Europa-Kolleg Hamburg
Institute for European Integration

Discussion Paper
Nr. 1/10

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt als Ordnungsrahmen in Krisenzeiten

Möglichkeiten und Grenzen der Berücksichtigung der Finanzkrise

Kai Hentschelmann

Januar 2010

Europa-Kolleg Hamburg
Institute for European Integration

Das *Europa-Kolleg Hamburg* ist eine privatrechtliche Stiftung. Die Stiftung hat den Zweck, die Forschung und akademische Lehre im Bereich der europäischen Integration und der internationalen Zusammenarbeit zu fördern.

Das *Institute for European Integration,* wissenschaftliche Einrichtung an der Universität Hamburg, bildet den organisatorischen Rahmen für die wissenschaftlichen Aktivitäten des Europa-Kollegs.

In den Discussion Papers werden Forschungsergebnisse, teilweise auch in vorläufiger Form, vorgestellt. Die Beiträge liegen in alleiniger Verantwortung der Autoren und geben deren persönliche Auffassung wieder und nicht notwendigerweise diejenige des *Institute for European Integration.* Anregungen und Kritik sind direkt an die jeweiligen Autoren zu richten.

Herausgeber:

Europa-Kolleg Hamburg
Institute for European Integration
Prof. Dr. Peter Behrens (gf. Direktor),
Dr. Konrad Lammers (Forschungsdirektor)
Windmühlenweg 27
22607 Hamburg
http://www.europa-kolleg-hamburg.de

Zitiervorschlag:
Europa-Kolleg Hamburg, Institute for European Integration, Discussion Paper Nr. 1/10, http://www.europa-kolleg-hamburg.de

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt als Ordnungsrahmen in Krisenzeiten - Möglichkeiten und Grenzen der Berücksichtigung der Finanzkrise

Kai Hentschelmann*

Abstract
Der Beitrag untersucht, welche Möglichkeiten bestehen, die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise im Rahmen der Anwendung des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu berücksichtigen. Dabei werden insbesondere Möglichkeiten und Grenzen einer „flexiblen" Anwendung des Pakts erörtert. Er beschäftigt sich zudem mit Orientierungen, die sich dem Ordnungsrahmen des Pakts außerhalb seines Anwendungsbereichs im Hinblick auf den Zuschnitt von Maßnahmen zur Krisenbewältigung oder den Umgang mit einer anhaltend hohen Verschuldung eines Eurolandes entnehmen lassen.
Der Verfasser kommt zu dem Ergebnis, dass der Stabilitäts- und Wachstumspakt einen funktionsfähigen und ausreichend flexiblen Ordnungsrahmen für die Bewältigung der krisenbedingt anstehenden Konsolidierungsaufgaben bietet, wenngleich für eine eindringlichere Anwendung des präventiven Paktarms noch einiges an Potential besteht. Es wird weitgehend von einer konsequenten und überzeugenden „Anwendungspolitik" der Unionsorgane abhängen, das Regelwerk unter gebührender Beachtung der Umstände des Einzelfalls effektiv und zeitlich stringent zur Wirkung zu bringen. Im Zusammenhang mit der Zulässigkeit von Beistandsmaßnahmen wegen eines drohenden Staatsbankrotts eines EU-Mitgliedstaats legen die Regeln zur Wahrung der Haushaltsdisziplin eine restriktive Auslegung von Vorschriften nahe, die von der Beachtung der No-Bailout-Klausel entbinden.

Abstract (English)
This paper examines some possibilities for taking the consequences of the financial and economic crisis into account when implementing the Stability and Growth Pact, focusing on the possibilities and limitations of a "flexible" application of the Pact. The paper also deals with certain points of orientation in respect of tailoring measures for crisis management or dealing with a persistently high indebtedness of an EU Member State that can be found in the regulatory framework of the Pact but remain outside of its scope of application.
The author concludes that the Stability and Growth Pact provides a workable and sufficiently flexible legal framework for the management of the upcoming consolidation measures necessitated by the financial crisis, although there is still considerable potential for a more forceful application of the preventive actions outlined in it. Effective and timely implementation of the Pact will largely depend on the EU institutions' consistent and persuasive application of its policies, provided that the individual circumstances in each case decided are granted sufficient consideration. In respect of the permissibility of financial support measures due to an impending state bankruptcy of an EU Member State, the regulations on fiscal discipline suggest a restrictive interpretation of the provisions in the Treaty that regulate an exemption from the No-Bailout clause.

Schlagworte: Stabilitäts- und Wachstumspakt, multilaterale Überwachung, Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, Finanzpolitik, Haushaltspolitik, Finanz- und Wirtschaftskrise

* Dr. Kai Hentschelmann ist Rechtsanwalt in Hamburg.
Der Verfasser dankt Herrn Prof. Dr. Gert Nicolaysen herzlich für wertvolle Anregungen.

Korrespondenzadresse:
Dr. Kai Hentschelmann, K.Hentschelmann@gmx.de

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt als Ordnungsrahmen in Krisenzeiten - Möglichkeiten und Grenzen der Berücksichtigung der Finanzkrise

Kai Hentschelmann

Inhalt

I. Europa im Defizit 5
II. „Aussetzung“ des Stabilitäts- und Wachstumspakts 7
III. Der Pakt als Ordnungsrahmen für die Bewältigung der Krisenfolgen 8
1. Haushaltspolitische Aufgabenstellung 8
2. Multilaterale Überwachung: Flexibilität beim Einsatz der Koordinierungsinstrumente 10
a) Grundzüge der Wirtschaftspolitik 10
b) Programmgestützte Koordinierung 10
c) Resümee 15
3. Berücksichtigung der Finanzkrise im Verfahren bei einem übermäßigen Defizit 16
a) Berücksichtigung der Finanzkrise auf dem Weg zur Feststellung eines übermäßigen Defizits 17
b) Die Entscheidung über das Bestehen eines übermäßigen Defizits 21
c) Die Bedeutung der Feststellung eines übermäßigen Defizits in Zeiten der Finanzkrise 24
d) Ausschluss von Sanktionen infolge der Finanzkrise? 26
e) Grenzen flexibler Verfahrensgestaltung in zeitlicher Hinsicht 29
IV. Berücksichtigung des Stabilitäts- und Wachstumspakts bei Krisenbewältigungsmaßnahmen 38
1. Selektive Aktivierung von Konjunkturstützungsmaßnahmen 38
2. Stabilitätsgerechter Umgang mit zu hoher Verschuldung und drohendem Staatsbankrott 39
a) Gegenseitiger Beistand zur Abwendung eines drohenden Staatsbankrotts 39
b) Zum Umgang mit einer anhaltend zu hohen Verschuldung eines Eurolandes am Beispiel Griechenlands 44
V. Ergebnis 46

I. Europa im Defizit

Die Europäische Union wurde mit der Finanz- und Wirtschaftskrise von der schwersten Rezession der Nachkriegszeit[1] getroffen. Den Voraussagen zufolge wird es ihr bereits im Jahr 2010 gelingen, ihre Schockstarre abzulegen und zögerlich wieder Fahrt aufzunehmen. Während es durch entsprechende Maßnahmen gelungen ist, die von der Krise ausgelöste konjunkturelle Talfahrt abzumildern und Schlimmeres zu verhüten, schlagen sich die Kosten dieser Bemühungen in einer gravierenden Verschlechterung der öffentlichen Finanzen nieder. Die staatlichen Finanzierungsdefizite stiegen in der Union und weltweit stark an, was auf das Wirken der automatischen Stabilisatoren[2] und der ab Ende 2008 in vielen Ländern aufgelegten Konjunkturprogramme[3] zurückgeht. [4] Die Belastungen der Finanzkrise werden sich in den öffentlichen Haushalten der Mitgliedstaaten aufgrund erst dann auslaufender[5] konjunkturpolitischer Maßnahmen[6] bis Ende 2010 weiter anstauen.

Trotz Konjunkturstützung wird für Europa nur mit einem moderaten Aufschwung gerechnet.[7] Dem starken Einbruch zu Beginn des Jahres 2009 folgte eine rasche Konjunkturaufhellung zur Jahresmitte. Gleichwohl wird das Bruttoinlandsprodukt (BIP) des Euro-Raums (der Union) im Jahr 2009 nach Einschätzung des Sachverständigenrates voraussichtlich um 3,9% (4,0%) zurückgehen.[8] Im Vorjahr war das BIP mit 0,6% (0,8) noch leicht positiv und wird im Jahr 2010 mit 0,7% in die Nähe dieses Wertes zurückkehren.

Gemäß Herbstprognose 2009 der Kommission hat sich die durchschnittliche Defizitquote in der EU von -0,8% des BIP im Vorkrisenjahr 2007 auf -2,3% im Jahr 2008 verschlechtert. Im Jahr 2009 wird sich der Wert mit -6,9% des BIP verdreifacht haben und in 2010 wird er weiter auf -7,5% des BIP ansteigen.[9] Der Schuldenstand wird im Durchschnitt der Europäischen Union (im Euroraum) von 61,5% (69,3%) des BIP im Jahr 2008 auf 73,0% (78,2%) des BIP

---

1 *Europäische Kommission*, European Economic Forecast, Autumn 2009, S. 1; *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Bundestags-Drucksache 17/44, Gutachten 2009/2010, S. 166 Rn. 243.

2 Als automatische Stabilisatoren werden Veränderungen auf der Einnahme- und/oder Ausgabenseite des staatlichen Haushalts bezeichnet, die der konjunkturellen Entwicklung gegenläufige Haushaltswirkungen hervorrufen, ohne auf zusätzlichen Maßnahmen des Gesetzgebers zu beruhen. Vgl. *Pätzold*, Stabilisierungspolitik, 6. Aufl. München 1998, S. 175. Ohne Auflegung von Maßnahmen seitens der Regierung kommt es im Abschwung wegen des Einnahmeeinbruchs bei gleich bleibenden oder infolge sozialer Transferzahlungen erhöhten Ausgaben zu konjunkturbedingten Finanzierungsdefiziten, von denen expansive Nachfrageimpulse ausgehen, die den Wirtschaftsrückgang „automatisch" dämpfen. Eine stabilisierende Wirkung geht im Aufschwung umgekehrt von den entstehenden Finanzierungsüberschüssen aus. Vgl. *Sachverständigenrat*, Gutachten 2009/2010, S. 167, Rn. 245.

3 Der Sachverständigenrat befürwortet die aktive Konjunktursteuerung angesichts der außergewöhnlichen Schwere der Krise ausnahmsweise, nicht aber grundsätzlich (*ders*. Gutachten 2009/2010, S. 166 Rn. 243). Zur Höhe der diskretionären Maßnahmen und ihren mutmaßlichen Wirkungen *ders*., aaO., S. 167 Rn. 244 Tabelle 22 und S. 171 ff. Bezogen auf den Euro-Raum und die Jahre 2009 und 2010 trägt Deutschland 50% zu den gesetzten Konjunkturimpulsen bei.

4 *Europäische Kommission*, Public Finances in EMU - 2009, S. 13 ff. Zur Darstellung des Verhältnisses von automatischen Stabilisatoren und diskretionären Maßnahmen *Sachverständigenrat*, Gutachten 2009/2010, S. 43, Rn. 67 Schaubild 7.

5 Die konjunkturelle Stimulierung wird in Deutschland als einzigem Mitgliedstaat der Union im Jahr 2010 größer ausfallen als im Vorjahr, *Sachverständigenrat*, Gutachten 2009/2010, S. 167, Rn. 244.

6 Zu ihnen *Europäische Kommission*, Public Finances in EMU - 2009, S. 145 ff.

7 *Sachverständigenrat*, Gutachten 2009/2010, S. 33 Rn. 52 und S. 45 Rn. 70.

8 *Sachverständigenrat*, Gutachten 2009/2010, S. 41 Rn. 65.

9 *Europäische Kommission*, European Economic Forecast, Autumn 2009, S. 2; *dies*., Pressemitteilung vom 11.11.2009, IP/09/1694, S. 2; FAZ vom 4.11.2009, S. 11.

in 2009 steigen, ehe er in 2010 den Wert von 79,3% (84,0%) des BIP erreichen wird.[10] Auch 2011 wird er sich voraussichtlich weiter erhöhen.[11]

Im April 2009 wurden gegen vier Länder[12] Defizitverfahren eröffnet, das Großbritannien betreffende Verfahren wurde fortgeführt. Anfang Oktober leitete die Europäische Kommission ein Defizitverfahren gegen Deutschland und acht weitere EU-Mitgliedstaaten[13] ein.[14] Sie rechnet für das Jahr 2009 mit einem deutschen Haushaltsdefizit von 3,9% des BIP,[15] während Frankreich und Italien die Defizitobergrenze mit voraussichtlich 8,0% und 5,3% des BIP noch deutlicher überschreiten werden. Für die Jahre 2010 und 2011 geht die Kommission von einem deutschen Staatsdefizit von 5,0% und 4,6% des BIP bei Wachstumsquoten von 1,2% und 1,7% aus. Deutschland wird damit erwartungsgemäß als eines der ersten EU-Länder den Wachstumseinbruch überwunden haben.[16]

Defizitverfahren sind derzeit gegen 20 der insgesamt 27 EU-Staaten anhängig.[17] Von den 16 Euro-Ländern hielten nur Finnland, Zypern und Luxemburg die Defizitobergrenze von 3% des BIP ein. Die Endpunkte für die Defizitkorrektur sind je nach Mitgliedstaat zwischen 2010 und 2013 festgelegt worden.[18]
Das Ansteigen der öffentlichen Defizite ist nach den Feststellungen der Kommission weitgehend auf die haushaltspolitischen Folgen der Finanzkrise und die aufgelegten mitgliedstaatlichen Konjunkturprogramme zurückzuführen.[19] Am Ende, so wird nicht selten befürchtet, könnte es im Rahmen der eingeleiteten Verfahren zu Sanktionen kommen, obwohl die Folgen der Finanzkrise aus Sicht der Mitgliedstaaten weder vorhersehbar noch abwendbar waren. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung stellen sich – ungeachtet der vielfach anerkannten positiven Wirkungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts in der Vergangenheit[20] –

---

10 FAZ vom 4.11.2009, S. 11. Dieser Entwicklung entspricht ein deutlicher Schuldenanstieg weltweit. Nach Einschätzung des Internationalen Währungsfonds (IWF) wird sich diese Entwicklung wegen der schwierigen Rücknahme konjunktureller Maßnahmen in den G7-Ländern – von Kanada abgesehen – noch bis zum Jahr 2014 fortsetzen, vgl. *Sachverständigenrat*, Gutachten 2009/2010, S. 74 Rn. 106.

11 *Europäische Kommission*, European Economic Forecast, Autumn 2009, S. 3; *dies*., Pressemitteilung vom 11.11.2009, IP/09/1694, S. 2.

12 Frankreich, Griechenland, Irland, Spanien.

13 Belgien, Italien, die Niederlande, Österreich, Portugal, Slowenien, die Slowakei und die Tschechische Republik.

14 *Europäische Kommission*, Pressemitteilung vom 11.11.2009, IP/09/1694.

15 Der Sachverständigenrat schätzt das Defizit im Jahr 2009 – in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen – dagegen auf nur 3,0%, vgl. *ders*., Gutachten 2009/2010, S. 69, Rn. 101, Tabelle 10. Dieser Defizitwert entspricht im Wesentlichen der auf Gemeinschaftsebene maßgeblichen Abgrenzung (*ders*. aaO., S. 177, Rn. 257, Tabelle 22, Anmerkung 1).

16 Das von der Kommission im Rahmen ihrer Herbstprognose erwartete Wachstum liegt für das Jahr 2010 bei 0,7% und für 2011 bei 1,5% im EU-Durchschnitt (*Europäische Kommission*, European Economic Forecast, Autumn 2009, S. 188).

17 Einen länderspezifischen Überblick über die eingeleiteten Defizitverfahren bietet *Europäische Kommission*, Public Finances in EMU - 2009, S. 30 ff.

18 *Europäische Kommission*, Public Finances in EMU - 2009, S. 5.

19 *Europäische Kommission*, Public Finances in EMU - 2009, S. 25, 145 ff. Zu den Auswirkungen der Krise auf die mitgliedstaatlichen Haushalte *Heinen*, Schuldenspirale oder Exit-Strategie, in: EU-Monitor der Deutschen Bank Research, Beiträge zur europäischen Integration Nr. 71, vom 30.09.2009, S. 7 ff.

20 So stellt beispielsweise die Kommission im Rückblick auf 10 Jahre Wirtschafts- und Währungsunion fest (*Europäische Kommission*, EMU@10, Successes and challenges after ten years of Economic and Monetary Union, in: European Economy 2/2008, S. 4): "Budgetary discipline has improved significantly, strengthened by the Stability and Growth Pact (SGP). […] Progress in fiscal consolidation has been impressive over the last few years and culminated in a deficit of only 0.6% of GDP in 2007 compared to an average of 4% in both the 1980s and 1990s." – Wenngleich die Zahlen bei einem Vergleich mit dem unionsweiten Durchschnitt des öffentlichen Defizits in der ersten Dekade des neuen Jahrtausends (auch krisenbedingt)

Fragen nach seiner Eignung als haushaltspolitischer Ordnungsrahmen in Krisenzeiten. Kann die Anwendung der Verfahren krisenbedingt unterbrochen werden? Welche Möglichkeiten und Grenzen bestehen im Rahmen der Anwendung des Pakts, die Folgen der Finanzkrise zu berücksichtigen? Und reicht die im Pakt „eingebaute Flexibilität" für einen sachgerechten Umgang mit den Krisenfolgen aus?

Nach einer knappen Bemerkung zur Möglichkeit seiner „Aussetzung" (II.) wird unter III. der Ordnungsrahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts entfaltet, indem seine Verfahren und Instrumente zur krisenbedingt anstehenden Konsolidierungsaufgabe in Beziehung gesetzt werden. Bei der Behandlung des Defizitverfahrens werden Möglichkeiten und Grenzen einer „flexiblen" Anwendung des Pakts vor dem Hintergrund der Berücksichtigung der Finanzkrise aufgezeigt. Ein weiterer Abschnitt (IV.) geht der Frage nach, welche Orientierungen sich dem Ordnungsrahmen des Pakts außerhalb von dessen Anwendungsbereich entnehmen lassen. Die Ausführungen beschränken sich auf die Aspekte des Zuschnitts von Kriseninterventionsmaßnahmen (IV. 1.) und des Umgangs mit einer anhaltend hohen Verschuldung eines Mitgliedstaates (IV. 2.).

II. „Aussetzung" des Stabilitäts- und Wachstumspakts

Währungskommissar *Almunia* hat das Festhalten an der Anwendung des Stabilitäts- und Wachstumspakts[21] in der Finanzkrise mit dem Erhalt der Glaubwürdigkeit des Regelwerks und dessen Nutzen für die Gestaltung des wieder anlaufenden Konsolidierungsprozesses begründet.[22] Der Europäische Rat hat auf die Notwendigkeit der Wiederherstellung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen mit zunehmender Erholung von den Krisenfolgen und auf die Ankerfunktion des Pakts für den Rückzug aus der Konjunkturförderung hingewiesen.[23]

Die Anwendung des Pakts beruht auf geltenden Rechtsvorschriften, deren Beachtung für eine auf die Bindungskraft des Rechts als Integrationsinstrument setzende Gemeinschaft existentiell notwendig ist. Eine Aussetzung des Pakts sehen dessen Regeln nicht vor. Von der Aussetzung der Paktverfahren zu unterscheiden ist der Übergang eines Defizitverfahrens in den Ru-

---

weniger eindrucksvoll ausfallen dürften, sind mit dem Regelwerk erreichte, von zunehmender Einsicht in Stellenwert und Bedeutung der öffentlichen Finanzen getragene tatsächliche Konsolidierungserfolge nicht von der Hand zu weisen.

21 Der Stabilitäts- und Wachstumspakt besteht aus der Verordnung Nr. 1466/97 des Rates vom 7.7.1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ABl. Nr. L 209 vom 2.8.1997, S. 1, geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1055/2005 des Rates vom 27.6.2005, ABl. Nr. L 174 vom 7.7.2005, S. 1, der Verordnung Nr. 1467/97 des Rates vom 7.7.1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABl. Nr. L 209 vom 2.8.1997, S. 6, geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1056/2005 des Rates vom 27.6.2005, ABl. Nr. L 174 vom 7.7.2005, S. 5, der Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt vom 17.6.1997, ABl. Nr. C 236 vom 2.8.1997, S. 1 und dem Bericht des Ecofin-Rates vom 20.3.2005, „Verbesserung der Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts", abgedruckt als Anhang II zu den Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Brüssel vom 22./23.3.2005, Bull. EU 3-2005 (Paktreform-Bericht). Gemäß Erwägungsgrund 2 der Verordnungen (EG) Nr. 1055/2005 und (EG) Nr. 1056/2005 bildet der Bericht des Rates einen Bestandteil des reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakts.

22 Vgl. FAZ vom 19.2.2009, S. 13.

23 *Europäische Kommission*, IP 09/1694 v. 11.11.2009, S. 2. Vgl. Bundeskanzlerin *Merkel*, in: FAZ vom 14.11.2009, S. 3: „Der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt darf nicht abgeschafft oder ausgehöhlt werden. Er bleibt wichtig für die Stabilität des Euro und den Zusammenhalt der EU."

hemodus gemäß Art. 9 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1467/97[24]. Er bedeutet keinen Stillstand, sondern leitet im Gegenteil eine besonders intensive Phase der engmaschigen Überwachung der mitgliedstaatlichen Haushaltsentwicklung ein. Eine Suspendierung des Ablaufs der Verfahren ist dagegen rechtlich nicht möglich; sie wäre indes auch nicht angezeigt, da der Pakt einen – gerade in der Krise wichtigen – verlässlichen Rahmen für die Gestaltung der öffentlichen Finanzen bietet.

III. Der Pakt als Ordnungsrahmen für die Bewältigung der Krisenfolgen

1. Haushaltspolitische Aufgabenstellung

Eine dem Pakt verpflichtete Haushaltspolitik darf über Maßnahmen zur Eindämmung der Krise das Ziel langfristig tragbarer öffentlicher Finanzen nicht aus den Augen verlieren. Sie hat die Folgen für die künftige Haushaltsentwicklung und negative Auswirkungen einer anhaltend hohen Verschuldung auf Stabilität und Wachstum[25] in ihr Krisenmanagement einzubeziehen.

Die Geldpolitik des Euro-Raums wird von der Europäischen Zentralbank (EZB) verantwortet, die mit dem am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon[26] in die Reihe der Unionsorgane eingegliedert wurde.[27] Die vom Pakt geforderte Haushaltsdisziplin hilft, eine Sogwirkung unsolider Finanzen auf die Geldpolitik der EZB gar nicht erst entstehen zu lassen[28] und für einen angemessenen Policy-Mix zwischen unionsverantworteter Geldpolitik und auf Unionsebene koordinierter mitgliedstaatlicher Finanzpolitik zu sorgen.[29] Wenn in einer Ende 2008 durchgeführten Umfrage eine Mehrheit der Befragten in Deutschland die Inflationsgefahr als wichtigstes Problem noch vor der wirtschaftlichen Lage und der Arbeitslosigkeit einstufte,[30] unterstreicht dies den hohen Stellenwert des Pakts. Seine Bedeutung setzt

---

[24] Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABl. Nr. L 209 vom 2.8. 1997, S. 6, geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1056/2005, ABl. Nr. L 174 vom 7.7.2005, S. 5 (im Folgenden: Verordnung (EG) Nr. 1467/97 n.F.).

[25] Nach Auffassung des Sachverständigenrates führt eine höhere Staatsverschuldung langfristig zu einem geringeren Wirtschaftswachstum (vgl. *Sachverständigenrat*, Gutachten 2009/2010, S. 10, Rn. 19), während umgekehrt eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nicht zwangsläufig kontraktive Effekte nach sich ziehen muss (*ders*., S. 185 Rn. 271). Der erste Teil der Auffassung des Sachverständigenrates steht in Einklang mit dem wirtschaftstheoretischen Paradigma des Pakts: „Sound and sustainable fiscal positions are preconditions for growth over the medium and long run." (*Europäische Kommission*, Public Finances in EMU - 2008, S. 127). Zum Zusammenhang vgl. auch *Europäische Kommission*, European Economic Forecast, Autumn 2009, S. 51; *dies*., Public Finances in EMU - 2004, S. 141 ff. *Europäisches Parlament*, Entschließung vom 13. Januar 2009 zu den öffentlichen Finanzen in der WWU 2007-2008, Ziff. 15.

[26] „Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft", ABl. Nr. C 306 vom 17.12.2007, S. 1. Zu ihm *Rabe*, NJW 2007, S. 3153 ff.; A. *Weber*, EuZW 2008, 7 ff.; *Hatje/Kindt*, NJW 2008, 1761 ff.; *Pernice*, EuZW 2008, S. 65; *Pache/Rösch*, NVwZ 2008, S. 473 ff. *Terhechte*, EuR 2/2008, S. 143 ff. K. *Fischer*, Der Vertrag von Lissabon, Baden-Baden 2008. Zu den die WWU betreffenden Änderungen *Häde*, EuR 2009, S. 200 ff.

[27] Art. 13 Abs. 1 UAbs. 2 6. Anstrich EUV n.F. Zu dieser Statusänderung der EZB *Häde*, EuR 2009, S. 200 (209 ff.), mit Nachweisen für Bedenken gegen die Organstellung der EZB, der die Unabhängigkeit der EZB aber auch im Vertrag von Lissabon gewahrt sieht.

