Ausbau des multilateralen Überwachungsrahmens der Union zur verstärkten Überwachung von Eurostaaten, die von schweren finanziellen Störungen betroffen oder bedroht sind und/oder von anderen Staaten, der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), dem Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM), dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) oder vom Internationalen Währungsfonds (IWF) Finanzhilfe erhalten bzw. erhalten könnten.¹⁶² Die Vorschläge der Kommission wurden am 21. Februar 2012 vom ECOFIN angenommen.¹⁶³ Es wird nun eine Einigung mit dem Europäischen Parlament angestrebt.

Darüber hinaus haben die Staats- und Regierungschefs am 9. Dezember 2011 die Architektur der Wirtschafts- und Währungsunion mit der Einigung auf einen „fiskalpolitischen Pakt“ um ein weiteres Element erweitert.¹⁶⁴ Auf der Grundlage dieser Vereinbarung haben 25 EU-Mitgliedstaaten am 31. Januar 2012 die politische Einigung über den „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ (SKS-Vertrag),¹⁶⁵ den sogenannten Fiskalpakt, erzielt. Durch diesen zwischenstaatlichen Vertrag, dem nur Großbritannien und Tschechien außen vor bleiben, sollen die wirtschaftliche Konvergenz innerhalb der Eurozone und die finanzpolitische Disziplin der Mitgliedstaaten verbessert sowie die bestehenden primär- und sekundärrechtlich verankerten Stabilitätsmechanismen verschärft und um weitere Maßnahmen ergänzt werden.

Zur Stärkung der nationalen Haushaltsdisziplin verpflichten sich die Vertragsstaaten, im Rahmen des Fiskalpakts eine verbindliche Schuldenregel „vorzugsweise auf Verfassungsebene oder vergleichbarer Ebene“ zu verankern.¹⁶⁶ Diese „Schuldenbremse“ bindet die Mitgliedstaaten zunächst an die Erreichung eines ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalts. Diese Obliegenheit gilt als erfüllt, wenn das jährliche strukturelle Defizit um höchstens 0,5 % des BIP vom länderspezifischen mittelfristigen Haushaltsziel abweicht.¹⁶⁷ Ergänzt wird die Schuldenregel in Art. 4 SKS-Vertrag, der Vertragsstaaten mit einer Staatsverschuldung von mehr als 60 % des BIP zu einer jährlichen Reduzierung des Schuldenstands in Höhe von einem Zwanzigstel verpflichtet. Sobald die Kommission feststellt, dass ein Mitgliedstaat die 3 %-Schwelle überschritten hat, erfolgen nach Maßgabe von Art. 7 SKS-Vertrag automatisch Konsequenzen, es sei denn, die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, unter Ausschluss des betreffenden Mitgliedstaats, sprechen sich mit qualifizierter Mehrheit dagegen aus. Die Anwendung des in der Vergangen-

¹⁶² Art. 1 VO-Entwurf, KOM (2011) 819 endg.

¹⁶³ Pressemitteilung des Rates der Europäischen Union v. 21.2.2012, 6624/12 (Presse 53).

¹⁶⁴ Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets v. 9.12.2011, Ziffer 4 ff.

¹⁶⁵ <http://www.european-council.europa.eu/media/579087/treaty.pdf> (6.3.2012).

¹⁶⁶ Art. 3 Abs. 2 SKS-Vertrag.

¹⁶⁷ Art. 3 Abs. 1 SKS-Vertrag.

heit praktizierten politstrategischen Abstimmungsverhaltens¹⁶⁸ kann jedoch nicht ausgeschlossen werden. Die angestrebte Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts wird damit nur teilweise verwirklicht.

Zur Gewährleistung der Einhaltung der fiskalpolitischen Prozessgrößen haben sich die Vertragsstaaten in Art. 3 Abs. 2 SKS-Vertrag auf die Einrichtung eines Korrekturmechanismus auf nationaler Ebene verpflichtet. Der Mechanismus wird im Falle von signifikanten Abweichungen vom mittelfristigen Haushaltsziel oder des Anpassungspaths automatisch ausgelöst und verpflichtet die betreffende Vertragspartei zur Ergreifung geeigneter Maßnahmen, um die Abweichungen innerhalb eines bestimmten Zeitraums zu korrigieren.¹⁶⁹ Um die Implementierung der Schuldenbremse auf nationaler Ebene sicherzustellen, wird den anderen Vertragspartnern in Art. 8 SKS-Vertrag ein Klagerecht vor dem EuGH eingeräumt. Dieses Recht bezieht sich jedoch nur auf die Einrichtung der Schuldenbremse; der tatsächliche Vollzug der Regel im Vertragsstaat und die Befugnis vertragswidriges Verhalten zu sanktionieren, werden vom Klagerecht nicht erfasst. Die Wirkung des Klagerechts ist damit sichtlich begrenzt.

