

STELLUNGNAHME ZUR ANHÖRUNG IM HAUSHALTS- SCHUSS DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES

REHN-VORSCHLÄGE

14. MÄRZ 2011

von

Ingolf Pernice, Berlin*

I. Einführung	1
II. Rechtsgrundlagen	3
1. Zulässige Präzisierungen	4
2. Die Einführung der Geldbuße als Regelsanktion	5
3. Die Aufteilung der Geldbußen unter den Euro-Ländern	5
4. Zusätzliche Sanktionsmöglichkeiten für Euro-Länder	6
5. Harmonisierung der innerstaatlichen Haushaltsrahmen	7
III. Das Verfahren der “umgekehrten Abstimmung”	9
IV. Ausblick	10

I. Einführung

Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion beruht auf der asymmetrischen Konstruktion, nach der die Koordinierung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten einer gemeinsamen Währungspolitik der Union gegenübersteht. Wegen unterschiedlicher nationaler Konzeptionen und Kulturen hinsichtlich der Wirtschafts- und Finanzpolitik driften die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten auseinander. Dieser Prozess konnte durch die Koordinierung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten nach den Art. 121 ff. AEUV nicht verhindert werden. Im europäischen Binnenmarkt mit gemeinsamer Währung die wachsenden Divergenzen zu Spannungen, ohne drastische Gegensteuerung werden sie mit großer Wahrscheinlichkeit zum Bruch führen.

Das Maßnahmenpaket der Kommission soll Abhilfe bringen. Die Kommission stellt es bewußt in den Zusammenhang der Strategie Europa 2020. Die Maßnahmen, die dort vorgeschlagen werden, werden allerdings – ohne fremde Hilfe – gerade in den Ländern nicht zu verwirklichen sein, wo sie vielleicht am dringlichsten sind.

* Professor Dr. jur., Dr. h.c. Lehrstuhl für öffentliches Recht, Völker- und Europarecht der Humboldt-Universität zu Berlin, gf. Direktor des Walter Hallstein Instituts für Europäisches Verfassungsrecht der Law (WHI) of the Humboldt-University of Berlin (www.whi-berlin.de).

Die Vorschläge sind im Zusammenhang mit dem Wettbewerbspakt zu sehen, der von Frankreich und Deutschland ins Gespräch gebracht wurde. Es geht – ganz im Sinne einer restriktiven nachhaltigen Haushaltspolitik – primär darum, entsprechend der Einigung im Europäischen Rat vom Juni 2010, wie in der Begründung zu den vorgeschlagenen Maßnahmen erläutert,

- sowohl die präventive als auch die korrektive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts u.a. durch Sanktionen zu stärken und der besonderen Lage der Mitgliedstaaten, die Mitglieder des Euro-Währungsgebiets sind, gebührend Rechnung zu tragen;
- den Schuldenständen und ihrer Entwicklung sowie der globalen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen im Rahmen der haushaltspolitischen Überwachung sehr viel stärkere Beachtung zu schenken;
- zu gewährleisten, dass alle Mitgliedstaaten über nationale Haushaltsvorschriften und mittelfristige Haushaltsrahmen verfügen, die mit dem SWP in Einklang stehen;
- die Qualität der statistischen Daten sicherzustellen.

Nicht berücksichtigt wird in diesem Maßnahmenpaket der Bedarf an Mitteln für Investitionen der krisenbedrohten Mitgliedstaaten in wachstums- und wettbewerbsstrategischen Kernbereichen. Dies geht über eine Verlängerung der den Krisenländern gegebenen Krediten und Zinssenkungen, wie sie jetzt angedacht sind, hinaus. Ohne zusätzliche Mittel ist indessen weder eine Erholung der Wirtschaft in den betreffenden Ländern noch die Stabilität des Euro und eine nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union insgesamt zu erwarten. Beide Aspekte gehen Hand in Hand.

Strategien zum Abbau der Leistungsbilanzunterschiede in der Europäischen Union sind im Maßnahmenpaket nicht erkennbar. Insofern muss der Fokus der Debatte erweitert werden. Das Stichwort „Solidarität“ taucht nicht auf. Solidarität aber ist der Schlüssel für eine ausgewogene Lösung. Nicht als Einbahnstraße, sondern im Gegenseitigkeitsverhältnis: Konsolidierung und Haushaltsdisziplin nach verschärften Regeln für alle auf der einen Seite, finanzielles Engagement der gegenwärtig stärkeren Länder zur Sicherung der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion der Union insgesamt auf der anderen Seite.¹ Dies muss Inhalt eines europäischen Sozialvertrags sein, zur Sicherung der Zukunft aller.