[28] Zu den Kanälen, auf denen sich hohe öffentliche Defizite negativ auf die Geldwertstabilität auswirken, *Sachverständigenrat*, Gutachten 2009/2010, S. 75 Rn. 107. Eine solide Finanzpolitik erleichtert der Geldpolitik zudem die Umsetzung ihrer exit-Strategie, *ders*. aaO., S. 103 Rn. 146.

[29] Der Kommission zufolge lässt sich ein adäquater Policy Mix als Kombination zwischen Geld- und Finanzpolitik umschreiben, die bei gewährleisteter Preisstabilität die wirtschaftliche Aktivität nahe ihrem Potentiallevel hält (*Europäische Kommission*, Public Finances in EMU - 2008, S. 16).

[30] *Europäische Kommission*, Eurobarometer 70, Dezember 2008, S. 21. Eine in der Öffentlichkeit auszumachende Inflationssorge konstatiert auch der Sachverständigenrat, vgl. *ders*., Gutachten 2009/2010, S. 74 Rn. 107.

nicht erst nach überstandener Krise wieder ein: Indem sich ihm Anhaltspunkte für die herzustellende praktische Konkordanz zwischen akuten Maßnahmen zur Krisenbewältigung und langfristiger angelegten Strategien zur Bewältigung der Daueraufgabe einer nachhaltigen Sicherung solider öffentlicher Finanzen entnehmen lassen, bietet er den maßgeblichen Ordnungsrahmen für die politischen Akteure auch in Krisenzeiten. Die Einleitung von Defizitverfahren durch die Kommission ist zur Aktivierung dieses Rahmens notwendig.

Derzeit geht es darum, von einer krisenbedingt vorübergehend expansiven zu einer langfristig tragfähigen[31] Haushaltspolitik zurückzufinden. Elemente dieser Gestaltungsaufgabe sind das koordinierte Auslaufenlassen der Konjunkturprogramme („exit-Strategie“[32]),[33] die Bestimmung des Zeitpunkts für die Aufnahme des Konsolidierungsprozesses, die innerhalb eines vorgegebenen Rahmens individuell für jeden Mitgliedstaat vorzunehmen ist, sowie die Setzung eines zeitlichen Rahmens für die Konsolidierungsaufgabe, mit dem zugleich das geforderte Konsolidierungstempo festgelegt wird. Schließlich sind bereits jetzt die Weichen für die Abfederung der haushaltspolitischen Belastungen zu stellen, die künftig mit der zunehmenden Bevölkerungsalterung auf die Mitglieder der Union zukommen.[34]

Weil sie mit dem Defizitverfahren einerseits und den Regeln der multilateralen Überwachung andererseits unterschiedlichen Verfahrensordnungen unterliegen, sind aus rechtlicher Sicht die Phasen der Rückführung des übermäßigen Defizits und die schrittweise (Wieder-) Heranführung des Haushaltssaldos an das im Programm festgelegte mittelfristige Haushaltsziel im Rahmen der multilateralen Überwachung zu unterscheiden. Die Mitgliedstaaten haben in ihren Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen eine mit beiden Regelungsregimen vereinbare mittelfristige Konsolidierungsstrategie zu präsentieren, die auch Reaktionsmuster auf eine unvorhergesehene oder unerwünschte Wirtschaftsentwicklung bereithalten sollte. Die im Stabilitäts- und Wachstumspakt zusammengeführten Verfahren halten geeignete Koordinierungsinstrumente zur Begleitung des Rückzugs aus der aktiven Konjunktursteuerung und zur Gestaltung des sich anschließenden Konsolidierungsprozesses bereit.[35] Den Gemeinschaftsorganen obliegt es, die auf vertraglicher und auf Paktebene zur Verfügung stehenden Instrumente umsichtig und effektiv zum Einsatz zu bringen.

---

31 Zum gemeinschaftlichen Konzept der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen *Europäische Kommission*, Die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in der EU, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vom 12.10.2006, KOM(2006) 574 endgültig, *passim*.

32 *Europäische Kommission*, Pressemitteilung vom 23.6.2009, IP/09/982, S. 1.

33 Skeptisch hinsichtlich der Wiederherstellung der Wirksamkeit des Stabilitäts- und Wachstumspakts nach der Phase aktiver Konjunkturstützung *Mussler*, FAZ vom 1.12.2008, S. 11.

34 Dazu *Europäische Kommission*, Die Auswirkungen der demografischen Alterung in der EU bewältigen (Bericht über die demografische Alterung 2009), Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 29.4.2009, KOM(2009) 180 endgültig, *passim*. Neben der Kommission ist der Wirtschafts- und Finanzausschuss mit der bedeutsamen Thematik befasst (*Europäische Kommission*, Public Finances in EMU - 2008, S. 107). – Ein mögliches Element der politischen Strategie, mit der Problematik umzugehen, besteht darin, das in Art. 126 Abs. 1 AEUV verankerte finanzpolitische Vorsorgeprinzip mit Blick auf die aus der zunehmenden Bevölkerungsalterung erwachsenden Kosten zu erweitern: „In this context, current fiscal policies can contribute to pre-finance the budgetary impact of ageing population by reaching over the medium term higher primary surpluses than required to stabilize the debt ratio.” (*Europäische Kommission*, aaO.). Die Mitgliedstaaten müssten ihr mittelfristiges Ziel für den Haushaltssaldo derart wählen, dass es dem Zweck der Programmangabe, für langfristig tragfähige öffentliche Finanzen zu sorgen (vgl. Art. 2a S. 3 Verordnung Nr. 1466/97), unter Berücksichtigung der Kosten einer zunehmend älter werdenden Bevölkerung entspricht. Ob der in der Verordnung festgelegte Zweck der mitgliedstaatlichen Programmzielangabe allerdings die mitgliedstaatliche Zuständigkeit für Sozialpolitik überspielen kann, bleibt offen. Hier könnte ein künftiges Konfliktfeld zwischen der Union und den Mitgliedstaaten liegen.

35 *Europäische Kommission*, Pressemitteilung vom 11.11.2009, IP/09/1694, S. 1.

2. Multilaterale Überwachung: Flexibilität beim Einsatz der Koordinierungsinstrumente

a) Grundzüge der Wirtschaftspolitik

Die Grundzüge der Wirtschaftspolitik sind für den Dreijahreszeitraum von 2011 bis 2013 vom Rat unter Mitwirkung des – durch Lissabon in den Katalog der Unionsorgane aufgenommenen – Europäischen Rates[36] neu auszugestalten. Die Union erhält dadurch die willkommene Gelegenheit, Grundlinien für den anlaufenden Konsolidierungsprozess festzulegen und für die notwendige Kohärenz der mitgliedstaatlichen Haushaltsstrategien zu sorgen. Die an der gemeinsamen Währung teilnehmenden Mitgliedstaaten legen auf Grundlage des Vertrages von Lissabon gemäß Art. 136 Abs. 1 b) i.V.m. Art. 121 Abs. 2 AEUV Grundzüge der Wirtschaftspolitik fest, die den Euro-Raum generell betreffen. Mitgliedstaaten, die den Euro noch nicht eingeführt haben, sind hinsichtlich der das Euro-Währungsgebiet betreffenden Grundzüge nicht stimmberechtigt.[37] Die für den Euro-Raum angenommenen Grundzüge müssen mit den unionsweit geltenden Grundzügen der Wirtschaftspolitik, die ebenfalls nach Art. 121 Abs. 2 AEUV angenommen werden, vereinbar sein.[38] Zwar sind die Grundzüge auch bisher bereits unter Berücksichtigung des im Euro-Raum erhöhten Koordinierungsbedarfs festgelegt worden. Die Neuregelung bringt indes auch formal die selbstständige Bedeutung der Grundzüge für den Euro-Raum stärker zum Ausdruck. Verselbstständigung und wachsende Bedeutung der im Gremium der Euro-Gruppe[39] umgesetzten Koordinierung für den Euro-Raum werden zudem durch die im Vorgriff auf die Regelung im Verfassungsvertrag bereits 2005 eingeführte zweieinhalbjährige Präsidentschaft der Euro-Gruppe und die formale Anerkennung[40] des Gremiums im Lissabon-Vertrag sichtbar. Die Stärkung des Gewichts der Euro-Gruppe erhält ihre Bedeutung vor dem Hintergrund des anhaltenden Tauziehens um die Schaffung einer insbesondere[41] von Frankreich befürworteten Wirtschaftsregierung als „Gegengewicht" zur EZB.[42]

Die Mitgliedstaaten haben ihre mittelfristige Haushaltsstrategie im Einklang mit den Grundzügen und den Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts in ihren Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen darzulegen.

b) Programmgestützte Koordinierung

Die in den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen 2009 dargelegten Konsolidierungsstrategien der Mitgliedstaaten beruhen nach Auffassung der Kommission auf recht optimistischen Annahmen über die weitere wirtschaftliche Entwicklung.[43] Insofern könnte es zu einem Auseinderfallen von Programmzielen und tatsächlich erreichten Konsolidierungsfortschritten

---

36 Art. 13 Abs. 1 UAbs. 2 2. Anstrich EUV n.F.

37 Art. 136 Abs. 2, 139 Abs. 2 a) AEUV.

38 Art. 136 Abs. 1 b) AEUV.

39 Der Euro-Gruppe gehören die Finanzminister der Mitgliedstaaten des Euroraums, der für Wirtschafts- und Währungsfragen zuständige Kommissar der Europäischen Kommission sowie der Präsident der EZB an.

40 Die Euro-Gruppe ist im Vertrag von Lissabon durch ihre Erwähnung in Art. 137 AEUV und dem Protokoll Nr. 14 zum Lissabon-Vertrag betreffend die Euro-Gruppe, das im Rang des Primärrechts steht, formal anerkannt worden. Die Präsidentschaft der Eurogruppe ist nunmehr in Art. 2 des Protokolls geregelt.

41 Zum Vorstoß des spanischen Ministerpräsidenten José Luis Rodríguez *Zapatero* in seiner Funktion als EU-Ratspräsident, seitens der Union konkrete wirtschaftspolitische Ziele „bindend" zu machen und mit einem Mechanismus ähnlich dem Sanktionskatalog des Stabilitäts- und Wachstumspakts durchzusetzen, W. *Mussler*, FAZ vom 9.1.2010, S. 1 und *ders*., FAZ vom 11.1.2010, S. 8. Die Sanktionsmechanismen des Defizitverfahrens eignen sich hingegen nicht als Modell, um sie auf Politikfelder jenseits der Finanzpolitik zu übertragen.

42 *Häde*, EuR 2009, S. 200 (217).

43 *Europäische Kommission*, Public Finances in EMU - 2009, S. 39.

kommen. Die Union sollte daher die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente konsequent und nachdrücklich zum Einsatz bringen. Sie verfügt im Rahmen der Prüfung der Programme und der Überwachung ihrer Umsetzung im Frühwarnsystem über vielfältige Einwirkungsinstrumente, die teilweise nicht explizit geregelt sind und von einem Nachbesserungsverlangen des Rates über die Programmrüge in Fällen von Programmmängeln bis zur Abgabe einer Frühwarnung durch den Rat reichen.[44] Für eine entschlossene Umsetzung des krisenbedingt erforderlichen Konsolidierungsprozesses wird es insbesondere darauf ankommen, stärker als bislang das Instrument der Programmrüge[45] des Rates zum Einsatz zu bringen. Mit ihm kann u.a. auf eine zu wenig ehrgeizige mitgliedstaatliche Festlegung des Anpassungspfades hin auf das mittelfristige Ziel für den Haushaltssaldo reagiert werden.

aa) Entscheidungsverfahren im Rat nach Lissabon

Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon sind im Rahmen der multilateralen Überwachung bei der Abstimmung im Rat über Einwirkungsmaßnahmen, die Mitgliedstaaten des Euro-Raums betreffen, nur noch die Vertreter dieser Mitgliedstaaten stimmberechtigt; das Stimmrecht der Vertreter der Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung ruht.[46] Dies gilt für Programmstellungnahmen[47] und Programmrügen[48] des Rates, die sich auf Stabilitätsprogramme beziehen, für unmittelbar auf Art. 121 Abs. 4 AEUV gestützte Ratsempfehlungen, sowie für die Abgabe von Frühwarnungen und anderweitigen Rechtsakten im Haushaltsüberwachungsverfahren[49]. Umgekehrt entscheiden die Vertreter der Euroländer im Rat über Maßnahmen betreffend Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung mit. Eine entsprechende Regelung gilt für das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit. Durch die Änderungen wird die herausgehobene Stellung der Euroländer in der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), die auf ihrer besonderen Verantwortung für die gemeinsame Währung und die enge Koordinierung der Wirtschaftspolitik im Euro-Raum gründet, instituionell stärker betont. Dem im Vertrag von Lissabon zwar formal anerkannten[50], aber nach wie vor nicht beschlussfähigen Gremium der Euro-Gruppe wurde eine Art „Euro-Ecofin“ an die Seite gestellt.

Abweichend von der bisherigen Maastrichter Regelung ist im Verfahren der multilateralen Überwachung nunmehr derjenige Mitgliedstaat, der von der Maßnahme betroffen ist, im Rat nicht mehr stimmberechtigt.[51] Diese Änderung lässt sich als Anerkennung der tatsächlichen

---

44 *Hentschelmann*, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2009, S. 642 ff.

45 Es handelt sich um eine auf Empfehlung der Kommission ausgesprochene Ratsempfehlung gemäß Art. 121 Abs. 4 AEUV, in der Mängel des von einem Mitgliedstaat vorgelegten Stabilitäts- oder Konvergenzprogramms gerügt werden. Vgl. *Hentschelmann*, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2009, S. 645 ff. Sie ist formal selbstständig und zu unterscheiden von Empfehlungen, die gemäß Art. 5 Abs. 2 S. 3 Verordnung (EG) Nr. 1466/97 in die Programmstellungnahmen integriert sind und nicht notwendigerweise die Feststellung eines Programmmangels voraussetzen.

46 Art. 136 Abs. 1 und 2, Art. 139 Abs. 4 a) AEUV. Art. 136 AEUV beabsichtigt keine Erweiterung des gemäß Art. 121 Abs. 4 AEUV im Rahmen der multilateralen Überwachung zur Verfügung stehenden Einwirkungsinstrumentariums.

47 Art. 5 Abs. 2 S. 2 Verordnung (EG) Nr. 1466/97. Dies gilt ebenso für in die Programmstellungnahmen integrierte „Anpassungsempfehlungen“ des Rates gemäß Art. 5 Abs. 2 S. 3 Verordnung (EG) Nr. 1466/97.

48 Anders als die „Anpassungsempfehlungen“ des Rates gemäß Art. 5 Abs. 2 S. 3 Verordnung (EG) Nr. 1466/97 setzt die Abgabe einer Programmrüge die Feststellung eines Mangels des mitgliedstaatlichen Programms durch den Rat voraus; die Programmrüge ergeht als eigenständiger Rechtsakt in Form der Empfehlung außerhalb der Programmstellungnahme des Rates auf Grundlage von Art. 121 Abs. 4 AEUV.

49 Das Haushaltsüberwachungsverfahren ist als vom Pakt ausgestaltetes Teilverfahren der multilateralen Überwachung in Art. 6 Verordnung (EG) Nr. 1466/97 geregelt und bildet die normative Grundlage des Frühwarnsystems.

50 Die Euro-Gruppe ist im Vertrag von Lissabon durch ihre Erwähnung in Art. 137 AEUV und dem Protokoll Nr. 14 zum Lissabon-Vertrag betreffend die Euro-Gruppe formal anerkannt worden.

51 Art. 121 Abs. 4 UAbs. 2 AEUV.

Funktion des Frühwarnsystems in der bisherigen Verfahrenspraxis deuten. Das Instrument der Frühwarnung diente weit mehr der Durchsetzung gegenüber dem einzelnen Mitgliedstaat als eine Warn- und Hinweisfunktion zu übernehmen.[52] Eine Anpassung, die mit dem Ausschluss des Stimmrechts des betroffenen Mitgliedstaates den Einwirkungscharakter der Maßnahmen gegenüber einer konsensualen Abstimmung zwischen Union und Mitgliedstaat betont, erscheint vor diesem Hintergrund folgerichtig.

bb) Die Kommissionsverwarnung als neues Koordinierungsinstrument

Mit der seit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon in Art. 121 Abs. 4 AEUV vorgesehenen Befugnis der Kommission, ohne Mitwirkung des Rates eine „Verwarnung" unmittelbar an den betreffenden Mitgliedstaat zu richten, ist der Kommission eine eigenständige „Sanktionskompetenz" übertragen und ihre Verfahrensstellung als Hüterin der Verträge und seiner Verfahren im Rahmen der multilateralen Überwachung gestärkt worden. Diese Verschiebung im institutionellen Gefüge des Verfahrens stellt eine Reaktion auf frühere Erfahrungen bei der Anwendung des präventiven Paktarms dar. Im Jahr 2002 konnte die Kommission die von ihr empfohlene Abgabe von Frühwarnungen an Deutschland und Portugal nicht durchsetzen. Der Verzicht des Rates auf die Abgabe der Frühwarnungen erregte allerdings erhebliches Interesse, wurde öffentlich diskutiert und zum Teil heftig kritisiert.[53]

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt hat die Überwachung der mitgliedstaatlichen Haushaltslage im Rahmen der multilateralen Überwachung aufgefächert und weiter strukturiert. Danach sind das Verfahren zur Prüfung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme gemäß Art. 5 Verordnung (EG) Nr. 1466/97[54] einerseits und das Verfahren zur Überwachung der Haushaltsentwicklung am Maßstab der mitgliedstaatlichen Programme[55] („Frühwarnsystem") gemäß Art. 6 Verordnung (EG) Nr. 1466/97 andererseits zu unterscheiden. Die Schöpfer des Vertrages von Lissabon haben in Kenntnis der vom Pakt vorgenommenen Ausdifferenzierung der Verfahrensabläufe die der Kommission neu eingeräumte Befugnis zur Abgabe einer Verwarnung nicht erkennbar auf einen der beiden Verfahrensteile beschränkt. Dies erscheint sachlich dadurch gerechtfertigt, dass sich Mängel der Programme wegen deren Maßstabsfunktion für die weitere Überwachung der haushaltspolitischen Entwicklung im Frühwarnsystem auf die Funktionsfähigkeit des Systems entscheidend auswirken können. Unzulänglichkeiten der Programme sind geeignet, die Effektivität der vom Pakt ausgestalteten multilateralen Überwachung insgesamt zu beeinträchtigen, so dass sie eine Gefährdungslage im Sinne des Art. 121 Abs. 4 AEUV für das Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion begründen können. Die Kommission kann demzufolge eine Verwarnung an den betreffenden Mitgliedstaat sowohl im Programmprüfungsverfahren aufgrund von Mängeln seines Programms („Programmverwarnung"), als auch im Rahmen des Frühwarnsystem wegen einer bedrohlichen Annäherung seines Haushaltsdefizits an die Defizitobergrenze von 3% des BIP („Defizitverwarnung") richten.

Die Defizitverwarnung wird *de facto* die Funktion einer Frühwarnung übernehmen können, wenngleich eine solche wie bislang auf Empfehlung der Kommission durch den Rat gemäß Art. 121 Abs. 4 S. 2 AEUV i.V.m. Art. 6 Verordnung (EG) Nr. 1466/97 ausgesprochen wird. Die Ergänzung der Einwirkungsinstrumente im Rahmen der multilateralen Überwachung läuft mit Blick auf das Frühwarnsystem auf eine vertraglich angeordnete Redundanz hinaus, indem

---

52 Vgl. *Hentschelmann*, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2009, S. 1647.

53 *Europäische Kommission*, Public Finances in EMU - 2002, S. 47; *Hentschelmann*, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2009, S. 760 ff.

54 Art. 5 Verordnung (EG) Nr. 1466/97: Programmprüfungsverfahren.

55 Haushaltsüberwachungsverfahren im Rahmen der multilateralen Überwachung.

die Kommissionsverwarnung der nach wie vor dem Rat überantworteten Abgabe einer Frühwarnung an die Seite gestellt wird. Die Defizitverwarnung nimmt von ihrer Funktion her die Abgabe einer Frühwarnung durch den Rat auf Empfehlung der Kommission vorweg.[56] Obgleich sie im Gegensatz zur Frühwarnung des Rates nur die Auffassung der Kommission widergibt, dürfte sie ausreichen, um Marktreaktionen anzustoßen und die erwünschte Aufmerksamkeit einer breiten Öffentlichkeit für die bedrohliche Lage herzustellen.

cc) Haushaltsüberwachungsverfahren

Im Haushaltsüberwachungsverfahren, das in Art. 6 Verordnung (EG) Nr. 1467/97 geregelt ist, wird die haushaltspolitische Entwicklung in den Mitgliedstaaten am Maßstab der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme von Kommission und Rat überwacht. Der Pakt hat auf der Grundlage der bestehenden vertraglichen Verfahrensgrundlagen die multilaterale Überwachung zu einem System ausgebaut, das frühzeitig vor der Gefahr der Überschreitung der Defizitobergrenze warnen soll; die in der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 geregelten Rechtsgrundlagen beziehen sich auf dieses System. Im Haushaltsüberwachungsverfahren wird zwar die Entwicklung der öffentlichen Finanzen *insgesamt* im Hinblick auf Abweichungen von den Programmzielen überwacht;[57] eine hinsichtlich ihrer tatbestandlichen Voraussetzungen explizit geregelte Einwirkung der Union auf den betreffenden Mitgliedstaat ist hingegen nur vorgesehen, wo der mitgliedstaatliche Haushaltssaldo von dem mittelfristigen Programmziel oder den Zwischenzielen des Anpassungspfades auf dieses Ziel erheblich abweicht und sich dem Defizitreferenzwert von 3% des BIP bedrohlich annähert.[58] Das Frühwarnsystem knüpft ausschließlich an die Gefahr der Überschreitung des Defizitreferenzwerts an. Es besteht in der Praxis für die Union allerdings das Bedürfnis, über den engen Anwendungsbereich der Frühwarnung hinaus auf Entwicklungen zu reagieren, die bedenklich sind und sich im Haushaltsüberwachungsverfahren anhand des Auseinanderfallens von Programmplanung und tatsächlicher Entwicklung der öffentlichen Finanzen abzeichnen.[59] Insoweit sich diese Entwicklungen als Gefährdungen für das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion einordnen lassen, kann der Rat auf Empfehlung der Kommission eine unmittelbar auf Art. 121 Abs. 4 AEUV gestützte Empfehlung an den betreffenden Mitgliedstaat richten. Um das Frühwarnsystem in seiner Bedeutung nicht zu marginalisieren und um seine Funktionsfähigkeit nicht zu beeinträchtigen, sollte der Rechtsakt schon in Benennung und Gestaltung von der Frühwarnung deutlich abgegrenzt werden. Die Kommission hat die Möglichkeit, einen solchen „freien" Rechtsakt des Rates im Haushaltsüberwachungsverfahren mit einer Verwarnung funktional vorwegzunehmen, wenn sie den mit einer Frühwarnung übereinstimmenden Anwendungsbereich der „Defizitverwarnung" verlässt.
Die Unionsorgane können – mit Blick auf Vorschläge, das Augenmerk stärker auf die Ausgabenseite der mitgliedstaatlichen Haushalte zu richten[60] – eine solche Ratsempfehlung oder Kommissionsverwarnung zum Beispiel einsetzen, um Abweichungen eines Mitgliedstaats von den in seinem Programm dargelegten Ausgabenplänen im Haushaltsvollzug zu rügen.

---

56 Vgl. *Europäische Kommission*, Public Finances in EMU - 2008, S. 25: "Once the new Lisbon Treaty on European Union has entered into force, the Commission will also have the option to issue early warnings directly, without having to involve the Council."

57 Vgl. Erwägungsgrund 15 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97, wonach erheblichen Abweichungen von den Haushaltszielen eines nahezu ausgeglichenen Haushalts oder eines Überschusses im Haushaltsüberwachungsverfahren „besondere Aufmerksamkeit" (und eben nicht *alleinige* Aufmerksamkeit) geschenkt werden soll.

58 Art. 6 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1466/97.

59 Vgl. *Europäische Kommission*, EMU@10, Successes and challenges after ten years of Economic and Monetary Union, in: European Economy 2/2008, S. 9 und 246.

60 Dazu näher unten, IV. 3.

dd) Die „politische Empfehlung" der Kommission

Seit der Paktreform verfügt die Kommission über die Möglichkeit der Abgabe einer „politischen Empfehlung". Da der Rat an ihr in keiner Weise beteiligt ist, spiegelt sie wie die Verwarnung allein die Auffassung der Kommission wider. Das Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages hat den Paktreform-Bericht des Rates als Bestandteil des Stabilitäts- und Wachstumspakts unberührt gelassen. Wegen ihres umfassenderen Anwendungsbereiches ist die „politische Empfehlung" der Kommission durch das mit dem Vertrag von Lissabon neu eingeführte Instrument der Kommissionsverwarnung nicht verdrängt worden. Das Instrument der politischen Empfehlung steht der Kommission daher weiterhin zur Verfügung.