Aufgrund der fehlenden Unterstützung Großbritanniens und Tschechiens kann das Fiskalpaket zunächst kein Bestandteil der EU-Verträge werden. Zur Gewährleistung einer zügigen Umsetzung muss es daher im Rahmen einer Verstärkten Zusammenarbeit implementiert werden.¹⁷⁰ Deren Legitimität ist allerdings kritisch zu bewerten, da allem Anschein nach nicht die Art. 20 EUV und Art. 326 AEUV als Rechtsgrundlage herangezogen werden, sondern – wie schon bei Errichtung der EFSF und des ESM – nach der „Unionsmethode“¹⁷¹ verfahren wird. Dabei handelt es sich um eine aus der Staatsschuldenkrise hervorgegangene, den fehlenden Institutionen und eigenständigen autonomen Verfahren zur Errichtung und Gestaltung einer Wirtschaftsunion geschuldete Erscheinung, die dem Europäischen Rat eine tragende Rolle zuweist und Elemente einer völkervertraglichen Koordinierung offenbart. Die Entscheidungsprozesse über die Errichtung und Durchführung der einzelnen Maßnahmen sind dabei nicht ausschließlich auf der supranationalen Ebene durch die im Europäischen Rat vereinten Staats- und Regierungschefs im Rahmen der Koordinierung der Wirtschaftspolitik zu verorten, sondern erfolgen parallel in völkerrechtlichen Verfahren außerhalb der europäischen Verträge.¹⁷² Durch dieses Zusammenspiel von europäischer und völkerrechtlicher *Governance* erfolgt die Steuerung der Fiskalpolitik in den Mitgliedstaaten, die geeignete Mechanismen im-

¹⁶⁸ Vgl. dazu Pilz/Dittmann, (Fn. 116), S. 149 ff.

¹⁶⁹ Art. 3 Abs. 1 lit. e SKS-Vertrag.

¹⁷⁰ Art. 10 SKS-Vertrag.

¹⁷¹ Zum Übergang von der „Gemeinschaftsmethode“ zur „Unionsmethode“ bei den Maßnahmen zur Stabilisierung des Euro vgl. Calliess, (Fn. 152), S. 40 ff.

¹⁷² Zur parallelen Anwendung von supranationalem Recht und Völkerrecht durch die EU vgl. Calliess, Der Kampf um den Euro: Eine „Angelegenheit der Europäischen Union“ zwischen Regierung, Parlament und Volk, NVwZ 2012, S. 1 ff.

plementieren, infolge derer die haushaltspolitischen Entscheidungen getroffen werden. Diese Steuerungsmechanismen setzen in einem Bereich an, der zu den klassischen Bereichen nationaler Bürokratie gehört. Es wird damit ein Paradigmenwechsel vollzogen, indem die nationale Haushaltsouveränität durch Vorgaben der Europäischen Union gesteuert wird.¹⁷³

Durch die Verknüpfung des Fiskalpakts mit dem ESM¹⁷⁴ werden Eurostaaten erst dann Finanzhilfen zur Verfügung gestellt, wenn sie den Fiskalpakt unterzeichnet haben. Mit dieser Verbindung wird den Schuldenstaaten ein Sicherheitsnetz aufgespannt und damit der bundesstaatliche Grundsatz des *No-Bailout* außer Kraft gesetzt. Auch wenn der ESM nur unter strengen wirtschafts- und haushaltspolitischen Auflagen Finanzhilfen gewährt, bedeutet dies doch einen „Systembruch“.

Unter Zugrundelegung dieser Entwicklung ist die Metamorphose der Europäischen Union in eine Haftungsgemeinschaft vorgezeichnet. Um die Prinzipien der Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit, auf denen die WWU aufgebaut ist, zu wahren und *Moral Hazard* zu vermeiden, bedarf es eines rechtlichen Rahmens, der Fehlentwicklungen frühzeitig erkennt und sanktioniert. Diesen Anforderungen muss auch der Stabilitäts- und Wachstumspakt Rechnung tragen. In Anbetracht der Zahl der Verstöße gegen den Pakt und seiner gegenwärtigen Ausgestaltung erscheint eine Umsetzung seiner Regeln in innerstaatliches Recht unumgänglich. Erst wenn die Befolgung Verfassungs- oder Gesetzescharakter trägt, kann von einer Steigerung des Zielerreichungsgrads ausgegangen werden. Bedeutend für die innerstaatliche Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts ist die Einbeziehung der Bundesländer in die Defizitrestriktion. Für diese sollten ebenfalls Verschuldungsobergrenzen vorgegeben werden, um das gesamtwirtschaftliche Haushaltsziel erreichen zu können.¹⁷⁵ Vor diesem Hintergrund erweist sich die 2009 in das deutsche Grundgesetz eingefügte Schuldenbremse als angemessen. Nicht nur verankert sie einen Teil der Vorgaben des Pakts in der deutschen Verfassung, sondern erstreckt sich zugleich auf das Problem der Länderverschuldung. Artikel 115 GG sieht eine kreditfreie Finanzierung der Staatsausgaben vor, die erreicht ist, wenn die Nettoneuverschuldung höchstens 0,35 % des nominalen BIP beträgt. Dabei muss der Haushalt über den gesamten Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichen sein, wodurch konjunkturelle Schwankungen Berücksichtigung finden.¹⁷⁶ Den Bundesländern wird prinzipiell keine Neuverschuldung zugestanden.