¹ Zurückhaltender jetzt *Christian Calliess*, Das europäische Solidaritätsprinzip und die Krise des Euro - Von der Rechtsgemeinschaft zur Solidaritätsgemeinschaft?, FCE 1/2011 (<http://whi-berlin.de/fce/2011.dhtml>), insbes. S. 37 ff., 59 ff.

Eine detaillierte Analyse und Kommentierung des Maßnahmenpakets ist vorliegend nicht möglich. Generell dürfte die vorgeschlagene Präzisierung der Kriterien im Verfahren der multilateralen Überwachung sowohl bei der Koordinierung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten als auch hinsichtlich ihrer Haushaltsdisziplin ebenso hilfreich sein, wie eine Stärkung der Durchsetzungsinstrumente insbesondere für die Mitglieder der Euro-Zone. Mit den im Richtlinienvorschlag enthaltenen Kriterien für einen gemeinsamen haushalts- und finanzpolitischen Rahmen würden die Vorgaben des Unionsrechts für eine solide Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten in das innerstaatliche Recht integriert und damit national operationalisiert, daneben aber dient die Harmonisierung aber auch dazu, die für eine wirksame Kontrolle notwendige Vollständigkeit und Vergleichbarkeit der Daten aus den Mitgliedstaaten herzustellen. Die Initiative ist insofern grundsätzlich positiv zu bewerten.

Nachfolgend sollen vielmehr einige rechtliche Fragen angesprochen werden, die für den Gesetzgebungsprozess von Bedeutung sein könnten. Sie betreffen insbesondere die Rechtsgrundlagen (dazu II.) und das Verfahren der „umgekehrten Abstimmung“ (dazu III.).

II. Rechtsgrundlagen

Als Rechtsgrundlagen des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) werden in der Begründung des Maßnahmenpakets die Art. 121 und 126 AEUV genannt. Geändert hat sich dabei gegenüber den 1997 als Grundlage des Stabilitätspakts verwendeten Art. 103 Abs. 5 bzw. Art. 104c Abs. 14 EGV (Amsterdam) nur, dass bei Art. 121 AEUV nicht mehr das Kooperationsverfahren des früheren Art. 252 EGV, sondern jetzt das ordentliche Gesetzgebungsverfahren nach Art. 294 AEUV Anwendung findet. Nunmehr entscheidet das Europäische Parlament insoweit gleichberechtigt mit. Bei Art. 126 Abs. 14 AEUV bleibt das Verfahren unverändert.

Auf Art. 121 Abs. 6 AEUV soll jetzt die Verordnung zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (nachfolgend: Überwachungs-VO) gestützt werden. Art. 126 Abs. 14 AEUV wird nach dem Kommissionsvorschlag die Rechtsgrundlage der Verordnung zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (nachfolgend: Defizit-VO) sein, während eine neue Verordnung über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen

Überwachung im Euroraum (nachfolgend: Durchsetzungs-VO) speziell für die Mitgliedstaaten gelten soll, die den Euro haben, und daher neben Art. 121 Abs. 6 auch auf Art. 136 AEUV gestützt werden soll. Neu ist schließlich auch die Richtlinie über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten (nachfolgend: Haushalts-RL), deren Rechtsgrundlage nach dem Vorschlag der Kommission Art. 126 Abs. 14 Uabs. 3 AEUV sein soll.

In diesen Neuregelungen finden sich unproblematisch zulässige Präzisierungen (1.). Fraglich aber ist, ob die Vorschriften über die Einführung der Geldbuße als Regelsanktion (2.), die Aufteilung der Geldbußen unter den Euro-Ländern (3.), die zusätzlichen Sanktionsmöglichkeiten für Euro-Länder in der präventiven und korrektiven Komponente der Haushaltsüberwachung (4.) und die Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die innerstaatlichen Haushaltsrahmen (5.) von den Kompetenznormen des AEUV gedeckt sind.