Die politische Empfehlung der Kommission ist im Gegensatz zur Frühwarnung des Rates und der Defizitverwarnung der Kommission auf Abweichungen der haushaltspolitischen Entwicklung von dem im Programm ausgewiesenen mittelfristigen Ziel für den mitgliedstaatlichen Haushaltssaldo oder dem Anpassungspfad nicht beschränkt; ihr Einsatz setzt eine drohende Überschreitung der Defizitobergrenze von 3% des BIP nicht voraus. Der potentielle Anwendungsbereich der politischen Empfehlung der Kommission ist daher gegenüber diesen Instrumenten erheblich weiter. Die Kommission kann eine „politische Empfehlung" in Fällen der Abweichung der Wirtschaftspolitik eines Mitgliedstaates von den gemäß Art. 121 Abs. 2 AEUV festgelegten Grundzügen, unzureichenden Fortschritten auf dem Weg zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen oder bei Auftreten im Vorhinein undefinierter Risiken für das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion an einen Mitgliedstaat richten.[61]

Die Kommission selbst sieht die Bedeutung der politischen Empfehlung insbesondere in ihrer vorwärts gerichteten Perspektive und ihrem möglichen Einsatz in einem sehr frühen Stadium einer Fehlentwicklung.[62] Die Frühwarnung beschreibt sie wegen der zu ihrer Auslösung notwendigen Manifestation einer erheblichen Abweichung von den haushaltspolitischen Zielsetzungen des mitgliedstaatlichen Programms zu Recht als spät einsetzendes Einwirkungsmittel. In der politischen Empfehlung steht ihr demgegenüber ein Instrument zur Verfügung, das eingesetzt werden kann, wenn eine Gefährdungslage für das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion, insbesondere in Gestalt von Risiken für die Erreichung der Programmziele, sich erst abzuzeichnen beginnt. Mit der Empfehlung kann gezielt auf noch mögliche politische Gegenmaßnahmen des betreffenden Mitgliedstaates Einfluss genommen werden.[63] Mittels der politischen Empfehlung will die Kommission sich mit Impulsen, die nicht auf einer normativen, sondern auf einer „ökonomisch vernünftigen"[64] Sicht der Dinge beruhen, in die nationale politische Debatte einschalten.[65] Die größtmögliche Flexibilität des Instruments soll durch den bewussten Verzicht auf eine Spezifizierung seines Anwendungsbereichs erhalten bleiben. In der Abgrenzung gegenüber der Frühwarnung liegt implizit der zutreffende Befund der Kommission, dass die Frühwarnung in der bisherigen Anwendungspraxis regelmäßig „zu spät kam", um ein ursachengerechtes und ausreichendes politi-

---

61 *Europäische Kommission*, Public Finances in EMU - 2008, S. 25 ff.; die Kommission hält die Abgabe einer „politischen Empfehlung" insbesondere für möglich, wenn mitgliedstaatliche Haushaltspläne oder erwogene Maßnahmen mit Paktgrundsätzen nicht in Einklang stehen, das Risiko einer „Überhitzung" der Wirtschaft besteht oder sich ein Abweichen von zuvor vom Rat in dessen Programmbewerungen gegebenen Politikempfehlungen abzeichnet, vgl. *Europäische Kommission*, Public Finances in EMU - 2007, S. 91.

62 *Europäische Kommission*, Public Finances in EMU - 2007, S. 90.

63 *Europäische Kommission*, Public Finances in EMU - 2007, S. 90.

64 Infolge fehlenden Wissens um die eine ökonomisch „wahre" Theorie werden Empfehlungen, die auf der Heranziehung dieses Maßstabs beruhen, allerdings kaum eine überlegene „Objektivität" für sich in Anspruch nehmen können.

65 *Dies*., aaO.

sches Gegensteuern zu ermöglichen.[66] Gegenüber den Politikempfehlungen des Rates in dessen Programmbewertungen, die die mittelfristige Planungsebene betreffen, sieht die Kommission die Funktion der „politischen Empfehlung" eher in einer zeitlich flexiblen, auf die kurzfristigen Maßnahmen zur Erreichung der Programmziele gerichteten Einwirkung auf die politische Willensbildung in dem betreffenden Mitgliedstaat.[67]

Eine „politische Empfehlung" hat die Kommission im Jahr 2008 an Frankreich und Rumänien abgegeben.[68] Anlass waren in Frankreich u.a. unzureichende strukturelle Konsolidierungsfortschritte und in Rumänien eine sich abzeichnende Überhitzung der Wirtschaft. Die Abgabe der politischen Empfehlung diente der Kommission dazu, mit Nachdruck die Umsetzung der bereits zuvor im Rahmen der Programmprüfung vom Rat gegebenen politischen Empfehlungen („policy invitations") anzumahnen.[69]

Angesichts des Problems der Meidkoalitionen bei Abstimmungen im Rat ist zwar verständlich, dass der eigenständige Handlungsrahmen der Kommission in der multilateralen Überwachung erweitert werden soll. Die politische Empfehlung als Instrument ist der Effektivität der multilateralen Überwachung hingegen nicht nur förderlich, da ihr Einsatz die Dichotomie der Verfahren der multilateralen Überwachung überspielen und deren auf einer leicht nachvollziehbaren Systematik gegründete Transparenz herabsetzen kann.[70] Bedenklich wäre es, wenn die Abgabe der „politischen Empfehlung" an die Stelle des Einsatzes eines der im Rahmen der Programmprüfung zur Verfügung stehenden Instrumente träte. Denn die von der Paktreform bestätigte Strategie der mitgliedstaatlichen Einbindung über „peer pressure"[71] lässt sich besser verwirklichen, wenn Instrumente zum Einsatz kommen, die Ausdruck auch des Willens des Rates sind. Gleichwohl kann die „politische Empfehlung" der Kommission mit Blick auf die Finanzkrise sinnvoll eingesetzt werden, um beispielsweise die rechtzeitige und strikte Umsetzung der exit-Strategie durch den betreffenden Mitgliedstaat anzumahnen oder auf ein drohendes Abweichen von im Programm dargelegten Ausgabenplänen hinzuweisen.

c) Resümee

Beim Einsatz der einzelnen Instrumente sollte die Kommission aus Gründen der Außenwirkung, einer gleichmäßigen Anwendungspolitik und der Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten ihren unterschiedlichen Anwendungsbereich strikt beachten. Die im Pakt angelegte Unterscheidung zwischen Programmprüfungs- und Frühwarnverfahren sollte in der Anwendungspraxis sichtbar bleiben. Schließlich sollte die Kommission für die Erhaltung der besonderen Signalwirkung der Frühwarnung Sorge tragen.[72]

Während zunächst über einen längeren Zeitraum hinweg die im Defizitverfahren überwachte Korrektur des übermäßigen Defizits im Vordergrund stehen wird, erlangt nach Erreichung dieses Etappenziels das Instrumentarium des Programmprüfungsverfahrens wieder stärkere Bedeutung. Mit ihm kann im Sinne der Herbeiführung der tatsächlichen Voraussetzungen für die Umsetzung des Vorsorgeprinzips auf den betreffenden Mitgliedstaat eingewirkt werden,

---

66 Zur begrenzten Bedeutung des Frühwarnsystems *Hentschelmann*, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2009, S. 1646 ff.

67 *Europäische Kommission*, Public Finances in EMU - 2007, S. 90.

68 *Europäische Kommission*, Public Finances in EMU - 2008, S. 33 ff.

69 *Dies*., aaO., S. 34.

70 Vgl. Paktreform-Bericht: „Der Pakt muss in allen Ländern gerecht und einheitlich angewandt und von der Öffentlichkeit verstanden werden."

71 Paktreform-Bericht, Ziff. 1 4).

72 Zum Einsatz der „politischen Empfehlung" der Kommission vgl. *Hentschelmann*, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2009, S. 771 ff.

sich unter Berücksichtigung seiner Haushaltslage und des konjunkturellen Umfelds ein angemessenes mittelfristiges Ziel für den Haushaltssaldo zu setzen, einen hinreichend ehrgeizigen Anpassungspfad für dessen Erreichung vorzusehen und den Schuldenstand abzubauen, um langfristig tragfähige öffentliche Finanzen herzustellen oder zu ihnen zurückzufinden.

3. Berücksichtigung der Finanzkrise im Verfahren bei einem übermäßigen Defizit

Im Rahmen der eingeleiteten Defizitverfahren kann Druck auf die Mitgliedstaaten ausgeübt werden, ihrer Rechtspflicht, das aufgetretene Defizit möglichst rasch zu korrigieren,[73] ausreichend effektiv nachzukommen. Die Stellung der Kommission in dem Teil des Verfahrens, der der Feststellung eines übermäßigen Defizits dient, wurde durch den Vertrag von Lissabon gestärkt. Sie kann nunmehr, wenn ihrer Auffassung nach ein übermäßiges Defizit besteht oder sich ergeben könnte, gemäß Art. 126 Abs. 5 AEUV ihre Stellungnahme nicht mehr wie zuvor dem Ecofin-Rat, sondern unmittelbar dem betreffenden Mitgliedstaat vorlegen. Dadurch wird – in Parallele zum Instrument der Kommissionsverwarnung im Rahmen der multilateralen Überwachung – im Defizitverfahren ein Instrument geschaffen, mit welchem die Kommission sich, ohne auf eine Mitwirkung des Rates angewiesen zu sein, unmittelbar an den betreffenden Mitgliedstaat wenden kann. Die Stellungnahme der Kommission erhält, indem sie an den Mitgliedstaat adressiert ist, auffordernden Charakter. Obwohl die Kommission die Möglichkeit erhält, ihre Auffassung, dass ein übermäßiges Defizit besteht oder droht, dem Mitgliedstaat gegenüber zu begründen, bleibt die Feststellung des Rates für das Bestehen eines übermäßigen Defizits konstitutiv. Sofern der Rat keine bestätigende Entscheidung trifft, indem er das Bestehen eines übermäßigen Defizits feststellt, wird die Stellungnahme der Kommission in ihrer Bedeutung nachträglich relativiert. Das die Ratsentscheidung präjudizierende Moment der Stellungnahme betont die Finalität des Defizitverfahrens[74] und setzt den Rat unter zusätzlichen Handlungsdruck. Die Verfahrensstellung der Kommission wird weiter gestärkt, indem der Rat über ein übermäßiges Defizit seit Lissabon nicht mehr auf Empfehlung, sondern auf Vorschlag der Kommission entscheidet.

Die programmgestützte Koordinierung im Rahmen der multilateralen Überwachung unterstützt den Prozess des Defizitabbaus.[75] Die Mitgliedstaaten verpflichten sich in ihren Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen auf von ihnen festgelegte zeitgebundene Defizitabbaupfade und legen die politischen Maßnahmen, mit denen sie diese Programmziele erreichen wollen, in ihren Programmen dar.[76]

Das nach Intensität gestaffelte Einwirkungsinstrumentarium des Defizitverfahrens kann zum Einsatz gebracht werden, wenn die mitgliedstaatlichen Konsolidierungsbemühungen stagnieren oder zu einem gegebenen Zeitpunkt nicht mehr ausreichend erscheinen, um das übermäßige Defizit innerhalb der dafür gesetzten Frist[77] („Wirksamkeitsfrist“) vollständig zu beseiti-

---

73 Art. 126 Abs. 1 AEUV.

74 Zur Finalität des Defizitverfahrens *Hentschelmann*, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2009, S. 966 ff.

75 Vgl. Erwägungsgrund 14 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97, wonach „die verstärkte Überwachung gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 (…) die wirksame und rasche Anwendung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit erleichtern“ soll.

76 Art. 3 Abs. 2 c) und Art. 7 Abs. 2 c) Verordnung (EG) Nr. 1466/97. – Die Aussage des Sachverständigenrates, der Ansatz des Pakts im Defizitverfahren entbinde die Mitgliedstaaten davon, darzulegen, wie sie die Konsolidierungsschritte politisch umsetzen wollten (*Sachverständigenrat*, Gutachten 2009/2010, S. 85 Rn. 119), ist wegen der Unterstützung des Defizitabbaus mit dem Koordinierungsinstrument der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme nur richtig, wenn diese Stützungsfunktion ausgeblendet wird.

77 Art. 3 Abs. 4 S. 2 Verordnung (EG) Nr. 1467/97.

gen. Der hinsichtlich des Konsolidierungstempos ausgeübte Druck der Gemeinschaft hängt wesentlich von der Bemessung der Wirksamkeitsfrist ab.[78]

a) Berücksichtigung der Finanzkrise auf dem Weg zur Feststellung eines übermäßigen Defizits

Die Kommission hat bei Überschreitung des Referenzwerts von 3% des BIP für das öffentliche Haushaltsdefizit in einem Mitgliedstaat ein Defizitverfahren einzuleiten.[79] Dessen erster Teil, das „Erkenntnisverfahren"[80], dient der Feststellung, ob in dem betreffenden Mitgliedstaat eine Abweichung von der gemeinschaftlich geforderten Haushaltsdisziplin in Form eines „übermäßigen Defizits" vorliegt. Im Rahmen der erforderlichen Gesamtbeurteilung der mitgliedstaatlichen Haushaltssituation durch Kommission und Rat bilden Defizit- und Schuldenstandskriterium die gewichtigsten – wenngleich nicht die einzigen – Kriterien für die Feststellung eines übermäßigen Defizits.[81] Aufgrund seines großen Gewichts innerhalb des Kriterienbündels kann die alleinige Verletzung des Defizitkriteriums das Bestehen eines übermäßigen Defizits bereits begründen. Seine Verletzung führt im Regelfall, nicht aber zwangsläufig zur Feststellung eines übermäßigen Defizits. Das dem hohen Gewicht der Verletzung des Defizitkriteriums gegenüberstehende Gewicht potentiell entlastenden Faktoren nimmt zu, je mehr entlastende Aspekte im Einzelfall zugunsten des betreffenden Mitgliedstaates angeführt werden können. Die rechtliche Anordnung ihrer Berücksichtigung im Feststellungsverfahren wäre überflüssig, wenn ein „Aufwiegen" der von der Verletzung eines der Referenzkriterien ausgehenden Indizwirkung nicht nur auf Ausnahmefälle beschränkt, sondern von vornherein unmöglich wäre. Sind im Einzelfall beide Referenzkriterien verletzt, wird eine Kompensation ihres defizitbegründenden Gewichts hingegen regelmäßig nicht mehr möglich sein.

aa) Begrenzte Flexibilität im Rahmen der Anwendung des Defizitkriteriums

Die Verletzung des Defizitkriteriums ist durch Nichteinhaltung des Defizitreferenzwertes von 3% des BIP indiziert, entfällt aber, wenn die Überschreitung sich als Ausnahmefall (sog. „Ausnahmeklausel"), als vorübergehend („Zeitbegrenzungsklausel") und als geringfügig darstellt, weil das öffentliche Defizit zumindest in der Nähe des Referenzwerts bleibt („Näheklausel").[82] Soll das Defizitkriterium im Fall der Überschreitung des Referenzwerts nicht als verletzt gelten, müssen alle drei Klauseln *kumulativ* erfüllt sein.[83] Anders gewendet: Sind die Bedingungen schon einer Klausel nicht erfüllt, ist das Überschreiten des Referenzwerts gleichbedeutend mit der Verletzung des Defizitkriteriums.

Der Pakt hat die von der vertraglich geregelten Ausnahmeklausel vermittelten Anforderungen in Art. 2 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1467/97 konkretisiert. Danach wird die Überschreitung des Defizitreferenzwerts dann als Ausnahme anerkannt, wenn sie auf ein außergewöhnliches

---

78 Näher unten, 3. d).

79 Art. 126 Abs. 6 AEUV i.V.m. Leitlinie 3 des die Europäische Kommission betreffenden zweiten Teils der Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt, ABl. (EG) Nr. C 236 vom 2.8.1997, S. 1.

80 Art. 126 Abs. 2 bis 6 AEUV; im Folgenden als „Feststellungsverfahren" bezeichnet.

81 Die dem Defizitkriterium vertraglich zugewiesene eigenständige Bedeutung hat der Stabilitäts- und Wachstumspakt unterstrichen. Mit dem daraus folgenden Verhältnis von Defizit- und Schuldenstandskriterium zueinander steht eine Anschauung nicht mehr in Einklang, der zufolge das „erlaubte" öffentliche Defizit eines Mitgliedstaats sich danach bestimmt, ob es den öffentlichen Schuldenstand in Höhe des maßgeblichen Referenzwertes von 60% des BIP konvergieren lässt. Näher *Hentschelmann*, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2009, S. 846 und 1612 ff.

82 Art. 126 Abs. 2 a) 2. Anstrich AEUV.

83 Dies übersieht offenbar *Heinen*, EU-Monitor der Deutschen Bank Research vom 30.09.2009, S. 6 ff.

Ereignis, das sich der Kontrolle des betreffenden Mitgliedstaats entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt, oder auf einen schwerwiegenden Wirtschaftsabschwung zurückzuführen ist. Der Begriff des schwerwiegenden Wirtschaftsabschwungs ist vom Paktgesetzgeber in Art. 2 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1467/97 als eigenständige Alternative neben den Begriff des außergewöhnlichen Ereignisses gestellt worden. Ein schwerwiegender Wirtschaftsabschwung stellt daher keinen bloßen „Unterfall" des außergewöhnlichen Ereignisses dar.[84] Eine solche Betrachtung liefe Gefahr, wegen des jederzeit möglichen Rückgriffs auf den vermeintlichen Oberbegriff des außergewöhnlichen Ereignisses die detaillierten Regelungen des Pakts, die an den Begriff des schwerwiegenden Wirtschaftsabschwungs anknüpfen, zu umgehen oder zumindest in ihrer Bedeutung zu relativieren.[85] Für eine enge Bestimmung des Begriffs des „außergewöhnlichen Ereignisses", der die aufgrund ihrer nachhaltigen Bedeutung eigenständig geregelten konjunkturellen Gründe für eine Überschreitung des Referenzwerts ausschließt, spricht zudem der Grundsatz, Ausnahmebestimmungen eng auszulegen. Schließlich deutet der Wortlaut mit dem Begriff „Ereignis" auf ein plötzliches, punktuelles Geschehen hin, von dem sich ein Wirtschaftsabschwung schon von seiner möglichen Dauer her abhebt.[86]

Die an den in Art. 2 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1467/97 verwendeten Begriff des „schwerwiegenden Wirtschaftsabschwungs" anknüpfenden konkretisierenden Paktregelungen sind im Zuge der 2005 verabschiedeten Reform[87] des Stabilitäts- und Wachstumspakts geändert worden. Die vom Pakt normierten begrifflichen Anforderungen an das Vorliegen eines „schweren Wirtschaftsabschwungs" wurden abgesenkt. Ein „schwerwiegender Wirtschaftsabschwung" im Sinne der Ausnahmeklausel wird nun bereits bei einem beliebig hohen Negativwachstum angenommen; selbst ein „äußerst geringes" positives Wachstum ist für die Annahme eines schweren Wirtschaftsabschwungs ausreichend, wenn über einen längeren Zeitraum ein Produktionsrückstand festgestellt wird.[88] Daneben kommt die Klausel im Fall eines „außergewöhnlichen Ereignisses" zur Anwendung, das z.B. im Fall von Naturkatastrophen oder militärischen Auseinandersetzungen vorliegen soll.

Im Rahmen der derzeit anhängigen Defizitverfahren hat die Kommission den Begriff des „außergewöhnlichen Ereignisses" zu Recht eng ausgelegt und die Finanzkrise nicht darunter fallen lassen.[89] Das Defizitkriterium hat sie in den meisten Fällen[90] schon deshalb als verletzt angesehen, weil der Referenzwert nicht nur geringfügig (nach Definition der Kommission bis 3,5% des BIP[91]), sondern erheblich überschritten wurde, so dass die Näheklausel nicht mehr

---

84 So aber *Häde*, EuZW 2009, S. 399 (400); *Konow*, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2002, S. 89 ff.; aA. *Bark*, Das gemeinschaftsrechtliche Defizitverfahren, 2004, S. 84.

85 Hinsichtlich der Frage, ob ein außergewöhnliches Ereignis zu einer *erheblichen* Beeinträchtigung der staatlichen Finanzen im Sinne des Art. 2 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1467/97 geführt hat, lässt sich die Größenordnung der typischen Folgen eines schweren Wirtschaftsabschwungs allerdings vergleichend heranziehen (*Hentschelmann*, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2009, S. 862).

86 Dies gilt erst recht nach der Paktreform, die es ermöglicht, auch ein (zeitlich ausgedehntes) Stagnieren der Wirtschaftsentwicklung als schwerwiegenden Wirtschaftsabschwung einzuordnen.

87 Zur Paktreform vgl. *EZB*, Monatsbericht August 2005, S. 63 ff.; *Buti*, in: Breuss, Fritz (Hrsg.), The Stability and Growth Pact, Wien 2007, S. 155 ff.; *Hatje*, DÖV 2006, S. 597 ff; *Engel*, Das Europäische Defizitverfahren und der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt im Lichte der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes vom 13. Juli 2004, 2007, S. 154 ff.; *Hentschelmann*, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2009, S. 1697 ff.

88 Art. 2 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1467/97.

89 Vgl. *Europäische Kommission*, Public Finances in EMU - 2009, S. 30 ff.

90 Ausnahmen: Griechenland (die Näheklausel wurde noch als erfüllt angesehen, die Ausnahme- und Zeitbegrenzungsklausel dagegen nicht) und Malta.

91 *Europäische Kommission*, Public Finances in EMU - 2009, S. 32.

erfüllt war. Darauf, ob die Finanzkrise im Jahr 2008 zu einem schwerwiegenden Wirtschaftsabschwung im Sinne der Ausnahmeklausel geführt hat – wie in einigen Mitgliedstaaten[92] – oder die Referenzwertüberschreitung sich als vorübergehend darstellte (Zeitbegrenzungsklausel), kam es nicht mehr an. Im Jahr 2009 führt die Finanzkrise wegen der von ihr in den meisten Mitgliedstaaten verursachten schweren Rezession im Sinne des Pakts zwar zur Erfüllung der Ausnahmeklausel; das Defizitkriterium ist gleichwohl regelmäßig verletzt, weil die Zeitbegrenzungsklausel, jedenfalls aber die Näheklausel nicht eingehalten wird. Daran zeigt sich, dass der Berücksichtigung der Auswirkungen der Finanzkrise im Rahmen der Anwendung des Defizitkriteriums bereits durch die Näheklausel enge Grenzen gesetzt sind: Aufgrund der nicht mehr geringfügigen Referenzwertüberschreitung muss das Kriterium als verletzt angesehen werden. Die Näheklausel bildet insofern eine Schranke für die flexible Anwendung des Defizitkriteriums. Mit der Nichteinhaltung des Defizitkriteriums ist wegen seines Gewichts im Rahmen der das Feststellungsverfahren abschließenden Ratsentscheidung bereits eine starke Indizwirkung für das Bestehen eines übermäßigen Defizits verbunden. In mehreren Mitgliedstaaten wurde zudem das Schuldenstandskriterium als verletzt angesehen.[93]

bb) Berücksichtigung der Krise im Rahmen der Gesamtbeurteilung der mitgliedstaatlichen Haushaltslage

Eine zusätzliche Möglichkeit, die Finanzkrise bereits bei der Feststellung eines übermäßigen Defizits zu berücksichtigen, bieten außerhalb der Referenzkriterien die Faktoren, die die Kommission der Erstellung ihres Berichts gemäß Art. 126 Abs. 3 S. 1 AEUV zugrunde legt. Das Faktorenbündel ist in Art. 2 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1467/97[94] – nicht abschließend – aufzählend benannt worden. Das dort abgesteckte Prüfungsprogramm ist grundsätzlich auch im Rahmen der auf den weiteren Stufen des Feststellungsverfahrens vorzunehmenden Entscheidungen, in jedem Fall aber der das Feststellungsverfahren abschließenden Entscheidung des Rates (Art. 126 Abs. 6 AEUV) zugrunde zu legen. Berücksichtigungsfähig sind danach insbesondere die herrschenden Konjunkturbedingungen, das Bestehen einer soliden Haushaltsposition vor der Krise sowie umfangreiche mitgliedstaatliche Vorsorgebemühungen in konjunkturell günstiger Zeit. In die Gesamtbeurteilung können ferner von einem einzelnen Mitgliedstaat geltend gemachte haushaltspolitische Anstrengungen einbezogen werden, die der Verwirklichung von Zielen der europäischen Politik dienen.[95] Da die Gemeinschaft ein europäisches Konjunkturprogramm aufgelegt und die Stützung der Konjunktur in der Krise zu einem ihrer Ziele erklärt hat,[96] könnte ein Mitgliedstaat auf die im Rahmen seines Konjunkturprogramms getätigten Ausgaben als Mittel zur Umsetzung einer europäischen Politik verweisen – diese zusätzlichen Ausgaben könnten zugunsten des Mitgliedstaates entlastend berücksichtigt werden. Berücksichtigungsmöglichkeiten eröffnen auch andere der in Art. 2 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1467/97 genannten Faktoren: Die Umschreibung der berücksichtigungsfähigen Faktoren ist dort so vage ausgefallen, dass ihnen nahezu jeder gewünschte Gesichtspunkt subsumiert werden kann. So könnte der von der Finanzkrise ausgelöste abrupte Wirtschaftseinbruch als wesentliche konjunkturelle Rahmenbedingung den Mitgliedstaaten zugute gehalten werden. Die Berücksichtigung besonderer Wirtschaftslagen schon bei der

---

92 So z.B. in Irland; anders in Frankreich, Großbritannien, Spanien, Griechenland und Polen.

93 So z.B. in Frankreich und Griechenland.

94 Art. 2 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABl. Nr. L 209 vom 2.8.1997, S. 6, geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1056/2005 des Rates vom 27. Juni 2005, ABl. Nr. L 174 vom 7.7.2005, S. 5.