¹⁷³ Diese Entwicklung ist sowohl unter europa- als auch verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten bedenklich. Vgl. zur demokratischen Legitimation des Steuerungsmodells der WWU *ibid.*, S. 1 ff.; *ders.*, Absicherung der parlamentarischen Integrations- und Budgetverantwortung auf europäischer und nationaler Ebene, Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 73 (2012).

¹⁷⁴ 25. Erwägung der Präambel des SKS-Vertrags: „*the granting of assistance in the framework of new programmes under the European Stability Mechanism will be conditional [...] on the ratification of this Treaty*“.

¹⁷⁵ *Schwarze/Snelting*, Der nationale Stabilitätspakt, Wirtschaftsdienst 2002, S. 273; *Hausner*, Der neue Stabilitäts- und Wachstumspakt und die deutsche Staatsverschuldung, Wirtschaftsdienst 2005, S. 241.

¹⁷⁶ Vgl. Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG.

Die Einführung einer Schuldenbremse in allen Staaten der Eurozone¹⁷⁷ ist zwar als ein Schritt in die richtige Richtung zu werten, jedoch kann auch das keine Lösung für die Gesamtheit existierender Probleme darstellen. Altschulden können auf diesem Wege nicht zeitnah abgebaut werden, da die vorgesehene Rückführung bereits vorhandener Schulden zeitlich gestreckt wird und in absehbarer Zeit zu keiner signifikanten Senkung des Schuldendienstes beitragen kann.¹⁷⁸

Zusammenfassend sollten die Perspektiven der Eurozone und des Stabilitäts- und Wachstumspakts realistisch betrachtet werden. Eine „ad hoc“-Lösung aller existierenden Probleme der Wirtschafts- und Währungsunion kann ungeachtet der Qualität erfolgter und/oder zukünftig vorzunehmender Reformen nicht erreicht werden. Gesunde Staatsfinanzen können nicht aus jahrelangem Fehlverhalten hervorgehen. Das gegenwärtige Ziel sollte zunächst in der Stabilisierung der Staatshaushalte und einer langfristig angelegten Verbesserung der Defizitgrenze und Schuldenbestände liegen. Dazu werden vor allem die Haltungen zu den Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie das Bewusstsein der Regierungen für die Konsequenzen einer expansiven Schuldenpolitik von zentraler Bedeutung sein. Ohne die Unterstützung durch die Politik kann den Instrumentarien der Europäischen Union wenig Effektivität attestiert werden. Hierzu muss vor allem die Glaubwürdigkeit der Institutionen und der Instrumentarien gestärkt werden. Lediglich dann, wenn eine Durchsetzung des europäischen Rechts tatsächlich realistisch erscheint, können nationale Regierungen, wie die Vergangenheit deutlich aufgezeigt hat, zu unionskonformen Verhalten animiert werden.

Sollte es ungeachtet der Reformen am Stabilitäts- und Wachstumspakt und der Einbettung in den Kanon des Überwachungsregelwerks der Wirtschafts- und Währungsunion zu keiner Verbesserung des Zielerreichungsgrads kommen, ist dies weniger dem Reglement als dem Verhalten der Mitgliedstaaten zuzurechnen. Sind die Akteure, denen die Ausgestaltung und die Verabschiedung der Reform obliegen, nicht bereit, die aufgestellten Regeln zu befolgen, können ein Funktionieren des Pakts und die Generierung einer Stabilitätsgemeinschaft ausgeschlossen werden. Die Zukunft des Stabilitäts- und Wachstumspakts wird wahrscheinlich weniger durch seine Ausgestaltung selbst determiniert als durch die Bereitschaft der nationalen Regierungen zur Befolgung seiner Vorgaben. Schließlich bietet auch eine „gute Verfassung Raum für schlechte Politik“.¹⁷⁹

¹⁷⁷ Gegen die „uniforme“ Einführung einer europäischen Schuldenbremse vgl. *Hishov*, Schuldenbremsen in der EU: Lösen sie die Schuldenkrise?, 2011, <http://www.euractiv.de/finanzen-und-wachstum/artikel/schuldenbremsen-in-der-eu-loesen-sie-die-schuldenkrise-005790> (6.3.2012).

¹⁷⁸ *Krause-Junk*, Die fehlende Fiskalunion – ein Geburtsfehler der Währungsunion?, *Wirtschaftsdienst* 2011, S. 85.

¹⁷⁹ *Hatje*, Die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts: Sieg der Politik über das Recht?, *DÖV* 2006, S. 604.