95 Art. 2 Abs. 3 S. 4 Verordnung (EG) Nr. 1467/97.

96 Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 26.11.2008, IP/08/1771; Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates in Brüssel vom 11./12.12.2008, Ziff. 9. Vgl. auch den Gastbeitrag von Bundeskanzlerin Angela *Merkel* und dem französischen Staatspräsidenten Nicolas *Sarkozy* „Der Aufschwung kann nicht warten", in: FAZ vom 26.11.2008.

Feststellung eines übermäßigen Defizits ist mit der Erweiterung und extensiven Umschreibung entlastend anrechenbarer Faktoren im Zuge der Paktreform erleichtert worden – allerdings um den hohen Preis, dass dem im Verfahren regelmäßig entstehenden Druck, diese Exkulpationsmöglichkeiten übermäßig auszudehnen, entgegengewirkt werden muss, um die Wirksamkeit und vorhersehbare Anwendung der Budgetregeln zu erhalten.

Die nach alter Rechtslage mögliche, je nach Ausgangslage selektive Heranziehung der Faktoren ist im Zuge der Paktreform durch rechtliche Vorgaben eingehegt worden: Die mitgliedstaatliche Haushaltslage ist nicht mehr unter Heranziehung der auf die Wirtschaftslage im Einzelfall „passenden" Faktoren, sondern zwingend aufgrund *sämtlicher* Faktoren des Art. 2 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1467/97 zu beurteilen. Das zu einem obligatorischen Prüfungsprogramm ausgeweitete Berücksichtigungsgebot wird durch einen sogenannten „Leitgrundsatz" wieder eingeschränkt: Danach sollen die in Art. 2 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1467/97 aufgezählten Faktoren in den Verfahrensschritten des Feststellungsverfahrens, die der Erstellung des Kommissionsberichts folgen,[97] nur herangezogen werden, wenn Zeitbegrenzungs- und Näheklausel erfüllt sind.[98] Insbesondere kann die Kommission die in Art. 2 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1467/97 genannten Faktoren in ihrer dem betreffenden Mitgliedstaat unterbreiteten Stellungnahme gemäß Art. 126 Abs. 5 AEUV nur berücksichtigen, wenn die Voraussetzungen des Leitgrundsatzes erfüllt sind. In den bislang im Zusammenhang mit der Finanzkrise eingeleiteten Defizitverfahren waren wegen der Verletzung der Näheklausel die Voraussetzungen des „Leitgrundsatzes" regelmäßig nicht erfüllt. Eine Berücksichtigung der Faktoren in der Stellungnahme und Empfehlung der Kommission (Art. 126 Abs. 5 und 6 AEUV) sowie in der Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses zum Bericht der Kommission (Art. 126 Abs. 4 AEUV) war nicht veranlasst.

Den Beschränkungen des Leitgrundsatzes unterliegt der Ecofin-Rat von vornherein nicht.[99] Bei seiner abschließenden Gesamtbewertung der mitgliedstaatlichen Haushaltslage, die der Entscheidung über das Bestehen eines übermäßigen Defizits zugrunde liegt, hat er sämtliche Faktoren des Art. 2 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1467/97 heranzuziehen. Dem Rat sind vielfältige Möglichkeiten eröffnet, den Besonderheiten einer von der Finanzkrise geprägten Haushaltslage im Rahmen dieser Prüfung der Gesamtlage Rechnung zu tragen. Die Entscheidungsspielräume des Rates finden ihre Grenzen in den bereits angesprochenen rechtlichen Gewichtungsvorgaben, die verlangen, den Referenzkriterien für die Entscheidung ein besonders hohes Gewicht beizumessen,[100] sowie in Bindungen, die aus der Stabilitätsorientierung der Ratsentscheidung und der Finalität des Defizitverfahrens folgen.[101]
Im Fall derjenigen Mitgliedstaaten, die – wenngleich krisenbedingt – nicht nur das Defizitkriterium, sondern zusätzlich das Schuldenstandskriterium verletzten, war die Feststellung eines übermäßigen Defizits nahezu unausweichlich. Ist lediglich das Defizitkriterium verletzt, so ist wegen seines erheblichen Gewichts für die Ratsentscheidung das übermäßige Defizit ebenfalls festzustellen, es sei denn, einer Vielzahl der Faktoren i.S. des Art. 2 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1467/97 kommt im Einzelfall entlastende Wirkung zu, in ihrer Gesamtheit kann ihnen mit guten Gründen ein die starke Indizwirkung des verletzten Defizitkriteriums vollständig verdrängendes Gewicht beigemessen werden, und die weiteren Bindungen des Rates ste-

---

97 Dabei handelt es sich um die Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses zum Bericht der Kommission (Art. 104 Abs. 4 EG Nizza) sowie um die Stellungnahme und Empfehlung der Kommission (Art. 104 Abs. 5 und 6 EG Nizza).

98 Art. 2 Abs. 4 S. 1 Verordnung (EG) Nr. 1467/97. Zur gebotenen Einschränkung des „Leitprinzips" *Hentschelmann*, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2009, S. 1776 ff.

99 Art. 2 Abs. 4 S. 2 Verordnung (EG) Nr. 1467/97.

100 Näher *Hentschelmann*, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2009, S. 833 ff.

101 *Ders*., S. 966 ff.

hen der Nichtfeststellung des übermäßigen Defizits nicht entgegen. An dieser Stelle, bei der Anführung von Ausnahmegründen und der Konkretisierung der Ratsbindungen im Einzelfall, hängt es weitgehend von der Anwendungspraxis der Unionsorgane ab, inwieweit die Elastizität des Rechtsrahmens bereits auf begrifflicher Ebene bei der Feststellung eines übermäßigen Defizits hergestellt wird. Die Unionsorgane zeigen sich in ihrer bisherigen Anwendungspraxis hier zurückhaltend, was angesichts der Gefahr, einen einmal „gedehnten" Begriff nicht mehr auf ein in wirtschaftlichen Normallagen sachgerechtes enges Verständnis zurückführen zu können und die begrenzende Wirkung der Budgetregel dauerhaft zu beeinträchtigen, zu begrüßen ist.

Vor diesem Hintergrund ist die Forderung der französischen Finanzministerin *Lagarde* zu sehen, krisenverursachte Defizitanteile schon aus dem Begriff des übermäßigen Defizits auszuscheiden.[102] Abgesehen davon, dass die derzeitige Rechtslage ein solches Vorgehen nicht zulässt, kann eine angemessene und ausreichende Berücksichtigung der Folgen der Finanzkrise im Rahmen des Pakts über die Erweiterung des zeitlichen Rahmens für die Korrektur des übermäßigen Defizits erreicht werden.[103]

b) Die Entscheidung des Rates über das Bestehen eines übermäßigen Defizits

aa) Änderungen im Entscheidungsverfahren des Rates durch den Lissabon-Vertrag

Eine wesentliche Neuerung des Vertrages von Lissabon betrifft das Entscheidungsverfahren im Rat,[104] der nunmehr grundsätzlich mit doppelt-qualifizierter Mehrheit entscheidet.[105] Während die Entscheidungen des Rates in den folgenden Schritten des Defizitverfahrens[106] wie bislang auf Empfehlung der Kommission ergehen,[107] entscheidet er über ein übermäßiges Defizit[108] nach dem Vertrag von Lissabon nunmehr *auf Vorschlag* der Kommission. Der Rat kann den Vorschlag der Kommission, hinsichtlich des betreffenden Mitgliedstaates das Bestehen eines übermäßigen Defizits festzustellen, daher nur noch einstimmig abändern.[109] Die Rolle der Kommission im Feststellungsverfahren wird dadurch gestärkt.[110]

Wie bislang ist in den Verfahren, die ein Euroland betreffen, formal der Ecofin-Rat zur Entscheidung berufen.[111] In diesen Defizitverfahren ruht hingegen das Stimmrecht der Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung bei der Entscheidung über das Bestehen eines übermäßigen Defizits und die nachfolgenden Verfahrensschritte (Art. 126 Abs. 6, 7, 8, 12 und 13 AEUV).[112] Es stimmen also ausschließlich die Vertreter der Euroländer im Rat über Maßnahmen ab, die ein Euroland betreffen.[113] Vor Lissabon waren die Mitgliedstaaten mit Aus-

---

102 Vgl. Die Welt vom 2.6.2009.

103 Näher unten, 3. d).

104 Das neue Entscheidungsverfahren im Rat wird durch den Lissabon-Vertrag zeitlich gestaffelt eingeführt, vgl. *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, 4. Aufl. 2009, S. 103, Rdn. 75 ff.

105 Art. 16 Abs. 3 EUV n.F. gegenüber der grundsätzlich einfachen Mehrheit gemäß Art. 205 Abs. 1 EG (Nizza).

106 Art. 126 Abs. 7, 8, 9, 11 und 12 AEUV.

107 Art. 126 Abs. 13 S. 1 AEUV.

108 Art. 126 Abs. 6 AEUV.

109 Art. 293 Abs. 1 AEUV.

110 *Häde*, EuR 2009, S. 200 (203).

111 Art. 136 Abs. 1, 2 i.V.m. Art. 126 Abs. 6 – 9, 11, 12 und 13 AEUV.

112 Art. 139 Abs. 4 b) AEUV. Bei der Bezugnahme auf Art. 126 Abs. 13 AEUV handelt es sich mangels einer dort geregelten konkreten Ratsentscheidung um einen Redaktionsfehler der Vertragsschöpfer von Lissabon; so zutreffend *Häde*, EuR 2009, S. 200 (204).

113 Die qualifizierte Mehrheit im Rat unter den verbleibenden Mitgliedstaaten bestimmt sich bis zum 31. Oktober 2014 nach Art. 3 Abs. 4 des Protokolls Nr. 36 über die Übergangsbestimmungen, der bis zu diesem

nahmeregelung nur im Hinblick auf die Entscheidungen gemäß Art. 104 Abs. 9 und 11 EG (Nizza) von der Abstimmung ausgeschlossen.[114] Ob sie an der Aufhebung dieser Maßnahmen mitwirken konnten, wurde unterschiedlich beurteilt,[115] so dass die Neuregelung insoweit eine Klärung herbeiführt. Der Vertrag von Lissabon stellt dem nunmehr formal anerkannten[116], aber nach wie vor nicht entscheidungsbefugten Gremium der Euro-Gruppe für die Entscheidungsfindung eine Art „Euro-Ecofin" an die Seite.

Der von der Entscheidung betroffene Mitgliedstaat ist gemäß Art. 126 Abs. 13 UAbs. 2 AEUV durchweg nicht stimmberechtigt – abweichend von der Maastrichter[117] Regelung gilt dies bereits für die Entscheidung des Rates über das Bestehen eines übermäßigen Defizits.[118] Wie bislang stehen die – im Vertrag von Lissabon erstmals als „Zwangsmittel" bezeichneten – Maßnahmen gemäß Art. 126 Abs. 9 und 11 AEUV[119] nur im Hinblick auf Mitgliedstaaten zur Verfügung, die an der gemeinsamen Währung teilnehmen.[120]

bb) Bindung des Rates an den Kommissionsvorschlag

Wie erwähnt entscheidet der Rat seit Lissabon *auf Vorschlag* der Kommission, in dem betreffenden Mitgliedstaat das Bestehen eines übermäßigen Defizits festzustellen. Der Rat kann den Vorschlag unverändert mit doppelt qualifizierter Mehrheit durch Beschluss annehmen. Will er vom Vorschlag der Kommission in irgendeiner (auch nur unwesentlichen) Hinsicht abweichen, bedarf es dazu nunmehr seines einstimmigen Beschlusses, grundsätzlich also der Stimmen sämtlicher an der Beschlussfassung beteiligter Ratsvertreter, wobei gemäß Art. 238 Abs. 4 AEUV die Stimmenthaltung eines anwesenden oder vertretenen Mitgliedstaates das Zustandekommen des Beschlusses nicht hindert. Der Erlass des Rechtsakts steht nicht im Belieben des Rates: Wegen der Finalität des Defizitverfahrens[121] hat der Rat, wenn seiner Auffassung nach die Voraussetzungen dafür vorliegen, das Bestehen eines übermäßigen Defizits festzustellen.

Der „Tenor" der von der Kommission vorgeschlagenen Ratsentscheidung, nämlich das Bestehen eines übermäßigen Defizits festzustellen, ist vertraglich durch ihre Funktion und ihre konstitutive Bedeutung im Defizitverfahren vorgegeben. Ein Änderungswunsch des Rates könnte sich lediglich auf die Erwägungsgründe beziehen, in denen die Prüfung der Gesamtlage zu-

---

Zeitpunkt die Nizza-Regeln perpetuiert. Danach sind derselbe Anteil der gewogenen Stimmen erforderlich, wie sich im Fall der Abstimmung aller Mitgliedstaaten aus dem Erfordernis von mindestens 255 Stimmen und der Zustimmung von mindestens zwei Dritteln der Ratsmitglieder ergibt. Entscheidet der Rat – wie im Fall der Feststellung des Bestehens eines übermäßigen Defizits (Art. 126 Abs. 6 AEUV) – auf Vorschlag der Kommission, reicht – bei unverändertem Stimmenzahlerfordernis – die Mehrheit der Ratsmitglieder aus. Auf entsprechenden Antrag ist für das Zustandekommen des Beschlusses zusätzlich erforderlich, dass die Mitgliedstaaten, die die qualifizierte Mehrheit bilden, mindestens einen Prozentsatz der Gesamtbevölkerung der Union ausmachen, der 62% der um den Bevölkerungsanteil der nicht stimmberechtigten Mitgliedstaaten reduzierten Gesamtbevölkerung der Union entspricht. – Zur qualifizierten Mehrheit nach der Übergangszeit vgl. Oppermann, S. 101, Rn. 64. Eine ausführliche Darstellung des komplizierten Mechanismus der sich fristengesteuert sukzessive ändernden Entscheidungsverfahren nach dem Vertrag von Lissabon bietet *Terhechte*, EuR 2008, S. 143 (166 ff.).

114 Art. 122 EG (Nizza).

115 Vgl. dazu *Häde*, EuR 2009, S. 200 (204).

116 Die Euro-Gruppe ist im Vertrag von Lissabon durch ihre Erwähnung in Art. 137 AEUV und dem Protokoll Nr. 14 zum Lissabon-Vertrag betreffend die Euro-Gruppe formal anerkannt worden.

117 Vgl. Art. 104 Abs. 13 EG (Nizza).

118 Das Potential dieser Änderung, Meidkoalitionen im Rat zu verhindern, dürfte hingegen begrenzt sein.

119 Art. 104 Abs. 9 und 11 EG (Nizza).

120 Art. 139 Abs. 2 b) AEUV.

121 Zur Finalität *Hentschelmann*, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2009, S. 967 ff.

sammengefasst wird. Da der Ecofin-Rat nicht über die Mittel und den personellen Apparat verfügt, eine umfassende eigene Untersuchung der Wirtschafts- und Haushaltslage des betreffenden Mitgliedstaates vorzunehmen, ist er von den tatsächlichen Feststellungen der Kommission – gegebenenfalls ergänzt durch die Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses – weitgehend abhängig. Sofern seiner Ansicht nach die von der Kommission festgestellte Haushaltslage die Erfüllung der Voraussetzungen für die Defizitfeststellung belegt, wird er einen entsprechenden Beschluss zu fassen haben. Der Spielraum, der sich aus einer abweichenden *Bewertung* der von der Kommission analysierten Faktoren ergibt, dürfte regelmäßig begrenzt sein. Grundlage einer abweichenden Bewertung kann die Berücksichtigung eines von der Kommission nicht herangezogenen Faktors[122], eine abweichende Akzentsetzung bei der Würdigung eines von ihr analysierten Faktors oder eine abweichende Gewichtung der für die Entscheidung maßgeblichen Faktoren sein. In letzterem Fall hat der Rat jedoch die rechtlichen Gewichtungsvorgaben des Vertrages und des Pakts zu respektieren.[123]

Sofern sich im Rat weder die notwendige Mehrheit für den Beschluss zur Feststellung eines übermäßigen Defizits findet, noch einstimmig die Abänderung des Kommissionsvorschlags beschlossen werden kann, ist der Rat an einer positiven Entscheidung gehindert; der Vorschlag ist (implizit) abgelehnt. Die Kommission kann einen neuen Vorschlag vorlegen.[124] Mit dem Verzicht, überhaupt in eine Beschlussfassung einzutreten, verstieße der Rat gegen seine Pflicht, das Verfahren zu fördern.[125] Auch in diesem Verhalten läge (implizit) eine Ablehnung des Kommissionsvorschlags.[126] In der Entschließung zum Stabilitäts- und Wachstumspakt hat der Rat sich (politisch) verpflichtet, die Gründe und Abstimmungsvoten schriftlich darzulegen, wenn er auf eine Empfehlung der Kommission nicht tätig wird.[127] Diese politische Verpflichtung trifft ihn erst recht, wenn er auf einen *Vorschlag* der Kommission untätig bleibt.

Im Defizitverfahren besteht die Besonderheit, dass mit der Ablehnung des Kommissionsvorschlags durch den Rat nicht – wie in anderen Bereichen – lediglich ein „Anlauf" zur Rechtsetzung gescheitert ist und der *status quo* bis zur Annahme eines neuen oder geänderten Vorschlags erhalten bleibt. Die Ablehnung des Kommissionsvorschlags durch den Rat stellt ein Organverhalten dar, dem im Defizitverfahren ein positiver Erklärungswert zukommt: Die Ablehnung bedeutet nicht nur ein „so nicht" des Rates an die Adresse der Kommission, sondern enthält die positive Feststellung, dass nach Auffassung des Rates zum gegebenen Zeitpunkt ein übermäßiges Defizit *nicht besteht*.
Zwar ist anerkannt, dass das Initiativmonopol der Kommission nicht unterlaufen werden und die Kommissionsvorlage nicht dazu genutzt werden darf, um einen völlig anderen, dem Vorschlag entgegengesetzten Beschluss (ein *aliud*) anzunehmen, da der Rat in diesem Fall ohne Vorschlag der Kommission handeln würde. Änderungen müssen dem Zweck des Kommissi-

---

122 Das seit der Paktreform obligatorische umfangreiche Prüfungsprogramm der Kommission ist in der nicht abschließenden Aufzählung der in Art. 2 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1467/97 genannten Faktoren umrissen.

123 Näher zu den Gewichtungsvorgaben *Hentschelmann*, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2009, S. 833 ff., 965, 1693 ff.

124 *Krajewski/Rösslein*, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der EU, Bd. III, Stand April 2007, Art. 250 Rn. 3.

125 Vgl. die erste an den Rat gerichtete Leitlinie der Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt vom 17.6.1997.

126 Auf die umstrittene Frage, ob in einer Ablehnung durch den Rat eine das Einstimmigkeitserfordernis auslösende Änderung des Kommissionsvorschlages liegt, dürfte es in der Praxis kaum ankommen, da es jedenfalls an einer Mehrheit für die Annahme des Rechtsakts im Rat fehlt. Zum Streit vgl. *Krajewski/Rösslein*, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der EU, Bd. III, Stand April 2007, Art. 250 Rn. 8; *Schoo*, in: von der Groeben/Schwarze, EU-/EG-Kommentar, 6. Aufl. 2004, Bd. 4, Art. 250 Rn. 16.

127 Leitlinie 6 des dritten, an den Rat gerichteten Teils der Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt vom 17.6.1997.

onsvorschlags entsprechen.[128] Dass der Ablehnung im Defizitverfahren ausnahmsweise positiver Erklärungswert zukommt, ist allerdings Folge der Finalität des Verfahrens und ändert nichts daran, dass der Rat einen dem Kommissionsvorschlag entgegen gerichteten Rechtsakt nicht formell annimmt und das Initiativmonopol der Kommission nicht untergräbt.

c) Die Bedeutung der Feststellung eines übermäßigen Defizits in Zeiten der Finanzkrise

aa) Defizitfeststellung angesichts einer Mehrheit von „Haushaltssündern" – ein Paradoxon?

Ob die Feststellung eines übermäßigen Defizits durch den Rat noch sinnvoll ist, wenn sie aufgrund der Krisenfolgen die Mehrheit der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft betrifft, hängt maßgeblich von der Funktion dieser Feststellung im Defizitverfahren ab. Mit seiner Entscheidung hält der Rat fest, dass die gemeinschaftlichen Anforderungen an eine nachhaltig solide Haushaltslage seiner Auffassung nach zu diesem Zeitpunkt nicht mehr gewahrt sind. Nach den im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union und im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorausgesetzten wirtschaftspolitischen Wirkungszusammenhängen begründet die prekäre mitgliedstaatliche Haushaltssituation eine objektive Gefährdungslage für die Stabilität der gemeinsamen Währung. Eine unsolide Haushaltslage vermittelt annahmegemäß Anreize für die Ausübung politischen Drucks auf die EZB, inflationäre Prozesse zuzulassen, um die reale Staatsschuld zu senken.[129] Dem Hinweis des Rates auf das Bestehen der Gefährdungslage kommt so gesehen eine von der „Schuldfrage" für ihre Entstehung unabhängige Funktion zu. Im weiteren Verlauf des Defizitverfahrens geht es dementsprechend nicht um eine „Bestrafung" des Mitgliedstaates für das aufgetretene übermäßige Defizit, sondern um eine möglichst konsequente und rasche Beseitigung der damit eingetretenen Gefährdungslage. In seiner Empfehlung, die der Rat mit der Feststellung des übermäßigen Defizits abzugeben hat,[130] bestimmt er eine Frist, in der der Mitgliedstaat das übermäßige Defizit und die von ihm ausgehende Gefährdungslage beseitigt haben muss.[131] Die einzelfallbezogene Konkretisierung des für die Defizitbeseitigung zu veranschlagenden zeitlichen Rahmens ist unabhängig davon von maßgeblicher Bedeutung, in Bezug auf wie viele Mitgliedstaaten Verfahren eingeleitet werden. Die Initiierung von Defizitverfahren als paradox anzusehen, weil sie eine Mehrheit von Mitgliedstaaten betrifft, hieße, diese verschuldensunabhängige „objektive" Funktion des Verfahrens zu missachten. Ebenso wenig ist es widersinnig, wenn – wie im Fall Deutschlands zu Recht geschehen – ein Mitgliedstaat der Einleitung eines ihn selbst betreffenden Defizitverfahrens zustimmt. Darin kommen die langfristig im mitgliedstaatlichen Interesse liegende Unterstützung der gemeinsamen Regeln auch im „Ernstfall" und die Einsicht in die Bedeutung der eigenen Verpflichtung auf eine überzeugende Defizitbeseitigungsstrategie zum Ausdruck.

Die Finanzkrise hat allerdings dazu geführt, dass im Rat mehrheitlich Mitgliedstaaten über Einwirkungen der Gemeinschaft auf einen einzelnen Mitgliedstaat entscheiden werden, die als „Haushaltssünder" selbst einem Defizitverfahren unterliegen. Die Gefahr, dass die sachliche Meinungsbildung im Rat durch das mitgliedstaatliche Bemühen überlagert wird, das Zustandekommen schmerzhafter Maßnahmen durch Organisation von „Meidkoalitionen" unter den Mitgliedstaaten zu unterbinden, hat sich aufgrund dieser Ausgangslage erhöht. Weil das sanktionsaverse Verhalten eines Mitgliedstaates im Rat von einer auf eine korrespondierende „Gegenleistung" zielenden unausgesprochenen Erwartungshaltung motiviert sein kann, bietet der

---

128 *Krajewski/Rösslein*, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der EU, Bd. III, Stand April 2007, Art. 250, Rn. 6.
129 *Heinen*, EU-Monitor der Deutschen Bank Research vom 30.09.2009, S. 3.
130 Art. 126 Abs. 7 AEUV.
131 Art. 3 Abs. 4 S. 2 Verordnung (EG) Nr. 1467/97.

Ausschluss des Stimmrechts des betroffenen Mitgliedstaates kaum ein Mittel gegen eine derartige Koalitionenbildung. Das darin liegende Risiko kann wegen der vertraglich vorgegebenen Verfahrensstruktur in den der Defizitfeststellung folgenden Verfahrensschritten nicht beseitigt, sondern allenfalls durch Erhöhung der Reputationskosten im Fall einer nicht sachgerechten Entscheidung eingedämmt werden. Für die Auferlegung von Reputationskosten sind eine transparente, vorhersehbare Verfahrensanwendung und das stabilitätspolitische Bewusstsein der Bevölkerung in den einzelnen Mitgliedstaaten von entscheidender Bedeutung. Es wird unter diesem Aspekt förderlich sein, offenzulegen, in welchen Fällen die Feststellung eines übermäßigen Defizits auf unzureichenden haushaltspolitischen Vorkehrungen des betreffenden Mitgliedstaats beruht.

bb) Defizitfeststellung als Ausweis unsolider Haushaltspolitik? – Durchbrechungen des Bewertungsgrundsatzes

Über die angesprochene „objektive" Funktion des Defizitverfahrens hinaus kann mit der Feststellung eines übermäßigen Defizits implizit ein kritisches Urteil der Gemeinschaft über die mitgliedstaatlich verfolgte Haushaltspolitik verbunden sein. Weil die Mitgliedstaaten gemäß Art. 126 Abs. 1 AEUV gehalten sind, „übermäßige öffentliche Defizite" zu vermeiden, sind sie unionsrechtlich auf die Beachtung eines haushaltspolitischen „Vorsorgeprinzips" verpflichtet. Über den grundlegenden Begriff des übermäßigen öffentlichen Defizits konnte bislang keine Einigkeit erzielt werden,[132] so dass Reichweite und Grenzen dieses Prinzips uneinheitlich bestimmt werden. Hält man die Mitgliedstaaten für verpflichtet, den Eintritt der Voraussetzungen für die Feststellung eines übermäßigen Defizits durch den Rat zu vermeiden, lässt sich das Vorsorgeprinzip weiter konkretisieren: Die Mitgliedstaaten haben ihre Haushaltspolitik in einer Weise zu gestalten, die es ihnen erlaubt, konjunkturelle Abschwünge über einen „normalen" Konjunkturzyklus hinweg abzufedern, ohne dass das öffentliche Defizit den Referenzwert von 3% des BIP überschreitet.[133] Das Vorsorgeprinzip verlangt von den Mitgliedstaaten, unter Einsatz ihrer Stabilitäts- und Konvergenzprogramme als Planungsinstrument dafür zu sorgen, dass ihr strukturelles öffentliches Defizit den Referenzwert um eine hinreichende Spanne unterschreitet („Sicherheitsmarge"). In der Feststellung eines übermäßigen Defizits kann daher die Bewertung enthalten sein, der Mitgliedstaat habe seine Haushaltspolitik unzureichend am gemeinschaftlichen Vorsorgeprinzip ausgerichtet.

Die Feststellung eines übermäßigen Defizits ist im Fall der Nichteinhaltung der Näheklausel – ungeachtet des Fehlens eines vorwerfbaren mitgliedstaatlichen Verhaltens – indes allein schon aus diesem Grund geboten. Die dadurch im Vertrag verankerte Schranke der begrifflichen Flexibilität bei der Feststellung eines übermäßigen Defizits kann als Ausdruck der beschriebenen „objektiven" Funktion des Defizitverfahrens verstanden werden, ohne Rücksicht auf die Ursachen des Defizitanstiegs das Bestehen einer Gefährdungslage für die gemeinsame Währung festzustellen und den Mitgliedstaat im weiteren Verlauf des Verfahrens auf eine zeitgebundene Defizitbeseitigungsstrategie zu verpflichten.

Aus Sicht betroffener Mitgliedstaaten dürfte es nahe liegen, politische Kosten der Defizitfeststellung unter Verweis auf die Finanzkrise als Ursache der haushaltspolitischen Verwerfungen und den großen Kreis ähnlich betroffener Mitgliedstaaten zu minimieren. Jüngste Erfahrungen zeigen allerdings, dass Mitgliedstaaten mit stark ansteigender Staatsschuld und vergleichswei-

---

[132] Zu den einzelnen Ansätzen zur Begriffsbestimmung *Hentschelmann*, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2009, S. 981 ff.

[133] Vgl. Erwägungsgrund 7 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97. Zum Prinzip der antizipatorischen Kompensation der Haushaltswirkungen gewöhnlicher Konjunkturabschwünge, das dem Pakt zugrunde liegt, *Hentschelmann*, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2009, S. 596 ff.

se besonders ungünstigen Wachstumsperspektiven ihre Staatsanleihen an den Finanzmärkten nur noch mit deutlichen Renditeaufschlägen platzieren können.[134] Die Renditeaufschläge, mit denen sich Marktteilnehmer auf der Grundlage der Einschätzung von Rating-Agenturen das gestiegene Ausfallrisiko durch Staatsbankrott vergüten lassen, bewirken bei den betroffenen Mitgliedstaaten infolge eines erhöhten Schuldendienstes eine zusätzliche Verengung des haushaltspolitischen Handlungsspielraums. Die Signalwirkung der Paktverfahren für Märkte und Rating-Agenturen führt zu einer Disziplinierungswirkung, die auf dem Zusammenwirken regel- wie marktgestützter Mechanismen beruht.

Vor diesem Hintergrund dürfte es zur Akzeptanz der Verfahren bei den Mitgliedstaaten beitragen, wenn auf die mitgliedstaatliche Erfüllung der Anforderungen des Vorsorgeprinzips im Einzelfall ausdrücklich hingewiesen wird, so dass die Ratsentscheidung der Feststellung eines übermäßigen Defizits in ihrer Bedeutung differenzierter beurteilt werden kann. Eine solche Differenzierung ist bereits nach geltender Rechtslage möglich: Ausgehend von obigem Begriffsverständnis ist das in seiner Verpflichtungswirkung begrenzte Vorsorgeprinzip von dem betreffenden Mitgliedstaat nicht missachtet, wenn die Ausnahmeklausel im Einzelfall erfüllt ist und die Überschreitung der Defizitobergrenze gerade *auf den Folgen der mit der Klausel erfassten außergewöhnlichen Entwicklung beruht*. Im Rahmen eines „normalen" Konjunkturlaufs hypothetisch auftretende Abschwünge hätten dann aufgrund der verwirklichten Sicherheitsmarge nicht zur Referenzwertüberschreitung führen können – der Mitgliedstaat hat die Anforderungen des Vorsorgeprinzips erfüllt.

Es empfiehlt sich, wenn Kommission und Rat das Fehlen des Vorwurfs einer unzureichenden vorsorglichen Haushaltsgestaltung im jeweiligen Verfahren offenlegen. Die reformbedingten, am Begriff des Wirtschaftsabschwungs ansetzenden begrifflichen Lockerungen der Paktreform liefen in Fällen einer erheblichen Referenzwertüberschreitung nicht leer, sondern könnten sich auf der Ebene der *Bewertung der Defizitfeststellung* durch die Märkte und in der Öffentlichkeit zugunsten des betreffenden Mitgliedstaats auswirken.

d) Ausschluss von Sanktionen infolge der Finanzkrise?

Währungskommissar *Almunia* betonte jüngst im Rahmen einer Pressekonferenz, es ginge der Kommission bei der Einleitung der Defizitverfahren in Zeiten der Finanzkrise nicht darum, Sanktionen gegen einzelne Mitgliedstaaten zu verhängen.[135] Dies wirft die Frage auf, ob die Verhängung von Sanktionen in Zeiten der Finanzkrise ausgeschlossen oder jedenfalls nicht sinnvoll[136] ist.

Die Feststellung eines übermäßigen Defizits[137] hat keinen Sanktionscharakter und ist – ebenso wie die Setzung der Frist für die Defizitbeseitigung in der zugleich abzugebenden Ratsempfehlung[138] – auch in Krisenzeiten statthaft. Dass ein übermäßiges Defizit seine wesentlichen Ursachen in den haushaltspolitischen Folgen der Finanzkrise findet, kann nach den reformierten Paktvorschriften im Rahmen der Entscheidungen über die Inverzugsetzung eines Mitgliedstaatesund der Forderung einer mitgliedstaatlichen Einlage[139] grundsätzlich berück-

---

134 *Mussler*, in: FAZ vom 9.3.2009, S. 9; *Proissl*, in: Financial Times Deutschland vom 7.10.2009; Jürgen *Stark*, in: ifo Schnelldienst 5/2009, S. 12 (15).

135 SPEECH/09/66 von Kommissar *Almunia* anlässlich der Pressekonferenz vom 18.2.2009: „In particular during a recession, the Pact is not at all about sanctions. […] Nobody is thinking of sanctions."

136 So *Häde*, EuZW 2009, S. 399 (400) für die Verhängung finanzieller Sanktionen.

137 Art. 126 Abs. 6 AEUV.

138 Art. 126 Abs. 7 AEUV.

139 Art. 126 Abs. 9 und 11 AEUV.

sichtigt werden. Kommission und Rat haben im Rahmen dieser Entscheidungen eine Abwägung zwischen dem Unionsinteresse an der Einwirkung auf den betreffenden Mitgliedstaat einerseits („Sanktionierungsinteresse“) und den auf Grundlage einer erneuten umfassenden Prüfung der mitgliedstaatlichen Wirtschafts- und Haushaltslage identifizierten entlastenden Faktoren („Entlastungswirkung“) andererseits vorzunehmen.[140] Als entlastender Faktor im Rahmen dieser Abwägung kommt die Finanzkrise in Betracht, sofern sie im Einzelfall die wesentliche Ursache für die prekäre mitgliedstaatliche Haushaltslage darstellt. Bei der Abwägung muss jedoch stets die Funktion der Sanktionsmaßnahmen im Rahmen des Verfahrens berücksichtigt werden. In Fällen der mangelhaften Umsetzung oder des unzureichenden tatsächlichen Erfolges der mitgliedstaatlichen Defizitbeseitigungsstrategie sollen sie den Mitgliedstaat zur Einleitung wirksamerer Defizitbeseitigungsmaßnahmen veranlassen. Sie setzen nicht am *Auftreten* eines übermäßigen Defizits, sondern an zu unentschlossenen oder zu wenig wirksamen mitgliedstaatlichen *Beseitigungsbemühungen* an. Der Aspekt der Finanzkrise dürfte daher in der Abwägung nur insoweit von Belang sein, als ihre Folgen einer wirksamen und fristgerechten Beseitigung des übermäßigen Defizits zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Maßnahme entgegenstehen. Die Auswirkungen der Krise werden von den Unionsorganen bei der Bestimmung des angemessenen Zeitrahmens für die Beseitigung des übermäßigen Defizits jedoch bereits berücksichtigt.[141] In die Abwägung dürften daher nur *nach* der Krise neu aufgetretene und bei der ursprünglichen Bemessung der Defizitbeseitigungsfrist *noch nicht* berücksichtigte Schwierigkeiten einstellbar sein. Da die Sanktionsmaßnahmen eine gemeinschaftliche Reaktion auf eine unzureichend wirksame Defizit*rückführung* durch den Mitgliedstaat bilden, kann die (unverschuldete) Finanzkrise die Notwendigkeit ihres Einsatzes nicht grundsätzlich ausschließen. Die mögliche Verhängung dieser Maßnahmen sorgt für den im Rahmen des Defizitverfahrens erwünschten Druck auf den jeweiligen Mitgliedstaat, die Beseitigung des Defizits nicht aufzuschieben, sondern effektiv und möglichst rasch umzusetzen. Die drohende weitere Verschlechterung der mitgliedstaatlichen Haushaltslage im Fall der Verhängung finanzieller Sanktionen ist freilich gerade in Zeiten der Finanzkrise kontraproduktiv[142] – ein Dilemma, das in den vertraglich vorgesehenen pekuniären Sanktionsformen von Beginn an angelegt war. Mit den in Art. 126 Abs. 11 AEUV genannten Maßnahmen wird eine Abschreckungsstrategie verfolgt. Die Wirksamkeit dieser Strategie kann für die Zukunft nur erhalten werden, wenn Sanktionen – ungeachtet ihrer den mitgliedstaatlichen Haushalt zunächst zusätzlich belastenden Konsequenzen – tatsächlich verhängt werden, sofern die erforderlichen Voraussetzungen[143] vorliegen. Da ungünstige Haushaltswirkungen der pekuniären Sanktionsform immanent sind, haben die Vertragsschöpfer diese Wirkungen in ihren Willen aufgenommen. Ein Verzicht auf die Verhängung von Sanktionen kann deshalb von vornherein nicht mit den nachteiligen Folgen für den mitgliedstaatlichen Haushalt begründet werden.[144] Der Stabilitäts- und Wachstumspakt hat die in den vertraglichen Regelungen vorge-

---

140 Art. 2 Abs. 6 Verordnung (EG) Nr. 1467/97. – Unberücksichtigt bei *Heinen*, EU-Monitor der Deutschen Bank Research vom 30.09.2009, S. 5, der es offenbar für den Rat als „rechtlich verbindlich“ ansieht, den Mitgliedstaat nach Art. 104 Abs. 9 EG in Verzug zu setzen.

141 Art. 3 Abs. 4 S. 2 Verordnung (EG) Nr. 1467/97.

142 *Häde*, EuZW 2009, S. 399 (400).

143 Näher zu den Voraussetzungen für die Verhängung von Sanktionen *Hentschelmann*, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2009, S. 1101 ff.

144 Der sachlich zutreffende Hinweis auf die (kurzfristig) kontraproduktiven Wirkungen der Verhängung von Geldbußen ist eher auf rechtspolitischer Ebene einzuordnen und erfolgt häufig im Zusammenhang mit der Diskussion alternativer Disziplinierungsmechanismen. Ist ein Defizitverfahren erst in dieses fortgeschrittene Stadium gelangt, tritt neben der allgegenwärtigen Zielrichtung der Unionsmaßnahmen, den Mitgliedstaat bei der Bewältigung seiner prekären Haushaltssituation zu unterstützen, ihre pönale Funktion als Zwangsmaßnahme in den Vordergrund, die ihre Verhängung auch angesichts einer kurzfristigen Verschlechterung der Haushaltslage rechtfertigt. Zur strafähnlichen Funktion der in Art. 126 Abs. 11 AEUV (ex-Art. 104 Abs. 11 EG) genannten Maßnahmen *Hartmann*, Europäische Union und Budgetautonomie der deutschen

fundene Strategie der Abschreckung aufgegriffen.[145] Eine Auflösung des Dilemmas lag jenseits seiner Möglichkeiten, weil er auf der sekundärrechtlichen Ausgestaltung bestehender vertraglicher Verfahrensstrukturen beruht. Mit seinen die Verhängung von Sanktionen gemäß Art. 126 Abs. 11 AEUV konkretisierenden Bestimmungen[146] hat der Pakt das Dilemma hingegen abgeschwächt: Im Regelfall verlangt der Rat auf Empfehlung der Kommission zunächst keine Geldbuße, sondern eine unverzinsliche Einlage von dem betreffenden Mitgliedstaat.[147] Die Berechnungsregel des Pakts[148] sorgt zudem für eine „Deckelung", so dass ein Haushaltsdefizit von über 6% des BIP keine proportional höhere Zwangseinlage nach sich zieht.[149] Die bei der Kommission[150] zu hinterlegende Einlage wird nur im Fall einer innerhalb von zwei weiteren Jahren nicht gelungenen Beseitigung des übermäßigen Defizits in eine Geldbuße „umgewandelt",[151] andernfalls zurückerstattet. Selbst im Fall der Verhängung pekuniärer Sanktionen besteht für den Mitgliedstaat somit im Regelfall die Möglichkeit, die unerwünschten Folgen für den eigenen Haushalt auf den aus der Hinterlegung der Einlage resultierenden Zinsentgang zu begrenzen.[152] Im Fall des – begründungsbedürftigen – Vorliegens außergewöhnlicher Umstände kann der Rat hingegen auch eine grundsätzlich nicht rückerstattungsfähige Geldbuße als Erstmaßnahme verhängen.[153] Die Verhängung von Sanktionen auszuschließen berücksichtigt nicht Ursache und Ziel ihres Einsatzes und beschädigt das in Vertrag und Pakt verankerte Abschreckungsprinzip.

Länder, 1994, S. 75; *Schulze-Steinen*, Rechtsfragen zur Wirtschaftsunion, 1997/1998, S. 278. Im Paktreform-Bericht vom 20.03.2005 betont der Rat zwar in Ziff. 3., dass das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit „unterstützen statt bestrafen soll", bestätigt aber zugleich, dass der Rat, sofern der Mitgliedstaat an ihn gerichteten Empfehlungen nicht nachkommt, „befugt" sei, Sanktionen anzuwenden.

145 Vgl. Erwägungsgrund 18 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97, dem zufolge das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit einen „ausreichenden Abschreckungseffekt" besitzen soll. In Erwägungsgrund 2 der Verordnung (EG) Nr. 1056/2005 werden die präventiven und „korrektiven Elemente" des Pakts benannt. Dass dem Pakt eine Abschreckungsstrategie zugrunde liegt, wird am deutlichsten in der Begründung zu den ersten Vorschlägen der Kommission für die späteren Paktverordnungen bestätigt. Dort heißt es (*Europäische Kommission*, KOM(96) 496 endg. vom 16.10.1996, S. 2): „Um sicherzustellen, dass keine übermäßigen Defizite entstehen, schlägt die Kommission ein zweigleisiges Vorgehen vor: zum einen *präventiv durch ein Frühwarnsystem* (…), und zum anderen *zur Abschreckung ein Regelwerk*, durch das die Mitgliedstaaten ausreichend unter Druck gesetzt werden, übermäßige Defizite zu vermeiden oder, sollten sie doch auftreten, rasch Abhilfemaßnahmen zu ergreifen." (Hervorhebung im Original.) Auf Seite 3 führt die Kommission aus: „Die Anwendung des „Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit" (…) muss klarer geregelt und zügiger vor sich gehen, so dass dem Verfahren eine echte Abschreckungsfunktion zukommt."

146 Art. 11 bis 16 Verordnung (EG) Nr. 1467/97.

147 Art. 11 S. 1 Verordnung (EG) Nr. 1467/97.

148 Art. 12 Abs. 1, Abs. 2 S. 3 Verordnung (EG) Nr. 1467/97.

149 Nach Auffassung der Kommission zum Zeitpunkt der Einführung des Stabilitäts- und Wachstumspakts sorgt die Berechnungsregel des Pakts für eine Bemessung der Höhe der Zwangseinlage, die ausreicht, um abschreckend zu wirken, ohne untragbar oder kontraproduktiv zu sein. Vgl. *Europäische Kommission*, KOM(96) 496 endg. vom 16.10.1996, S. 4.

150 Art. 16 S. 1 Verordnung (EG) Nr. 1467/97.

151 Art. 13 Verordnung (EG) Nr. 1467/97.

152 Die Zinsen auf solche Einlagen werden gemäß Art. 16 S. 2 Verordnung (EG) Nr. 1467/97 unter den Euroländern, die kein übermäßiges Defizit aufweisen, nach Maßgabe ihres Anteils an dem von ihnen erwirtschafteten BIP aufgeteilt. Für den Fall, dass zum Zeitpunkt der Hinterlegung der Einlage sämtliche Euroländer ein übermäßiges Defizit aufweisen, fehlt eine ausdrückliche Regelung. Dem Sinn und Zweck der Norm, „tugendhafte(re)" Mitgliedstaaten symbolisch und öffentlichkeitswirksam in ihrer Verfolgung eines soliden Kurses für die öffentlichen Finanzen zu bestärken, dürfte es am ehesten entsprechen, die Zinsen nach dem vorgesehenen Schlüssel unter denjenigen Mitgliedstaaten zu verteilen, die noch nicht in Verzug gesetzt wurden, oder – sollten alle Defizitverfahren der Euroländer dieses Stadium erreicht haben – gegen die noch keine Maßnahmen gemäß Art. 126 Abs. 11 AEUV verhängt wurden. Die Option, Zinseinnahmen dem Haushalt der Union zuzuweisen, ist bei der Verabschiedung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 zugunsten der Erzielung einer positiven Anreizwirkung auf vergleichsweise diszipliniertere Mitgliedstaaten verworfen worden. Vgl. *Hentschelmann*, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2009, S. 283.

153 *Hentschelmann*, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2009, S. 1113.

e) Grenzen flexibler Verfahrensgestaltung in zeitlicher Hinsicht

aa) Von der Konjunkturstützung zur Defizitkorrektur – Vorgaben für den Beginn des Konsolidierungsprozesses

Das Auftreten übermäßiger Defizite zeigt das Bestehen einer rasch zu beseitigenden Gefährdungslage für die Stabilität der gemeinsamen Währung an. Die Gefährdungslage stellt sich aufgrund des gleichgerichteten mitgliedstaatlichen Interesses an einer den Schuldendienst erleichternden Geldpolitik und des zunehmenden Druckpotentials gegenüber der EZB umso bedrohlicher dar, je mehr Mitgliedstaaten zugleich ein übermäßiges Defizit aufweisen.
Neben der Sicherung der Geldwertstabilität gehört zu den Paktzielen die Förderung eines beschäftigungswirksamen Wirtschaftswachstums. Wachstumseinbrüche und deutliche Defizitanstiege in der derzeit beobachteten Größenordnung lassen ausnahmsweise kurzfristig ein Spannungsverhältnis zwischen Stabilitäts- und Wachstumsorientierung entstehen: Die Defizitrückführungspflicht entsteht in einer Phase, die infolge des Wirkens der automatischen Stabilisatoren und der Konjunkturstützungsprogramme von einer weiteren Verschlechterung der Haushaltslage gekennzeichnet ist. Die erforderliche Auflösung des Spannungsverhältnisses[154] ist rechtlich nicht determiniert, sondern eine von Kommission, Rat und Mitgliedstaaten miteinander zu bewältigende politische Aufgabe.[155]

Der Pakt transportiert allerdings Wertungen für den Konsolidierungsbeginn, die eine paktkonforme Anwendungspraxis nicht außer acht lassen sollte. Er betont zunächst den Ernst einer von einem übermäßigen Defizit gekennzeichneten Haushaltslage[156] und fordert ein sofortiges Handeln des betreffenden Mitgliedstaates ein.[157] Die mitgliedstaatliche Rechtspflicht, das übermäßige Defizit zu beseitigen, greift bereits zum Zeitpunkt der Feststellung seines Bestehens durch den Rat, nicht etwa erst mit Ende des ihm zugrunde liegenden Wirtschaftsabschwungs.[158] Die „rasche Behebung des übermäßigen Defizits“ soll bei der Anwendung des Defizitverfahrens als „Leitprinzip“ gelten.[159]
Der Pakt mahnt also eine unverzügliche und entschlossene Beseitigung des übermäßigen Defizits an; ein Zuwarten bis zu einer ausreichenden konjunkturellen Erholung ist zumindest nicht ausdrücklich vorgesehen. Andererseits sind die Tolerierung eines auf das Wirken der automatischen Stabilisatoren zurückgehenden Defizitanstiegs im Abschwung sowie das Vermeiden einer prozyklischen Politik in den Paktregeln vorausgesetzt.[160] Das Ziel der Konjunk-

---

154 *Sachverständigenrat*, Gutachten 2009/2010, S. 1 Rn. 2: „Schwierige Gratwanderung“.

155 Vgl. zum mittlerweile wieder entschärften Konflikt über den Beginn der Haushaltskonsolidierung und mögliche deutsche Steuersenkungen im Jahr 2011 zwischen der Bundesregierung und der Europäischen Kommission FAZ vom 4.11.2009, S. 11.

156 Erwägungsgrund 16 S. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97: „Der Ernst der Lage bei einem übermäßigen Defizit in der dritten Stufe gebietet, dass alle Beteiligten umgehend handeln.“

157 Gemäß Erwägungsgrund 1 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 soll ein aufgetretenes übermäßiges Defizit „umgehend korrigiert werden“.

158 Für die Beendigung eines schwerwiegenden Wirtschaftsabschwungs ist nicht das herkömmliche ökonomische Verständnis vom Rezessionsbegriff (negatives Wachstum in drei aufeinander folgenden Quartalen), sondern das Entfallen der tatsächlichen Voraussetzungen für eine Wirtschaftslage im Sinne des Art. 2 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1467/97 maßgeblich.

159 Erwägungsgrund 5 der Verordnung (EG) Nr. 1056/2005. Die Kommission relativiert dieses „Leitprinzip“ stark, wenn sie ausführt (*Europäische Kommission*, Public Finances in EMU - 2009, S. 30): “The flexibility introduced by the 2005 reform of the SGP allows Member States in excessive deficit to implement corrective action in time frames consistent with the recovery of the economy, with rapid fiscal consolidation being called for only in cases of immediate sustainability risk.”

160 Vgl. Paktreform-Bericht des Rates, Einleitung: „(…) iii) effizientere Nutzung der Zeiten eines Wirtschaftswachstums über Trend für die Haushaltskonsolidierung zur Vermeidung einer prozyklischen Politik (…)“. Danach nutzen die Mitgliedstaaten insbesondere Zeiten guter Konjunktur verstärkt für die Haushaltskonso-

turstützung kann beim Umsteuern in den Konsolidierungsprozess daher berücksichtigt werden, sofern dadurch mit inflationären Wirkungen nicht zu rechnen ist.[161]

Auf dem Finanzministertreffen in Göteborg wurde verabredet, strukturelle Defizitrückführungsmaßnahmen bis zum Auslaufen der Konjunkturprogramme Ende 2010 zurückzustellen und an eine konjunkturelle Erholung zu binden.[162] Diese Vorgehensweise ist wegen der Dringlichkeit der Defizitbeseitigung zwar nicht unbedenklich. Angesichts der Größe und der anhaltenden Wirkungen des mit der Finanzkrise aufgetretenen ökonomischen Schocks dürfte er mit dem Regelwerk jedenfalls dann vereinbar sein, wenn sich ihm – ungeachtet eines künftig voraussichtlich schwach ausfallenden Wachstums – ein konsequenter Konsolidierungskurs anschließt, der im Schwerpunkt auf Ausgabenreduktion setzt. Die Kommission geht in ihrer Herbstprognose 2009 davon aus, dass das BIP-Wachstum im Jahr 2011 mit einem durchschnittlichen Wert von 1,6% des BIP deutlich über dem geschätzten Wachstumspotential liegen wird.[163] Spätestens im Jahr 2011 sollen die Mitgliedstaaten daher – soweit noch nicht geschehen – mit der Konsolidierung beginnen.[164]

bb) Bemessung des zeitlichen Rahmens für die Defizitrückführung

Der Rat legt den zeitlichen Rahmen für die Rückführung des übermäßigen Defizits im Wege der Bemessung der Frist für die Defizitkorrektur gemäß Art. 3 Abs. 4 S. 2 Verordnung (EG) Nr. 1467/97 fest. Damit der Verfahrenszweck einer raschen Defizitkorrektur erreicht wird, hat er die Frist unter Berücksichtigung des dem Mitgliedstaat angesichts der Konjunkturlage Möglichen und Zumutbaren möglichst eng zu bemessen. Der Zweck des Defizitverfahrens gebietet, auf den Mitgliedstaat bis zur Beseitigung seines übermäßigen Defizits einen spürbaren zeitlichen Konsolidierungsdruck auszuüben. Die Fristbemessung hat sich unter Berücksichtigung der individuellen Lage des betreffenden Mitgliedstaates am Verfahrenszweck zu orientieren. Die in Art. 3 Abs. 4 S. 2 Verordnung (EG) Nr. 1467/97 genannte Referenzfrist, nach der die Defizitkorrektur mit Ende des Folgejahres der Defizitfeststellung erfolgt sein muss, bietet lediglich einen – im Einzelfall auf Angemessenheit zu prüfenden – ersten Anhalt für die grundsätzlich individuell vorzunehmende Fristbemessung.

Die Referenzfrist kann jederzeit *unter*schritten werden; eine über sie *hinaus*gehende Fristbemessung ist in Art. 3 Abs. 4 S. 2 Verordnung (EG) Nr. 1467/97 demgegenüber an die Feststellung „besonderer Umstände“ gebunden. In der Regelung kommt das Prinzip der mit Rücksicht auf das Ziel der raschen Defizitrückführung möglichst engen Fristsetzung zum Ausdruck. Aufgrund des vom Pakt hergestellten Zusammenhangs zwischen einer raschen und einer wirksamen Verfahrensdurchführung und wegen seiner Verortung in einer Ausnahmevorschrift ist der Begriff der „besonderen Umstände“ in Art. 3 Abs. 4 S. 2 Verordnung (EG) Nr. 1467/97 restriktiv auszulegen. Eine schwierige Haushaltslage oder ein ungünstiges konjunktu-

---

lidierung; im Abschwung dürfen über das Wirken der automatischen Stabilisatoren dagegen konjunkturelle Defizite aufgebaut werden, um eine prozyklische Politik zu vermeiden. Dieser Gedanke kommt nun auch in der dem Vertrag von Lissabon beigefügten Erklärung zu Art. 126 AEUV, ABl. Nr. C 306 vom 17.12.2007, S. 259 ff. zum Ausdruck. Vgl. ferner *Hentschelmann*, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2009, S. 587 ff.

161 Diese Voraussetzung ist nach Einschätzung des Sachverständigenrates erfüllt, weil die hohen öffentlichen Defizite *während der Krise* keine inflationären Impulse für die Weltwirtschaft gesetzt haben, *ders*., Gutachten 2009/2010, S. 77 Rn. 109.

162 *Proissl*, in: Financial Times Deutschland vom 7.10.2009. Vgl. Währungskommissar *Almunia* (Europäische Kommission, Pressemitteilung vom 11.11.2009, IP/09/1694, S. 1): „Die Anwendung des Pakts und die Festlegung solcher [Rückzugs-]Strategien ist (…) mit der Fortführung der Konjunkturmaßnahmen zur Ankurbelung der Wirtschaft im Jahr 2010 vereinbar (…).“

163 *Europäische Kommission*, Pressemitteilung vom 11.11.2009, IP/09/1694, S. 2.

164 *Europäische Kommission*, Pressemitteilung vom 11.11.2009, IP/09/1694, S. 2.

relles Umfeld sind in Fällen, in denen der Rat das Bestehen eines übermäßigen Defizits festgestellt hat, nicht „besonders", sondern geradezu typisch. Sie können eine Abweichung von der Bemessungsvorgabe daher nicht rechtfertigen. Besondere Umstände im Sinne der Vorschrift liegen nur vor, wenn eine nachvollziehbare Begründung gelingt, weshalb die konkrete Konsolidierungsleistung gemessen an gewöhnlichen (typischerweise nicht einfachen) Defizitbeseitigungsaufgaben sich als ungewöhnlich schwierig darstellt. Die Wertung, dass die Verlängerung der Defizitkorrekturfrist der Rechtfertigung bedarf und an die angeführten Gründe strenge Maßstäbe anzulegen sind, ist grundsätzlich auch in Fällen zu beachten, in denen ein Verfahrensschritt wiederholt und im Zuge dessen die Defizitkorrekturfrist verlängert werden kann.

Zu Recht ist in der Praxis eine – infolge der Finanzkrise in vielen Fällen gegebene – außergewöhnlich große Rückführungsspanne bis zur Einhaltung der Defizitobergrenze als insoweit maßgeblicher Faktor anerkannt worden. Die Annahme besonderer Umstände durch Kommission und Rat – z.B. im Fall Irlands oder Spaniens[165] – ist aus diesem Grund plausibel. Der Rat hat in den im Zusammenhang mit der Krise eingeleiteten Defizitverfahren auf entsprechende Empfehlung der Kommission die Defizitkorrekturfrist für jeden Mitgliedstaat individuell (mit Fristabläufen jeweils von Ende 2010 bis 2013) festgelegt.[166]

Die auf Art. 2 Abs. 6 S. 1 Verordnung (EG) Nr. 1467/97 gestützte Heranziehung der in Art. 2 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1467/97 aufgeführten Faktoren zur Bestimmung des Vorliegens besonderer Umstände überzeugt hingegen nicht: Ausweislich des Wortlauts des Art. 2 Abs. 6 Verordnung (EG) Nr. 1467/97 sollen die Faktoren nicht nur im Rahmen des Art. 126 Abs. 7 AEUV, sondern ebenso in Bezug auf weitere Verfahrensschritte herangezogen werden. Der Verweis wird sich daher nicht auf die erstmalige Bemessung der Wirksamkeitsfrist beziehen können, die einzig in der vom Rat gemäß Art. 126 Abs. 7 AEUV auszusprechenden Empfehlung, nicht dagegen in den weiteren Verfahrensschritten vorzunehmen ist. Zudem sind nicht alle in Art. 2 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1467/97 genannten Faktoren für die Beurteilung aussagekräftig, ob der Mitgliedstaat eine außergewöhnliche Konsolidierungsleistung zu erbringen hat.

cc) Neujustierung des Defizitkorrekturrahmens bei Wiederholung eines Verfahrensschritts

Eine bedeutsame und weit reichende Möglichkeit zur Erweiterung des zeitlichen Rahmens für die Defizitkorrektur eröffnet die vom reformierten Pakt in Art. 3 Abs. 5 und Art. 5 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1467/97 explizit geregelte Wiederholung eines Verfahrensschritts. Die dort normierten Voraussetzungen liegen vor, wenn der Mitgliedstaat in Reaktion auf die vom Rat getroffene Maßnahme zunächst als geeignet eingestufte Defizitbeseitigungsmaßnahmen durchführt, nach Abgabe der Ratsempfehlung[167] oder nach der Inverzugsetzung des Mitgliedstaates[168] hingegen ein unerwartetes wirtschaftliches Ereignis mit sehr ungünstigen Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen eintritt, welches aufgrund der verschlechterten Konsolidierungsaussichten eine Neubewertung der Sachlage durch Kommission und Rat erforderlich macht. Ein Verfahrensschritt darf demnach nur wiederholt werden, wenn dem defizitbegründenden ein von diesem abgrenzbares *weiteres* Wirtschaftsereignis mit erheblichen ungünstigen Haushaltswirkungen nachfolgt.

---

165 *Europäische Kommission*, Public Finances in EMU - 2009, S. 33 ff.
166 Vgl. FAZ vom 19.2.2009, S. 13.
167 Art. 126 Abs. 7 AEUV i.V.m. Art. 3 Abs. 4 Verordnung (EG) Nr. 1467/97.
168 Art. 126 Abs. 9 AEUV i.V.m. Art. 5 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1467/97.

(1) Begriff des „unerwarteten Ereignisses" im Sinne des Art. 3 Abs. 5 und Art. 5 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1467/97

Wie leicht von den im Fall der Wiederholung eines Verfahrensschritts sich bietenden Möglichkeiten der Erweiterung des zeitlichen Rahmens für die Defizitkorrektur Gebrauch gemacht werden kann, hängt davon ab, wie weit der Begriff des „unerwarteten Ereignisses" ausgelegt wird und ob ungünstige Entwicklungen im Rahmen eines zusammenhängenden Geschehens als „Ereignisse" im Sinne der Paktvorschriften aufgefasst werden können. Von großer praktischer Bedeutung ist insbesondere, ob in Fällen, in denen das übermäßige Defizit auf eine rezessive Wirtschafts*entwicklung* zurückzuführen ist, ein – gemessen an der in die Ratsempfehlung oder den Beschluss über die Inverzugsetzung eingebrachten Wirtschaftsprognose des Rates – schwererer Verlauf als unerwartetes nachteiliges „Ereignis" angesehen werden kann.[169] Die Kommission hat diese Rechtsfrage in den Frankreich, Irland, Spanien und Großbritannien betreffenden jüngsten Defizitverfahren – ohne nähere Begründung – bejaht: Sie hat auf „die Verschärfung der globalen Krise zum Jahreswechsel" abgestellt und in ihr ein von der Wirtschaftsprognose des Rates abweichendes eigenständiges (!) „Ereignis" im Sinne des Art. 3 Abs. 5 Verordnung (EG) Nr. 1467/97 gesehen.

Diese Anwendungspraxis überzeugte dann grundsätzlich nicht, wenn der Begriff des „unerwarteten nachteiligen Ereignisses" vergleichbar restriktiv wie der im Ausnahmetatbestand des Art. 126 Abs. 2 a) 2. Anstrich AEUV verwendete Begriff des „außergewöhnlichen Ereignisses" auszulegen wäre. Der erstgenannte Begriff würde dann nur Ausnahmeereignisse erfassen. Zu ihnen hat die Kommission schon die Finanzkrise selbst nicht gezählt; erst recht könnten deren „Ausläufer" den Wiederholungstatbestand nicht erfüllen.
In der Praxis legt die Kommission dem Begriff – im Ergebnis zu Recht – ein weiteres Verständnis zugrunde. Während beim „außergewöhnlichen Ereignis" im Sinne der Ausnahmeklausel der Akzent auf der Ungewöhnlichkeit seines Eintritts gemessen an einem – rezessive Phasen und unerwartete Entwicklungen stets einschließenden – „normalen" Konjunkturlauf liegt, geht es im Rahmen des Wiederholungstatbestands um die Enttäuschung der in der Wirtschaftsprognose vom Rat in Kenntnis der ursprünglich defizitbegründenden Umstände formulierten Erwartung über den Fortgang der wirtschaftlichen Entwicklung und die Konsolidierungsbedingungen. Der Begriff des „unerwarteten (…) Ereignisses" ist angesichts seines systematischen Bezugs auf die ihm als Referenzhorizont beigefügte konkrete Wirtschaftsprognose des Rates großzügiger auszulegen. Ein gemessen an der Wirtschaftsprognose *deutlich schwererer* Verlauf der defizitbegründenden Rezession wird daher je nach den Umständen des Einzelfalls als neues „Ereignis" eingestuft werden und die Wiederholung eines Verfahrensschrittes rechtfertigen können. Um den Defizitbeseitigungsdruck aufrechtzuerhalten und den Ausnahmecharakter der Regelung zu wahren, werden nur geringfügige Abweichungen vom prognostizierten Wirtschaftsverlauf dagegen – insoweit es in diesen Fällen nicht ohnehin an „sehr ungünstigen Auswirkungen" auf die öffentlichen Finanzen fehlt –, dem Ereignisbegriff nicht unterfallen. Eine Wiederholung des Verfahrensschritts kommt dann nicht in Betracht.

(2) Die Wirtschaftsprognose des Rates als Beurteilungshintergrund

Je höher der Grad an Detailliertheit der Wirtschaftsprognose des Rates, desto leichter lässt sich im Einzelfall die Annahme einer Abweichung rechtfertigen, die den Weg für die Fristverlängerung freigibt. Die Bereitstellung der Wirtschaftsprognose dient nicht dem Zweck, die prognostischen Fähigkeiten des Rates unter Beweis zu stellen, sondern der Abgrenzung zwi-

[169] Vgl. *Europäische Kommission*, Pressemitteilung vom 11.11.2009, IP/09/1694, S. 2.

schen einer im Großen und Ganzen erwartbaren Entwicklung und dem Auftreten eines dazu nicht passenden unerwarteten Ereignisses, das eine Überprüfung des festgelegten Defizitkorrekturrahmens rechtfertigt. Der Ausnahmecharakter der Regelung bleibt nur erhalten, wenn die Wirtschaftsprognose des Rates sich auf die Angabe wesentlicher Grundlinien der Entwicklung beschränkt. Durch eine übermäßig detaillierte Prognose einzelner Wirtschaftsdaten würden die Anforderungen an die Wiederholung eines Verfahrensschrittes in einer Weise abgesenkt, die mit dem Ausnahmecharakter der Regelungen in Art. 3 Abs. 5 und 5 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1467/97 nicht mehr in Einklang stünde: Nicht jede marginale Abweichung vom als wahrscheinlich angenommenen Wachstumspfad ist geeignet, den Eintritt eines unerwarteten Wirtschaftsereignisses anzuzeigen, welches eine Revision der Defizitkorrekturfrist erfordert.

Ein Blick auf die Verfahrenspraxis am Beispiel des jüngsten Frankreich betreffenden Defizitverfahrens zeigt, dass der Rat sich für seine Wirtschaftsprognose auf die Kommissionsprognosen stützt. Diese Verfahrensweise ist naheliegend und pragmatisch. Sie birgt angesichts der Detailliertheit der in Bezug genommenen Kommissionsprognosen aber die Gefahr in sich, dass entgegen dem Ausnahmecharakter der Vorschriften auch geringfügige Abweichungen von der Kommissionsprognose als „unerwartetes Ereignis“ eingestuft und zur Rechtfertigung der Wiederholung eines Verfahrensschrittes und insbesondere der Verlängerung der Defizitkorrekturfrist herangezogen werden.
Im Fall Frankreichs hat die Kommission die Revision der Wachstumsaussichten selbst als begrenzt eingestuft.[170] Die Haushaltswirkungen der von der Finanzkrise verursachten Rezession fielen wegen höherer Steuerausfälle, und einem Ausgabenanstieg, der auf höheren sozialen Transferleistungen sowie höheren Kosten der Konjunkturstützungsmaßnahmen beruhte, gravierender aus als ursprünglich angenommen.[171] Der Rat ist gleichwohl – auf entsprechende Empfehlung der Kommission – davon ausgegangen, dass die Voraussetzungen für die Wiederholung eines Verfahrensschrittes vorlagen.[172] Er hat im Fall Frankreichs Ungenauigkeiten bei der Einschätzung der Haushaltswirkungen des ursprünglich defizitbegründenden Ereignisses (der krisenbedingten Rezession) als selbstständiges neues Folgeereignis im Sinne des Art. 3 Abs. 5 Verordnung (EG) Nr. 1467/97 gewertet.[173] Diese Praxis ist unter drei Aspekten fragwürdig: Erstens ist zweifelhaft, ob die Haushaltswirkungen der Finanzkrise als zwischenzeitlich neu aufgetretenes Wirtschaftsereignis verselbständigt werden können; als bloße Manifestationen des ursprünglich defizitbegründenden Ereignisses könnten sie die Wiederholung eines Verfahrensschritts nicht begründen. Zweitens bleibt offen, inwieweit gravierender ausfallende Haushaltswirkungen der Krise schon bei der verlängerten erstmaligen Bemessung der Defizitkorrekturfrist Berücksichtigung gefunden haben – insoweit dies der Fall ist, begründen sie keine erheblichen Abweichungen von der Wirtschaftsprognose des Rates.[174] Und drittens wird zumindest dann, wenn der Mitgliedstaat bestimmte Haushaltswirkungen durch eigene Maßnahmen anstößt, zweifelhaft sein, ob es sich um ein „unerwartetes Ereignis“ im Sinne

---

170 Vgl. *Europäische Kommission*, Commission assessment in relation to the Commission recommendation for a Council recommendation under Article 104(7) of the Treaty, excerpt from the explanatory memorandum of the Commission recommendation for a Council recommendation adopted by the Commission on 11.11.2009, S. 3.

171 Commission assessment in relation to the Commission recommendation for a Council recommendation under Article 104(7) of the Treaty vom 11.11.2009, S. 3; Europäische Kommission, Pressemitteilung vom 11.11.2009, IP/09/1694, S. 2.

172 *Rat der Europäischen Union*, Council Recommendation to France with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit vom 30.11.2009, S. 9; *Europäische Kommission*, Pressemitteilung vom 11.11.2009, IP/09/1694, S. 2.

173 Vgl. FAZ vom 9.11.2009, S. 13.

174 Näher dazu sogleich unter (3).

eines äußeren Geschehens handelt. Es erscheint wenig überzeugend, wenn der Rat in diesem Zusammenhang höhere Kosten der französischen Konjunkturstützungsmaßnahmen als Begründung für den Eintritt eines äußeren wirtschaftlichen Ereignisses heranzieht.[175]

Liegen die Voraussetzungen für die Wiederholung des Verfahrensschrittes und die Verlängerung der Defizitbeseitigungsfrist nicht vor, kann der Rat dem Mitgliedstaat gleichwohl kurzfristig Gelegenheit geben, seine Maßnahmen der neuen Lage anzupassen, um eine drohende Verschärfung des Defizitverfahrens abzuwenden.[176]

(3) Verlängerung der Defizitbeseitigungsfrist

Lässt sich im Einzelfall begründen, dass besondere Umstände die (typischerweise nicht leichte) Defizitbeseitigungsaufgabe außergewöhnlich erschweren, kann das Vorliegen besonderer Umstände im Sinne des Art. 3 Abs. 4 S. 2 Verordnung (EG) Nr. 1467/97 angenommen und die Defizitbeseitigungsfrist abweichend von der Referenzfrist großzügiger bemessen werden, um diesen besonderen Schwierigkeiten Rechnung zu tragen. Diese Besonderheiten werden dann durch eine verlängerte Erstbemessung der Defizitkorrekturfrist berücksichtigt. Die Wiederholungstatbestände knüpfen dagegen an ein neues eigenständiges Ereignis an, das *nach* dem defizitbegründenden Ereignis auftritt. Es ist daher unzulässig, die Verlängerung der Defizitkorrekturfrist anlässlich der Wiederholung des Verfahrensschrittes mit Gesichtspunkten zu begründen, die zum Beleg der besonderen Umstände im Sinne des Art. 3 Abs. 4 S. 2 Verordnung (EG) Nr. 1467/97 herangezogen wurden. Letztere beziehen sich auf das defizitbegründende Ereignis, das nicht Gegenstand der Entscheidung über die Anpassung der Defizitkorrekturfrist ist. Umgekehrt gilt: Insoweit, wie auf das defizitbegründende Ereignis zurückzuführende Unwägbarkeiten der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung bereits eine großzügigere erstmalige Bemessung der Defizitkorrekturfrist begründet haben, können Abweichungen von der unterstellten Entwicklung nicht zur Rechtfertigung der Verlängerung der Frist herangezogen werden. Das relevante Ausmaß der Abweichungen von der Wirtschaftsprognose des Rates hängt insofern auch davon ab, ob und aus welchen Gründen die Defizitkorrekturfrist bereits bei ihrer erstmaligen Festlegung länger bemessen wurde.

Wichtig ist zu beachten, dass das Vorliegen der Voraussetzungen des Wiederholungstatbestands noch nicht bedeutet, dass die Defizitkorrekturfrist um ein Jahr verlängert werden müsste. Einen Fristverlängerungsautomatismus gibt es nicht. Vielmehr ist die Feststellung, dass der zeitliche Rahmen für die Defizitbeseitigung erweitert werden muss, auch im Rahmen der Art. 3 Abs. 5 und Art. 5 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1467/97 begründungsbedürftig. Beispielsweise im Fall einer bereits erbrachten überobligatorischen Konsolidierungsleistung des Mitgliedstaates kann auf eine Anpassung des Korrekturrahmens ungeachtet des Vorliegens der Voraussetzungen für die Wiederholung des Verfahrensschritts vollständig verzichtet werden. Die im Zusammenhang mit der Erstbemessung der Frist bereits angesprochene Wertung, dass der Mitgliedstaat durch eine möglichst enge Fristbemessung unter zeitlichen Konsolidierungsdruck gesetzt werden soll, ist auch für die Beurteilung der Notwendigkeit einer Fristverlängerung zu berücksichtigen.
Entsprechendes gilt für die konkrete Bemessung der als notwendig erachteten Fristverlängerung im Einzelfall. Das Erfordernis einer möglichst engen Fristbemessung steht der von den Unionsorganen praktizierten[177] pauschalen Fristverlängerung um ein Jahr entgegen: Wenn

---

175 Die französische Regierung hat demgegenüber angekündigt, das Defizit nicht wie von der Kommission verlangt im Jahr 2013, sondern erst bis 2014 wieder unter 3% des BIP bringen zu wollen, vgl. FAZ vom 9.11.2009, S. 13.

176 Zu dieser Möglichkeit *Hentschelmann*, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2009, S. 1172.

177 Vgl. *Europäische Kommission*, Pressemitteilung vom 11.11.2009, IP/09/1694, S. 1.

schon die Fristverlängerung selbst begründungsbedürftig ist, dann erst recht die Ausschöpfung der maximal einjährigen Fristverlängerung.[178] Um welchen Zeitraum die Defizitbeseitigungsfrist verlängert wird, sollte von den Umständen des Einzelfalls, insbesondere dem Ausmaß der nachträglichen Abweichung der wirtschaftlichen Entwicklung von der Wirtschaftsprognose des Rates, abhängig gemacht werden. Die einjährige Verlängerung ist nur im Fall einer diese Bemessung tragenden einzelfallbezogenen Begründung angemessen.

dd) Maßstab zur Festlegung des Konsolidierungstempos

Das dem betreffenden Mitgliedstaat abgeforderte Konsolidierungstempo wird im Rahmen des Defizitverfahrens vom Rat auf Empfehlung der Kommission mittelbar durch die Bemessung der Frist für die Beseitigung des übermäßigen Defizits individuell für jeden Mitgliedstaat bestimmt. Ist das übermäßige Defizit beseitigt und das Defizitverfahren beendet, rückt die im Rahmen der multilateralen Überwachung gemeinschaftlich begleitete Heranführung des mitgliedstaatlichen Haushaltssaldos an das mittelfristige Ziel eines nahezu ausgeglichenen Haushalts unter Umsetzung entsprechender Anpassungspfade in den mitgliedstaatlichen Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen wieder in den Vordergrund. Das in den Anpassungspfaden der Programme ausgedrückte Konsolidierungstempo wird von den Mitgliedstaaten selbst festgelegt, kann vom Rat bei der Programmprüfung allerdings als unzureichend ehrgeizig beanstandet werden.[179]

Für beide genannten Konsolidierungsphasen ist jeweils eine „Mindestkonsolidierungsrate" vorgesehen.[180] Sie gibt einen Richtwert für die von dem betreffenden Mitgliedstaat jährlich mindestens zu leistende Rückführung des strukturellen Defizits an. Bei der Bemessung der Korrekturfrist im Defizitverfahren, der Prüfung der Angemessenheit der Programmanpassungspfade im Rahmen der multilateralen Überwachung sowie den Mindestkonsolidierungsraten handelt es sich um ein Instrumentarium zur Beeinflussung der mitgliedstaatlichen Konsolidierungsleistungen und -planungen, nicht um den inhaltlichen Maßstab zu ihrer Beurteilung. Dieser ergibt sich vielmehr aus der in Art. 126 Abs. 1 AEUV vertraglich niedergelegten Pflicht, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden. Mit Auftreten eines übermäßigen Defizits wandelt sich diese Pflicht um in die mitgliedstaatliche Pflicht, das entstandene übermäßige Defizit *möglichst rasch*[181] wieder zu beseitigen.[182] Das Verfahren der multilateralen

---

178 Vgl. auch Leitlinie 2 des an den Rat gerichteten dritten Teils der Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt vom 17.6.1997, in welcher der Rat aufgefordert wird, „die Fristen für die Anwendung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit als Höchstgrenzen zu betrachten (…)."

179 Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 und 2 i.V.m. Abs. 2 S. 3 Verordnung (EG) Nr. 1466/97.

180 Multilaterale Überwachung: Art. 5 Abs. 1 UAbs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1466/97; Defizitverfahren: Art. 3 Abs. 4 S. 3 Verordnung (EG) Nr. 1467/97.

181 Wenn die Mitgliedstaaten vertraglich verpflichtet sind, bereits das Entstehen übermäßiger öffentlicher Defizite zu vermeiden, sind sie bei deren Eintritt *erst recht* verpflichtet, sie rasch wieder zu beseitigen. Diese Auffassung von der vertraglichen Verpflichtung lag den Vorstellungen des Sekundärrechtsgesetz-gebers zugrunde, wie die Erwägungsgründe der Paktkomponenten zeigen. Vgl. Erwägungsgrund 1 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97: „Das nach Artikel 104c des Vertrags vorgesehene Verfahren bei einem übermäßigen Defizit muss beschleunigt und geklärt werden, damit übermäßige staatliche Defizite vermieden werden und, sollten sie doch eintreten, umgehend korrigiert werden können." Erwägungsgrund 16 S. 2: „Der Ernst der Lage bei einem übermäßigen Defizit in der dritten Stufe gebietet, dass alle Beteiligten umgehend handeln." Nach Anschauung des Pakts sind die Mitgliedstaaten „Beteiligte" in diesem Sinne. Dies ergibt sich aus Erwägungsgrund IV. der Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt vom 17. Juni 1997, ABl. Nr. C 236 vom 2.8.1997, S. 1, in dem es heißt: „Der Europäische Rat ersucht nachdrücklich alle Parteien, nämlich die Mitgliedstaaten, den Rat der Europäischen Union und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, den Vertrag und den Stabilitäts- und Wachstumspakt strikt und fristgerecht umzusetzen." – Zum Ziel der Ausübung von Druck auf den Mitgliedstaat zur Einleitung geeigneter Maßnahmen zur Korrektur des übermäßigen Defizits vgl. Erwägungsgrund 15 Verordnung (EG) Nr. 1467/97. In der Entschließung zum Stabilitäts- und Wachstumspakt haben sich die Mitgliedstaaten in Leit-

Überwachung ist vom Pakt ausgestaltet und auf die Erreichung der Zielsetzungen des Defizitverfahrens mit anderen Mitteln ausgerichtet worden. Um die Defizitobergrenze von 3% des BIP im normalen Konjunkturlauf nicht zu überschreiten, wird von den Mitgliedstaaten verlangt, dass sie sich für konjunkturell schlechte Zeiten wappnen, indem sie den Referenzwert vorsorglich um eine angemessene Sicherheitsmarge unterschreiten.[183] Die Setzung eines strukturell nahezu ausgeglichenen Haushaltsziels im Programm und die Verpflichtung auf einen darauf hinführenden Anpassungspfad im Zuge der multilateralen Überwachung sind Instrumente, mit denen die Mitgliedstaaten ihrer im Kontext des Defizitverfahrens in Art. 126 Abs. 1 AEUV niedergelegten Pflicht, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden, nachkommen.

In beiden Verfahrensordnungen ist Maßstab für die von Seiten der Union geforderte Konsolidierungsleistung, welcher Konsolidierungsbeitrag erforderlich ist, damit die Mitgliedstaaten ihrer Pflicht, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden (multilaterale Überwachung) bzw. rasch zu beseitigen (Defizitverfahren), ausreichend nachkommen. Der Maßstab bedarf der Konkretisierung im Einzelfall. Bestimmend sind jeweils die individuelle Haushaltslage des betreffenden Mitgliedstaates, die Größe des zur Defizitbeseitigung bzw. zur Erreichung des mittelfristigen Haushaltsziels zu leistenden Gesamtkonsolidierungsbeitrags, die konjunkturelle Entwicklung über den gesamten Konsolidierungszeitraum hinweg, insbesondere die Wachstumsaussichten, etc. Leitgedanke für die Beurteilung des im mitgliedstaatlichen Programm ausgewiesenen Anpassungspfades zur Heranführung des Haushaltssaldos an das mittelfristige Haushaltsziel ist, dass ein Mitgliedstaat seiner Vermeidenspflicht nur ausreichend nachkommt, wenn er im Rahmen seiner Möglichkeiten ausreichend ehrgeizige Anstrengungen unternimmt, die erforderliche Sicherheitsmarge möglichst rasch (wieder-)herzustellen. Mit Blick auf die derzeitige Lage bedeutet dies, dass die Unionsorgane nach Beendigung der eingeleiteten Defizitverfahren gehalten sein werden, die im Rahmen der multilateralen Überwachung bereit stehenden Instrumente einzusetzen, um auf eine möglichst rasche Wiederherstellung der Wirkungsvoraussetzungen des Vorsorgeprinzips durch die Mitgliedstaaten hinzuwirken. Als Zeitrahmen ließe sich dafür mit dem Sachverständigenrat – recht ehrgeizig – grob die Mitte des kommenden Jahrzehnts anpeilen.[184]

Aus der Bestimmung des Ursprungs der Anforderungen der Union an die mitgliedstaatliche Konsolidierungsleistung in Defizitverfahren und multilateraler Überwachung ergeben sich zwei für die Anwendungspraxis bedeutsame Folgerungen: Erstens ist die jeweils zu fordernde Konsolidierungsleistung weder in zeitlicher Hinsicht noch in ihrer Größenordnung nach einem „one size fits all"-Ansatz zu bestimmen. Sie muss für jeden einzelnen Mitgliedstaat „maßgeschneidert" jeweils unter Berücksichtigung seiner individuellen Lage festgelegt werden. Ein gemeinsamer grober Rahmen, der einem übermäßigen Auseinanderdriften der haus-

---

linie 5 des sie betreffenden ersten Teils dazu verpflichtet, „(…) übermäßige Defizite nach ihrem Auftreten *so rasch wie möglich* [zu] beseitigen." (Hervorhebung vom Verf.). – Diese Grundsätze sind durch die Paktreform noch einmal bekräftigt worden, indem die „rasche Behebung des übermäßigen Defizits" zum „Leitprinzip für die Anwendung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit" erklärt wird, Erwägungsgrund 5 der Verordnung (EG) Nr. 1056/2005.

182 Es stellt eine nicht unbedenkliche Relativierung dieser Rechtspflicht dar, wenn die Kommission ausführt (*Europäische Kommission*, Public Finances in EMU - 2009, S. 30): "The flexibility introduced by the 2005 reform of the SGP allows Member States in excessive deficit to implement corrective action in time frames consistent with the recovery of the economy, *with rapid fiscal consolidation being called for only in cases of immediate sustainability risk*." (Hervorhebung vom Verf.).

183 Vgl. Erwägungsgrund 7 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97.

184 So der *Sachverständigenrat*, Gutachten 2009/2010, S. 82 Rn. 113.

haltspolitischen Entwicklung in der Union vorbeugt, kann jedoch in den Grundzügen der Wirtschaftspolitik abgesteckt werden.
Zweitens kommt dem nominal festgelegten Richtwert für die Mindestkonsolidierungsleistung[185] nicht die Bedeutung eines materiellen Maßstabes zu. Die dem Mitgliedstaat abzufordernde Konsolidierungsleistung darf nicht bestimmt werden, indem ihr zeitlicher Rahmen mit dem Zeitraum gleichgesetzt wird, in dem der Mitgliedstaat bei hypothetischer Erfüllung des Richtwerts für die jährliche strukturelle Anpassung von 0,5% des BIP das jeweilige Konsolidierungsziel erreichte.[186] Vielmehr ist die Höhe der Mindestkonsolidierungsrate nach dem für den Einzelfall konkretisierten Pflichtengehalt aus Art. 126 Abs. 1 AEUV zu bestimmen, wobei der Richtwert von 0,5% des BIP nur einen ersten Anhaltspunkt bietet. Es kann im Einzelfall geboten sein, eine erheblich über dem Richtwert liegende Mindestkonsolidierungsrate zugrunde zu legen. Für das Defizitverfahren folgt dies bereits aus einer grundsätzlichen Erwägung heraus: Weil bereits Mitgliedstaaten, die kein übermäßiges Defizit aufweisen, eine jährliche strukturelle Annäherung von 0,5% des BIP an das Ziel eines konjunkturbereinigt nahezu ausgeglichenen Haushalts verwirklichen sollen,[187] wird im Falle des Eintritts einer ernsten Gefährdungslage für die Währungsstabilität eine weitreichendere mitgliedstaatliche Konsolidierungsleistung zu fordern sein. In Anbetracht der von den Krisenfolgen aufgezehrten Sicherheitsmargen und großen Konsolidierungsspannen bis zum erneuten Greifen des Vorsorgeprinzips dürfte eine den Referenzwert überschreitende Bestimmung der Mindestkonsolidierungsrate auch im Rahmen der multilateralen Überwachung angezeigt erscheinen.

Im Rahmen der jüngst im Zusammenhang mit der Finanzkrise eingeleiteten Defizitverfahren ist beiden rechtlichen Erfordernissen entsprochen worden. Der Rat legt auf der Grundlage entsprechender Empfehlungen der Kommission die Frist für die Defizitkorrektur für jeden Mitgliedstaat individuell fest. Für die Haushaltskonsolidierung hat er – mit Billigung des Europäischen Rates[188] – ein „ehrgeiziges Tempo“ gefordert, das er nur erreicht sieht, wenn in den meisten Mitgliedstaaten eine über dem Referenzwert der Mindestkonsolidierungsrate liegende Defizitrückführung gelingt.[189] Diese Auffassung deckt sich mit der anlässlich der Vorstellung ihrer Herbstprognose von der Kommission geäußerten Einschätzung.[190] In dieselbe Richtung geht eine Forderung der EZB, die in ihrem Monatsbericht für September 2009 nicht bloß die Umsetzung der „Mindestkonsolidierungsrate“ von 0,5% des BIP, sondern eine jährliche Rückführung des strukturellen Defizits um 1% des BIP für sachgerecht erachtet hat.[191]

Für Deutschland leiten sich überdies aus den im Zuge der Föderalismusreform II neu in das Grundgesetz aufgenommenen verfassungsrechtlichen Verschuldungsrestriktionen (sog.

---

185 Art. 3 Abs. 4 S. 3 Verordnung (EG) Nr. 1467/97.

186 Eine solche Bestimmung hätte auch in der Praxis unannehmbare Konsequenzen. So würde bei einer bloßen „Hochrechnung“ des Zeitrahmens für die Defizitkorrektur anhand des Richtwerts von 0,5% des BIP struktureller Defizitrückführung pro Jahr im Jahr 2015 der Euro-Raum im Durchschnitt noch immer eine strukturelle Defizitquote von 2,2% des BIP aufweisen. Einzelne Länder wie Irland und Spanien hätten ihren Haushaltssaldo noch nicht unter die Defizitobergrenze zurückgeführt, Frankreich nur knapp. Vgl. *Sachverständigenrat*, Gutachten 2009/2010, S. 8, Rn. 15.

187 Art. 5 Abs. 1 UAbs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1466/97; in Zeiten „ungünstiger Konjunktur“ können die mitgliedstaatlichen Anstrengungen geringer ausfallen.

188 Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates vom 29./30. Oktober 2009, Ziff. 27.

189 Rat der Europäischen Union, Pressemitteilung 14601/09 (Presse 294) über die 2967. Tagung des Rates Wirtschaft und Finanzen vom 20.10.2009, S. 7.

190 Vgl. FAZ vom 4.11.2009, S. 11, demzufolge Währungskommissar *Almunia* teilweise „deutlich ehrgeizigere“ Anstrengungen für erforderlich erachtet hat.

191 *EZB*, Monatsbericht September 2009, S. 8.

„Schuldenbremse“ [192]) für den Bund Anforderungen an die Größe der in den nächsten Jahren zu erbringenden Konsolidierungsleistung ab.[193] Mit der Verfassungsänderung soll eine Anpassung an die vertraglichen Vorgaben und die Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts auf europäischer Ebene erreicht werden.[194] Bund und Länder werden gemäß Art. 109 Abs. 3 GG „grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten“ auskommen müssen. Gemäß dem neu gefassten Art. 115 Abs. 2 GG darf für den Bund die sich auf den strukturellen Defizitanteil beziehende Kreditaufnahme ab dem Jahr 2016 den Wert von 0,35% in Relation zum BIP nicht überschreiten. Wird die vom Finanzplanungsrat für die Jahre 2010 bis 2013 erwartete strukturelle Defizitquote bis 2016 unterstellt, ergibt sich in diesem Zeitraum für den Bund eine vom Grundgesetz geforderte strukturelle Konsolidierungsleistung von 1,25% des BIP, die schrittweise erbracht werden kann.[195] Konsistente und mit der Koordinierung auf Unionsebene verknüpfte nationale Haushaltsregeln gelten als wichtiger Faktor für die Erreichung der Zielsetzungen eines mitgliedstaatlichen Programms.[196]

IV. Berücksichtigung des Stabilitäts- und Wachstumspakts bei Krisenbewältigungsmaßnahmen

1. Selektive Aktivierung von Konjunkturstützungsmaßnahmen

Die Finanz- und Wirtschaftskrise stellt eine ökonomische Ausnahmesituation dar, die eines außergewöhnlichen politischen Krisenmanagements bedurfte und noch immer bedarf. Obgleich der Pakt zu Stabilisierungszwecken die Rolle der automatischen Stabilisatoren betont, schließt er eine aktive Konjunktursteuerung nicht grundsätzlich aus. Im Rahmen des von ihm konkretisierten Vorsorgeprinzips verlangt er den Mitgliedstaaten, die dieses finanzpolitische Instrument anwenden wollen, allerdings überschießende Konsolidierungsanstrengungen in konjunkturell guten Zeiten ab, um zu vermeiden, dass infolge des *deficit spending* im Abschwung die Defizitobergrenze überschritten wird. Werden die Mitgliedstaaten der Union von einem ökonomischen Schock von dem Ausmaß und der Schwere der Finanzkrise getroffen, ist der Rahmen des Vorsorgeprinzips hingegen verlassen: Die Union verlangt von den Mitgliedstaaten eine haushaltspolitische Vorsorge gegenüber im Rahmen eines gewöhnlichen Konjunkturzyklus erwartbaren Abschwüngen, nicht aber eine Vorsorge, die sie gegen Schocks außergewöhnlichen Ausmaßes wappnet.[197] Wird die Defizitobergrenze infolge der Krisenwirkungen deutlich überschritten, müssen zwar Defizitverfahren eingeleitet und die aufgetretenen übermäßigen Defizite rasch zurückgeführt werden. Diese Verpflichtungen lassen aber im Fall eines außergewöhnlich schweren Schocks nicht den Schluss auf ein mitgliedstaatliches Fehlverhalten zu. Der Pakt steht in diesen Fällen dem Bemühen um seine Abfederung mittels aktiver konjunkturstützender Maßnahmen nicht grundsätzlich entgegen.[198] Mit dem Pakt in Ein-

---

192 Zur „Staatsschuldenbremse“ *Ohler*, DVBl. 2009, S. 1265 (1271 ff.); Rolf *Schmidt*, DVBl. 2009, S. 1274 ff.; *Kemmler*, DÖV 2009, S. 549 (553).

193 *Sachverständigenrat*, Gutachten 2009/2010, S. 10 Rn. 20: „Gesetzlich vorgeschriebener Konsolidierungspfad“.

194 Rolf *Schmidt*, DVBl. 2009, S. 1274 (1282): „bedeutende Annäherung“; *Ohler*, DVBl. 2009, S. 1265.

195 Näher *Sachverständigenrat*, Gutachten 2009/2010, S. 182 Rn. 266.

196 *Europäische Kommission*, Public Finances in EMU - 2009, S. 5 ff.

197 Mitgliedstaaten, die eine ausreichend große Sicherheitsmarge verwirklicht und dem Vorsorgeprinzip vollständig entsprochen haben, werden sich hingegen auch im Hinblick auf die Bewältigung eines schweren, den Verpflichtungsrahmen des Vorsorgeprinzips überschreitenden ökonomischen Schocks in einer vergleichsweise günstigeren Ausgangsposition befinden.

198 Zu den Gründen einer Renaissance aktiver Konjunktursteuerung im Angesicht der Krise *Europäische Kommission*, Public Finances in EMU - 2008, S. 19 ff.

klang steht allerdings nur ein Zugriff auf dieses Instrument, der sicherstellt, dass nur diejenigen Mitgliedstaaten defizitwirksame Beiträge zur Stabilisierung der Konjunktur leisten, die haushaltspolitische Spielräume nutzen können, ohne die notwendige Rückkehr zu langfristig tragfähigen Haushaltspositionen zu gefährden.

Die Gemeinschaft hat die einzelnen konjunkturellen Stützungsbeiträge der Mitgliedstaaten im Rahmen des europäischen Konjunkturprogramms[199] koordiniert.[200] Bei der Frage, welche Mitgliedstaaten sich in welchem Ausmaß an der Stimulierung der Wirtschaftstätigkeit durch Auflegung von Konjunkturprogrammen beteiligen sollten, dienten die nach Paktvorgaben beurteilten haushaltspolitischen Spielräume der Mitgliedstaaten als Orientierung.[201] Diejenigen Mitgliedstaaten, die in konjunkturell guten Zeiten für eine entsprechende Sicherheitsmarge gesorgt hatten, konnten einen größeren Beitrag zur aktiven Stabilisierung leisten.[202] Eine weitere Gruppe von Mitgliedstaaten wies im Jahr 2008 bereits ein hohes Defizit auf. Während einige Mitgliedstaaten[203] aus dieser Gruppe Stabilisierungsmaßnahmen im Rahmen des Europäischen Konjunkturprogramms ergriffen, beteiligten andere[204] sich nicht an aktiven Konjunktursteuerungsmaßnahmen.[205] Seine Funktion als „Stabilitätsanker" übernimmt der Pakt damit nicht erst in der Konsolidierungsphase; sie hat sich bereits beim Zuschnitt der Kriseninterventionsmaßnahmen bemerkbar gemacht.[206]

2. Stabilitätsgerechter Umgang mit zu hoher Verschuldung und drohendem Staatsbankrott

a) Gegenseitiger Beistand zur Abwendung eines drohenden Staatsbankrotts

aa) Ausgangslage

Die mit der Finanzkrise aufgekommene Insolvenzgefahr droht von Banken auf Staaten überzugreifen. Diese Lage markiert ein neues Stadium der existenziellen Bedrohung der politi-

---

199 European Economic Recovery Plan (EERP). *Europäische Kommission*, Europäisches Konjunkturprogramm, Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat vom 26.11.2008, KOM(2008) 800 endgültig. *Dies.*, IP/08/1771 vom 26.11.2008. Zur Umsetzung vgl. *Europäische Kommission*, Impulse für den Aufschwung in Europa, Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates, 4.3.2009, KOM(2009) 114 endgültig, S. 10; *dies.*, Public Finances in EMU - 2009, S. 16 ff.

200 Bei dem „Europäischen Konjunkturprogramm" handelt es sich um nicht verpflichtende Vorschläge an die Mitgliedstaaten. Dazu *Mussler*, FAZ vom 1.12.2008, S. 11, der den Anspruch der Kommission, die mitgliedstaatlichen Beiträge zum Konjunkturprogramm zu koordinieren, für anmaßend hält und als Einladung und Freibrief zum Verstoß gegen die Stabilitätskriterien kritisiert: Die Kommission verabschiede sich damit von ihrer Kernaufgabe als Hüterin der Verträge.

201 *Europäische Kommission*, Europäisches Konjunkturprogramm, Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat vom 26.11.2008, KOM(2008) 800 endgültig, S. 8. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt wird als „Grundlage des Programms" bezeichnet (aaO., S. 7). Zur Unterschiedlichkeit der mitgliedstaatlichen Beiträge zur Konjunkturstützung vgl. *Europäische Kommission*, IP/09/274 vom 18.02.2009; zur Abhängigkeit von dem zur Verfügung stehenden haushaltspolitischen Spielraum *dies.*, Public Finances in EMU - 2009, S. 14 ff, 41.

202 Die Kommission (*Europäische Kommission*, Public Finances in EMU - 2009, S. 41) nennt Finnland, Dänemark, Luxemburg, Schweden, die Niederlande, Deutschland und Österreich.

203 Großbritannien, Polen, Frankreich und Spanien.

204 Griechenland, Irland, Italien.

205 Zur Reaktion der Mitgliedstaaten der Union auf die Finanzkrise vgl. *Europäische Kommission*, The EU's response to support the real economy during the economic crisis: An overview of Member States' recovery measures, 2009.

206 Nach den Feststellungen der Kommission haben Spanien, Österreich, Finnland, das Vereinigte Königreich und Schweden für die größten Konjunkturimpulse in % des BIP gesorgt; *Europäische Kommission*, Pressemitteilung vom 23.6.2009, IP/09/982, S. 2.

schen und wirtschaftlichen Ordnung in der Europäischen Union. Als Mitgliedstaaten der Union, die in gefährliche Nähe zu einem Staatsbankrott gerückt sind, werden Ungarn, Lettland, Rumänien und Litauen, aber auch Euroländer wie Griechenland, Irland, Italien, Spanien und Portugal genannt.[207]
Während insbesondere einige der jüngst der Union beigetretenen Mitgliedstaaten ihre Haushaltslage noch nicht hinreichend konsolidiert hatten, um einem ökonomischen Schock vom Ausmaß der Finanz- und Wirtschaftskrise standhalten zu können, ist es in jüngerer Zeit im Euro-Raum insbesondere infolge von höheren Zinsdifferenzen (Spreads) auf Staatsanleihen zu finanziellen Problemen gekommen. Durch Herabstufung eines Mitgliedstaates – wie z.B. Griechenlands – durch Rating-Agenturen erhöhen sich die Zinsdifferenzen, so dass der Schuldendienst gerade der Mitgliedstaaten mit hoher Verschuldung sich verteuert und ihren finanziellen Handlungsspielraum noch weiter einengt. Gelingt es dem betreffenden Mitgliedstaat auch mit einem entsprechenden Zinsaufschlag nicht mehr, seine Staatspapiere an den Finanzmärkten zu platzieren, droht ihm der Zahlungsausfall, sofern er nicht Hilfszahlungen von anderen Mitgliedstaaten, der Union oder einer Institution wie z.B. dem IWF erhält.

bb) Zum Zusammenhang zwischen dem Ausschluss der Solidarhaftung und der Haushaltsdisziplin in der Union

Bereits im Vorfeld der Währungsunion ist viel darüber diskutiert worden, ob ein regelgebundener oder ein marktgestützter Ansatz für die damalige Europäische Gemeinschaft geeigneter sei, um das Ziel der Disziplinierung der mitgliedstaatlichen Haushaltspolitik zu erreichen. Die Schöpfer des Vertrages von Maastricht entschieden sich dafür, beide Wege parallel zu beschreiten. Während in den Art. 103, 104c EGV (Maastricht) Koordinierungs- und Aufsichtsverfahren eingerichtet wurden, um die haushaltspolitische Entwicklung in den Mitgliedstaaten zu überwachen und zu beeinflussen,[208] sollen die Art. 122 bis 125 AEUV die Voraussetzungen für eine Disziplinierung der mitgliedstaatlichen Haushaltspolitik über die Finanzmärkte rechtlich verankern. Beide Ansätze stehen nicht unverbunden nebeneinander, sondern sind aufeinander bezogen.[209] Dem Ansatz der Marktdisziplinierung zufolge reagieren die Märkte auf die unsolide Haushaltspolitik eines hoch verschuldeten Mitgliedstaates, indem sie zur Abdeckung des Ausfallrisikos Zinsaufschläge auf die Staatspapiere des betreffenden Mitgliedstaates verlangen. Dadurch verteuert sich die Kreditaufnahme des betreffenden Mitgliedstaates und sein politischer Handlungsspielraum wird eingeschränkt, worauf er annahmegemäß mit einer Korrektur seiner Haushaltspolitik und einer Rückkehr zu soliden Finanzen reagiert.

In Art. 125 Abs. 1 AEUV ist geregelt, dass weder die Union noch einzelne Mitgliedstaaten für die Verbindlichkeiten eines anderen Mitgliedstaates haften. Die Vorschrift ist die Achillesverse für die Funktionsfähigkeit der Disziplinierung eines öffentlichen Schuldners über die Märkte. Denn die Marktakteure werden die zur Disziplinierung erforderlichen Risikoaufschläge nur in ausreichender Höhe erheben,[210] wenn sie das Ausfallrisiko allein anhand der

---

207 *Häde*, EuZW 2009, S. 399 (400).

208 Vgl. nunmehr das ausdrückliche Bekenntnis zu „einem auf Regeln beruhenden System", welches am besten gewährleisten könne, „dass die Verpflichtungen tatsächlich eingehalten und alle Mitgliedstaaten gleich behandelt werden" in der dem Vertrag von Lissabon beigefügten Erklärung zu Art. 126 AEUV, ABl. Nr. C 306 vom 17.12.2007, S. 259 ff.

209 Der Stabilitäts- und Wachstumspakt soll vermeiden helfen, dass die Mitgliedstaaten sich in eine finanzpolitisch derart prekäre Lage bringen, dass der Schuldendienst gefährdet erscheint und die No-bail-out-Klausel des Vertrags „getestet" wird. Der Pakt dient insofern der Absicherung der rechtlichen Voraussetzungen für den Ablauf der Disziplinierung über die Märkte.

210 Es ist nicht zu erwarten, dass eine Disziplinierung über den Markt stets optimal und gleichmäßig verlaufen wird. Die jüngste Marktreaktion in Gestalt von Zinsdifferenzen von mehreren Prozentpunkten kam zu spät

Bonität des um Mittel nachsuchenden Mitgliedstaates beurteilen. Gehen die Finanzintermediäre dagegen davon aus, dass die Union oder einzelne Mitgliedstaaten notfalls für die Verbindlichkeiten des betreffenden Mitgliedstaates einstehen, werden sie für die Bewertung die Bonität dieser Haftungsgemeinschaft zugrunde legen und keine oder geringere Risikoaufschläge verlangen. Der marktgestützte Disziplinierungsmechanismus wäre in seiner Funktionsfähigkeit beeinträchtigt. Die sog. No-bail-out-Klausel des Art. 125 Abs. 1 AEUV soll verhindern, dass die Märkte ihre Beurteilung der mit der Kreditvergabe verbundenen Risiken auf eine Haftungsgemeinschaft ausdehnen.[211]

Werden Finanzhilfen an einen Mitgliedstaat gegeben, um seine Zahlungsunfähigkeit abzuwenden, liegt darin ein Eintreten für seine Verbindlichkeiten, die eine Haftungsübernahme im Sinne des Art. 125 Abs. 1 AEUV darstellt. Eine Haftungsübernahme – gleich in welcher Form sie abgewickelt wird[212] – würde nicht nur den Ablauf des marktgestützten Disziplinierungsmechanismus stören. Der Pakt als Teil des regelgebundenen Disziplinierungsansatzes sieht eine Reihe von Einwirkungsmechanismen vor, die ihrerseits auf eine Stärkung des Marktmechanismus abzielen: Seine Abschreckungsstrategie stützt sich als eingriffsintensivstes Mittel auf die Verhängung pekuniärer Sanktionsmaßnahmen. Die Forderung einer in eine Geldbuße umwandelbaren Einlage verliert aber ihre abschreckende und disziplinierende Wirkung, wenn dem betreffenden Mitgliedstaat Finanzmittel zugeführt werden, um ihm die Begleichung seiner Verbindlichkeiten zu ermöglichen. Eine Haftungsübernahme würde die Sanktionsinstrumente des Pakts nicht nur im konkreten Fall wirkungslos machen, sondern ein „Sündenfall" würde die Abschreckungsstrategie des Pakts auch für die Zukunft beschädigen. Der in Art. 125 Abs. 1 AEUV verankerte Grundsatz des Ausschlusses der Solidarhaftung ist daher auf das Engste mit Art. 126 AEUV, dem Stabilitäts- und Wachstumspakt und den weiteren Vorkehrungen zur Erhaltung der Haushaltsdisziplin in der Union verknüpft.

cc) Durchbrechungen des Verbots der Solidarhaftung

Der in Art. 125 Abs. 1 AEUV aufgestellte Grundsatz des Ausschlusses der Solidarhaftung wird in Art. 143 und in Art. 122 Abs. 2 AEUV durchbrochen. Nach Art. 143 AEUV in Verbindung mit der Verordnung (EG) Nr. 332/2002[213] kann der Rat Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung[214] gegenseitigen Beistand gewähren, die sich in Zahlungsbilanzschwierigkeiten befinden. Die Gemeinschaft hat aufgrund der Finanzkrise eine ernstliche Bedrohung der Zahlungsbilanz festgestellt und Ungarn, Lettland und Rumänien eine Unterstützung auf dieser Rechtsgrundlage gewährt, die mit Hilfsaktionen des IWF und der Weltbank koordiniert und mit wirtschaftspolitischen Auflagen verbunden wurde.[215]

Art. 122 Abs. 2 AEUV sieht die Möglichkeit der Gewährung eines finanziellen Beistands der Union auch für ein Euroland vor, wenn der betreffende Mitgliedstaat aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht ist. Der Rat entscheidet mit qualifizierter Mehrheit[216] auf Vorschlag der Kommission nach seinem

---

und zu drastisch. Zutreffend *Häde*, EuZW 2009, S. 399 (402). Dies ändert hingegen nichts daran, dass eine Disziplinierung über die Märkte vertraglich gewollt ist.

211 Zur Kritik an der mangelnden „Glaubwürdigkeit" der No-bail-out-Klausel vgl. *Mussler*, in: FAZ vom 9.3.2009, S. 9; *Hentschelmann*, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2009, S. 1502 ff.

212 Die Ausgabe von Euro-Anleihen stünde in deutlichem Widerspruch zur Logik der No-bail-out-Klausel.

213 ABl. Nr. L 53 vom 23.2.2002, S. 1.

214 Art. 143 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV.

215 Näher dazu *Häde*, EuZW 2009, S. 399 (401).

216 Art. 16 Abs. 3 EUV n.F.

Ermessen, ob er finanzielle Hilfsleistungen gewähren will. Hinsichtlich der Formen für die Abwicklung der Hilfe bestehen weit reichende Spielräume.[217] Die Norm gestattet Hilfsmaßnahmen der Union, nicht dagegen anderer Mitgliedstaaten.[218]

Fraglich ist, ob die Finanzkrise und deren Folgen als „außergewöhnliches Ereignis" im Sinne des Art. 122 Abs. 2 AEUV angesehen werden kann. Die Frage lässt sich nur unter Berücksichtigung der Besonderheiten des jeweiligen Einzelfalls entscheiden. Maßgeblich ist eine Analyse der Ursachen, die zu der drohenden Zahlungsunfähigkeit geführt haben, im Einzelfall. Hier kann es nur darum gehen, die Voraussetzungen, unter denen eine Finanzhilfe zur Abwendung der Zahlungsunfähigkeit eines Eurolandes überhaupt in Betracht kommt, näher zu umreißen.

Als Beispiele für außergewöhnliche Ereignisse werden Störungen der gesellschaftlichen Ordnung von erheblichem Ausmaß genannt, wie z.B. Unruhen, militärische Auseinandersetzungen, schwerwiegende soziale Probleme, etc.[219] Die Finanzkrise selbst hat den in einigen Mitgliedstaaten womöglich drohenden Staatsbankrott nicht unmittelbar ausgelöst. Stattdessen könnte auf den schweren Wirtschaftseinbruch abgestellt werden, zu dem sie sich ausgeweitet und der in den meisten Mitgliedstaaten der Union zu einer erheblichen Belastung der öffentlichen Finanzen geführt hat. Der Umstand, dass in Art. 2 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1467/97 ein schwerer Wirtschaftsabschwung wegen dessen eigenständiger Regelung nicht als außergewöhnliches Ereignis anzusehen ist,[220] steht der Einordnung als außergewöhnliches Ereignis im Sinne des Art. 122 Abs. 2 AEUV nicht entgegen. Obgleich die Formulierung in Art. 2 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1467/97 sich an Art. 122 Abs. 2 AEUV anlehnt,[221] bedeutet dies noch nicht, dass beide Begriffe gleich ausgelegt werden müssten oder sollten.[222] Art. 2 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1467/97 konkretisiert mit der Ausnahmeklausel des Defizitkriteriums eines der Teilelemente eines Kriteriums für die Bewertung, ob ein Mitgliedstaat die unionsweit geforderte Haushaltsdisziplin beachtet. Die Vorschrift steht nicht nur in einem anderen Regelungszusammenhang, sondern auch auf einer anderen Abstraktionsstufe als der in Art. 122 Abs. 2 AEUV gebrauchte Begriff. Zudem wird der im Vertrag gebrauchte anders als der in Art. 2 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1467/97 verwendete Begriff zumindest nicht explizit durch eine erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage gekennzeichnet. Es ist daher nicht ausgeschlossen, dass ein erheblicher Wirtschaftsabschwung ein außergewöhnliches Ereignis im Sinne des Art. 122 Abs. 2 AEUV darstellt.

Das Verhältnis der Bestimmungen zueinander, wonach Art. 125 Abs. 1 AEUV den Grundsatz, Art. 122 Abs. 2 AEUV seine Einschränkung regelt, gebietet, die letztgenannte Norm als Ausnahmevorschrift eng auszulegen.[223] Darüber hinaus ist es geboten, Art. 122 Abs. 2 AEUV mit Blick auf den Zweck des Art. 125 Abs. 1 AEUV, eine marktgestützte Disziplinierung der mitgliedstaatlichen Haushaltspolitik zu ermöglichen, derart auszulegen, dass die Bedingungen

---

217 Näher *Häde*, EuZW 2009, S. 399 (403 m.w.N.).

218 *Häde*, in: Calliess/Ruffert, EU-/EG, 2. Aufl., Art. 100 Rn. 6.

219 *Bandilla*, in: Grabitz/Hilf, EU, Bd. II, Stand Okt. 2006, Art. 100 Rn. 10; *Kempen*, in: Streinz, EUV/EGV, 2003, Art. 100 Rn. 9.

220 Oben, III. 3. a) aa).

221 Vgl. *Häde*, EuZW 2009, S. 399 (401); *Konow*, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2002, S. 90 ff.

222 Geht man von der Identität der Begriffe aus und legt man die Begriffsbestimmung der Kommission für den in Art. 2 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1467/97 gebrauchten Begriff des „außergewöhnlichen Ereignisses" auch in Art. 122 Abs. 2 AEUV zugrunde, wäre es ausgeschlossen, in der Finanzkrise ein außergewöhnliches Ereignis zu sehen.

223 Ebenso *Häde*, EuZW 2009, S. 399 (403); *Kempen*, in: Streinz, EUV/EGV, 2003, Art. 100 Rn. 8.

für das Funktionieren des Mechanismus weitestmöglich erhalten bleiben und kein Wertungswiderspruch zu den Vorschriften über die Haushaltsdisziplin auftritt.[224]
Zu den Bedingungen für den Ablauf einer marktgestützten Disziplinierung mitgliedstaatlicher Haushaltspolitik zählt, dass der einzelne Mitgliedstaat die Folgen einer zu hohen Verschuldung nicht „vergemeinschaften" kann, sondern selbst zu spüren bekommt. Um diese Bedingung zu gewährleisten, muss konsequenterweise die reale Möglichkeit bestehen, dass ein Mitgliedstaat, der eine zu hohe Staatsverschuldung zulässt und sich durch steigende Zinslasten von einer solchen Politik nicht abbringen lässt, zahlungsunfähig werden kann. Wird dem Mitgliedstaat sein Insolvenzrisiko durch die Aussicht auf einen Beistand der Union von vornherein abgenommen, werden die marktinduzierten Zinsaufschläge von vornherein ausbleiben oder geringer ausfallen – die Disziplinierungswirkung des Mechanismus würde unterlaufen.

Die gebotene Auslegung des Art. 122 Abs. 2 AEUV vor diesem Normhintergrund beeinflusst insbesondere das Verständnis des Tatbestandsmerkmals, dem zufolge das außergewöhnliche Ereignis sich der Kontrolle des Mitgliedstaates entziehen muss. Die im Grundsatz des Ausschlusses der Solidarhaftung zum Ausdruck kommende Wertung, dass der Mitgliedstaat die Folgen einer zu hohen Verschuldung zu spüren bekommen soll,[225] bleibt nur weitestmöglich erhalten, wenn im Rahmen des Art. 122 Abs. 2 AEUV einschränkend verlangt wird, dass der bestimmende Grund für den Verlust der mitgliedstaatlichen Kontrollfähigkeit im außergewöhnlichen Charakter des aufgetretenen Ereignisses selbst liegt. Hilfsleistungen der Union sind wegen ihrer beeinträchtigenden Folgen für den Marktmechanismus als letztes Mittel nur gerechtfertigt, wenn der Mitgliedstaat seiner Verantwortung, im Sinne der im Euro-Raum geforderten Haushaltsdisziplin nicht durch eine überbordende Verschuldung selbst eine maßgebliche Ursache für den Verlust seiner Kontrollfähigkeit zu setzen, gerecht geworden ist. Ein Ereignis ist daher nur dann „außergewöhnlich" im Sinne des Art. 122 Abs. 2 AEUV, wenn die mitgliedstaatliche Unfähigkeit, seine Folgen zu kontrollieren, nicht auf die unsolide Lage seiner öffentlichen Finanzen bei seinem Eintritt zurückzuführen ist, sondern auf dem besonderen Charakter des Ereignisses beruht.

Hat der betreffende Mitgliedstaat sich durch eine unsolide Lage seiner Finanzen anfällig gemacht und seine Kontrollfähigkeit durch eine zu hohe Verschuldung sehenden Auges herabgesetzt, ist seine Hilfsbedürftigkeit nicht in erster Linie der Außergewöhnlichkeit des eingetretenen Ereignisses geschuldet; sie hätte auch durch ein „gewöhnliches" Ereignis eintreten können. Hielte man auch in diesen Fällen das Merkmal des Kontrollverlustes für gegeben,[226] könnten auch solche Mitgliedstaaten im Ernstfall auf Hilfszahlungen der Union spekulieren, die die Ursachen ihrer Hilfsbedürftigkeit durch eine überbordende Verschuldung zuvor selbst gesetzt haben. Der Mitgliedstaat könnte mit seiner Zahlungsunfähigkeit die gravierendste Folge zu hoher Verschuldung ausschließen, so dass die Spürbarkeit der Verschuldungsfolgen für ihn eingeschränkt und die Funktionsbedingungen des Marktmechanismus beeinträchtigt würden. Die Vorkehrungen der Union zur Gewährleistung der Haushaltsdisziplin im Euro-Raum würden geschwächt. Es träte zudem ein Wertungswiderspruch zu der Rechtspflicht auf,

---

224 Vgl. die in der Nizza-Schlussakte vom 21.2.2001 enthaltene Erklärung Nr. 6 zu Art. 100 EGV, wonach Beistandsbeschlüsse mit dem Haftungsausschluss des Art. 103 EGV vereinbar sein müssen. Die Notwendigkeit, Art. 122 Abs. 2 AEUV unter Wahrung des Sinnhintergrunds des Haftungsausschlusses auszulegen, die in der Erklärung ihren Ausdruck gefunden hat, besteht auf Basis des Lissabonner Vertrages unverändert fort.

225 Vgl. *Häde*, EuZW 2009, S. 399 (402).

226 So *Häde*, EuZW 2009, S. 399 (401); *ders*., in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, 2. Aufl. 2002, Art. 100 Rn. 5; *Bandilla*, in: Grabitz/Hilf, EU, Stand Okt. 2006, Art. 100 Rn. 10; *Kempen*, in: Streinz, EUV/EGV, 2003, Art. 100 Rn. 9.

übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden[227]: Hohe Defizite können nicht als außerordentliches Ereignis im Sinne des Art. 122 Abs. 2 AEUV anerkannt werden, weil dies die Verpflichtung zur Haushaltsdisziplin *ad absurdum* führte.[228] Sofern auch in Fällen, in denen die Tolerierung hoher Defizite entscheidend zum Verlust der Kontrollfähigkeit eines Mitgliedstaates beigetragen hat, Art. 122 Abs. 2 AEUV angewendet würde, würden (auch) hohe Defizite eben doch zur Begründung der Hilfsverpflichtung herangezogen.

dd) Resümee

Art. 125 Abs. 1 AEUV schließt Hilfsmaßnahmen grundsätzlich, nicht aber in den in Art. 143 und Art. 122 Abs. 2 AEUV ausdrücklich geregelten Ausnahmefällen als *ultima ratio* zur Abwendung eines Staatsbankrotts aus.[229] Finanzieller Beistand der Union an Nicht-Euro-Länder ist gemäß Art. 143 AEUV unter den dort genannten Voraussetzungen zulässig und von der Union bereits gewährt worden. Hilfszahlungen zur Abwendung einer drohenden Zahlungsunfähigkeit eines Eurolandes sind nur unter den engen Voraussetzungen des Art. 122 Abs. 2 AEUV möglich. Um mit den Vorschriften zur Gewährleistung der mitgliedstaatlichen Haushaltsdisziplin nicht in Konflikt zu geraten, ist insbesondere dessen Merkmal der fehlenden Kontrolle des betreffenden Mitgliedstaates über das außergewöhnliche Ereignis eng auszulegen. Sofern die Folgen eines Ereignisses für ein Euroland erst infolge mangelnder Solidität seiner öffentlichen Finanzen unbeherrschbar geworden sind, liegen die Voraussetzungen des Art. 122 Abs. 2 AEUV nicht vor. Hilfsmaßnahmen der Union sind in diesem Fall unzulässig.

b) Zum Umgang mit einer anhaltend zu hohen Verschuldung eines Eurolandes am Beispiel Griechenlands

Die Entscheidung, Griechenland in den Euro-Raum aufzunehmen, beruhte auf Haushaltszahlen, die sich als unzutreffend erwiesen haben; in Kenntnis der wahren Haushaltslage wäre sie wohl nicht getroffen worden. Die Größe des griechischen Haushaltsdefizits im Jahr 2009 ist mittlerweile von 5% auf knapp 13% des BIP korrigiert worden. Seit dem Euro-Beitritt Griechenlands lag das Defizit einzig im Boomjahr 2006 unter der Defizitobergrenze von 3% des BIP. Die Staatsverschuldung wird 2010 auf 125% des BIP und damit auf mehr als das Doppelte des Referenzwerts ansteigen. Die Anpassung der Bonitätsstufe Griechenlands durch Ratingagenturen führt zu einer steigenden Zinslast, die die Aufnahme von Kreditmitteln an den Finanzmärkten für das Land verteuert. Im Rahmen des anhängigen Defizitverfahrens hat der Rat nach der Beendigung des 2004 eingeleiteten Defizitverfahrens Mitte des Jahres 2007 im April 2009 erneut das Bestehen eines übermäßigen Defizits in Griechenland festgestellt,[230] das nach den Vorstellungen der Union bis Ende des Jahres 2010 beseitigt werden soll. Angesichts der desolaten Verschuldungslage wird über Finanzhilfen an Griechenland und die Möglichkeit eines bevorstehenden Staatsbankrotts spekuliert; auch ein Ausschluss Griechenlands aus der Euro-Zone wird diskutiert.[231]

---

227 Art. 126 Abs. 1 AEUV.

228 Zutreffend *Häde*, EuZW 2009, S. 399 (401).

229 Ebenso i.E. *Häde*, EuZW 2009, S. 399 (403) unter Heranziehung der Entstehungsgeschichte der Vorschriften.

230 Entscheidung des Rates vom 27.04.2009 über das Bestehen eines übermäßigen Defizits in Griechenland, ABl. Nr. L 135 vom 30.5.2009, S. 21.

231 Dass die Möglichkeit des Ausschlusses eines Mitgliedstaates aus der Euro-Zone zunehmend enttabuisiert wird, zeigt ein Arbeitspapier der EZB, das sich mit dieser Frage auseinander setzt. Vgl. *Athanassiou*, Withdrawal and Expulsion from the EU and EMU – Some reflections, EZB, Legal Working Paper Series No. 10, December 2009.

Mit dem Defizitverfahren und dem Verfahren der multilateralen Überwachung stehen der Gemeinschaft vielfältige Mechanismen der Einwirkung zur Verfügung, um einen Mitgliedstaat zu veranlassen, für eine solide Haushaltslage und die auf Unionsebene geforderte Haushaltsdisziplin zu sorgen. Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit dieser Verfahren ist jedoch, dass der betreffende Mitgliedstaat seiner Rechtspflicht, in den dafür vorgesehenen Formen ausreichende und verlässliche Informationen über seine Wirtschafts- und Haushaltslage zur Verfügung zu stellen, nachkommt. Diese Verpflichtung hat Griechenland nicht erfüllt,[232] so dass die Verfahren ihre Wirkung nicht ausreichend entfalten konnten. Der „Fall Griechenland" fordert daher zu grundsätzlichen Überlegungen heraus, wie verfahren werden soll, wenn ein Euroland dauerhaft die in der WWU erforderliche gemeinschaftsverträgliche Gestaltung seiner Finanzpolitik verweigert und die regelgebundenen Disziplinierungsmechanismen nicht ausreichend greifen.

Die Herabstufung der Bonität Griechenlands und die höheren Zinskosten sind der desolaten Haushaltslage geschuldet und Ausdruck des erwünschten Funktionierens des Marktmechanismus. Das Verhalten der Rating-Agenturen und die zunehmende Zinsspreizung sind Zeichen dafür, dass die Märkte ein Bail-out nicht mit Sicherheit erwarten. Die Zugehörigkeit zum Euro-Raum ermöglicht es nicht nur, von niedrigeren Zinssätzen für staatliche Anleihen zu profitieren, sondern bringt wegen der Mitverantwortung für die Stärke der gemeinsamen Währung auch gesteigerte Pflichten mit sich. Es wird in den kommenden Jahren Aufgabe der griechischen Regierung sein, der Verantwortung eines Eurolandes entsprechend entschlossen und konsequent zu handeln, um das verlorene Vertrauen zurückzugewinnen. Im Fall Griechenlands ist es wegen der selbst verantworteten und von der Finanzkrise weitgehend unabhängigen prekären Lage der öffentlichen Finanzen zweifelhaft, ob, sollte er erforderlich werden, die oben skizzierten Voraussetzungen für einen finanziellen Beistand der Union zur Abwendung der Zahlungsunfähigkeit gemäß Art. 122 Abs. 2 AEUV vorliegen.

Sofern ein Mitgliedstaat nachhaltig weder durch Regeln noch vom Marktmechanismus davon abgehalten werden kann, eine die Stabilität der Unionswährung und den Zusammenhalt im Euro-Raum gefährdende Haushaltsposition zuzulassen, manifestieren sich darin seine stabilitätspolitische „Unreife" und mangelnde Einsicht in die mit der Teilnahme am Euro-Raum verbundenen Pflichten. Ein derartiges Verhalten stellt ein nicht tragbares Risiko für die Stabilität der gemeinsamen Währung dar. Die Union muss in die Lage versetzt werden, dieses Trittbrettfahrerproblem ursachengerecht zu lösen. Eine vorübergehende Haftungsübernahme seitens der Union oder einzelner Mitgliedstaaten gegen Auflagen ist kaum geeignet, die erforderliche „Läuterung" des Mitgliedstaates zu bewirken. Sie entwertete zudem die etablierten Einwirkungsinstrumente und gefährdete dadurch den bevorstehenden Konsolidierungsprozess. Die Gesamtheit der Mitgliedstaaten der Europäischen Union muss daher notfalls in der Lage sein, einen solchen Mitgliedstaat in rechtlich geordneter Weise von der weiteren Teilnahme an der gemeinsamen Währung auszuschließen. Derartige Regelungen existieren bislang nicht; mit dem Vertrag von Lissabon wurde lediglich ein Austrittsrecht[233] aus der Union explizit

---

[232] Griechenland ist das drastischste, nicht aber das einzige Beispiel für die Verletzung der mitgliedstaatlichen Informationspflichten gegenüber der Union. Im Fall Maltas wurde aufgrund einer erheblichen Revision der gemeldeten Haushaltszahlen die Anfertigung eines neuen Berichts der Kommission gemäß Art. 126 Abs. 3 AEUV notwendig, vgl. *Europäische Kommission*, Public Finances in EMU - 2009, S. 33: Revision des gemeldeten Haushaltsdefizits im Jahr 2008 von 3,3% des BIP auf 4,7% des BIP, so dass die Näheklausel nicht mehr als erfüllt angesehen werden konnte; zugleich kam in Anwendung des „Leitgrundsatzes" gemäß Art. 2 Abs. 4 Verordnung (EG) Nr. 1467/97 die Berücksichtigung sonstiger (im Fall Maltas günstiger) Faktoren nicht mehr in Betracht.

[233] Art. 50 EUV n.F.

normiert, aus welchem ein Ausschlussrecht nicht gefolgert werden kann.[234] Mit diesem ultimativen Druckmittel in der Hand könnte weiter überlegt werden, ob als Vorstufe die Schaffung eines für den Euro-Raum zuständigen Gremiums in Betracht kommt, das in Anlehnung an die Rolle des IWF im Einverständnis mit dem betreffenden Mitgliedstaat eine vorübergehende Überwachungs- und Kontrollfunktion über dessen öffentliche Finanzen übernimmt.

Im „Fall Griechenland" ist ein solches Stadium bislang nicht erreicht. Es bleibt abzuwarten, ob es der neuen Regierung gelingt, die unsolide Politik zugunsten einer neuen Kultur politischer Verantwortungsübernahme zu verabschieden, die notwendigen Reformen einzuleiten, den öffentlichen Dienst zu entschlacken, sowie Schattenwirtschaft und Korruption zu bekämpfen.

V. Ergebnis

Eine „Aussetzung" des Stabilitäts- und Wachstumspakts kommt in Zeiten der Finanzkrise schon aus Rechtsgründen nicht in Betracht. Sie wäre wegen des in Krisenzeiten noch gestiegenen Bedürfnisses nach einem verlässlichen Rechtsrahmen auch nicht sachgerecht. Der Pakt ist einer flexiblen Anwendung, die den Auswirkungen der Finanzkrise Rechnung trägt, ausreichend zugänglich. Zur Bewältigung der weitreichenden Konsolidierungserfordernisse, die infolge der krisenbedingt massiv belasteten Haushalte entstanden sind, bildet der Pakt einen unverzichtbaren und funktionstüchtigen Rechtsrahmen. Zur Stärkung des präventiven Paktarms besteht auf Basis des geltenden Rechts gleichwohl noch erhebliches Potential. Angesichts der enormen Herausforderungen der kommenden Jahre wird ein entschlossener Konsolidierungswille der Mitgliedstaaten und eine energische Anwendung der Paktinstrumente seitens der Unionsorgane entscheidend sein. Die Unionsorgane werden insbesondere dem Ausufern des Zeitrahmens für die Defizitkorrektur vorzubeugen und in der sich anschließenden Konsolidierungsphase entschiedene mitgliedstaatliche Anstrengungen zu unterstützen und einzufordern haben, das im Pakt vorgesehene Haushaltsziel eines mittelfristig nahezu ausgeglichenen oder positiven Haushalts möglichst rasch innerhalb eines überschaubaren Zeitraums zu erreichen.

234 *Terhechte*, EuR 2008, S. 143 (153); aA. *Puttler*, EuR 2004, S. 669 (678 ff.).