1. Zulässige Präzisierungen

Die Überwachungs-VO bleibt im Rahmen der durch sie geänderten Verordnung. Das das System der multilateralen Überwachung wird mit weit präziseren Vorgaben gestrafft. Insbesondere führt die Überwachungs-VO den „Grundsatz der vorsichtigen Haushaltspolitik“ ein, dessen Bedeutung in der 9. Begründungserwägung wie folgt zusammengefasst wird:

Vorsichtige Haushaltspolitik bedeutet, dass das Wachstum der Staatsausgaben normalerweise nicht über eine vorsichtige mittelfristige BIP-Wachstumsrate hinausgeht, Überschreitungen dieser Norm durch diskretionäre Erhöhungen der Staatseinnahmen in gleicher Höhe ausgeglichen und diskretionäre Einnahmensenkungen durch Ausgabenkürzungen kompensiert werden.

Art. 5 Abs. 1 Uabs. 4 der Überwachungs-VO definiert den Grundsatz im Einzelnen, während Art. 10 die Kriterien und Folgen einer erheblichen Abweichung von dem Grundsatz näher festlegt. Alles hält sich im Rahmen des früheren Systems letztlich rechtlich nicht durchsetzbarer Koordinierung der weiterhin autonomen Wirtschafts- und Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten. Die angeführte Rechtsgrundlage dürfte damit ausreichend sein.

Auch die Änderung der Defizit-VO bemüht sich um weitere Präzisierungen. Dem dient insbesondere die Festlegung eines, wie es in der 6. Begründungserwägung heißt, „numerischen Richtwerts, an dem gemessen werden kann, ob das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstands zum Bruttoinlandsprodukt hinreichend rückläufig ist und sich rasch genug dem Referenzwert nähert“. Auch die zahlreichen weiteren Präzisierungen und zu berücksichtigenden neuen Faktoren gehen über die Kriterien der bisher

geltenden Verordnung weit hinaus, bleiben aber im Rahmen des darin realisierten Ansatzes. Es handelt sich um „weitere Bestimmungen über die Durchführung des in diesem Artikel beschriebenen Verfahrens“ iSd., die der Rat nach Art. 126 Abs. 14 Uabs. 2 AEUV verabschieden kann und die insoweit das Protokoll Nr. 12 über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit ablösen oder ergänzen.

2. Die Einführung der Geldbuße als Regelsanktion

Problematisch könnte indessen sein, ob die neue Bestimmung des Art. 11 der Defizit-VO von der genannten Rechtsgrundlage gedeckt ist. Sie lautet:

„Beschließt der Rat Sanktionen gegen einen teilnehmenden Mitgliedstaat gemäß Artikel 126 Absatz 11 des Vertrags, so wird in der Regel eine Geldbuße verhängt. Der Rat kann beschließen, diese Geldbuße durch andere in Artikel 126 Absatz 11 des Vertrags vorgesehene Maßnahmen zu ergänzen.“

Diese Bestimmung beseitigt das Auswahlermessen des Rates zwischen vier unterschiedlich einschneidenden Sanktionstypen, wie es in Art. 126 Abs. 11 AEUV vorgesehen ist, indem die Geldbuße als Regelfall vorgesehen wird. Dass andere Sanktionen zusätzlich beschlossen werden können, zeigt, dass eine Wahlfreiheit, wie der Vertrag sie vorsieht, grundsätzlich nicht bestehen soll. Diese gravierende Änderung hinsichtlich der Rechtsfolgen der Feststellung eines übermäßigen Defizits geht über das hinaus, was man als zulässige neue Bestimmung über die „Durchführung des Verfahrens“ oder als „Einzelheiten oder Begriffsbestimmungen“ bezeichnen könnte, wie sie der Rat nach Art. 126 Abs. 14 AEUV beschließen kann. Der Rat kann nach Art. 126 Abs. 14 Uabs. 2 AEUV zwar „geeignete Bestimmungen“ erlassen, „die sodann das genannte Protokoll ablösen“ – was an sich schon bemerkenswert ist, da nach Art. 51 EUV die Protokolle „Bestandteil der Verträge“ sind –, er kann aber nicht den Vertrag selbst ändern. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der die Wahl zwischen den unterschiedlich scharfen Sanktionen steuert,² könnte in der Praxis nicht mehr zum Zuge kommen.

3. Die Aufteilung der Geldbußen unter den Euro-Ländern

Nicht unproblematisch ist ferner Art. 16 der Defizit-VO, der allerdings im Wesentlichen der schon geltenden Regelung entspricht: Die Bestimmung lautet:

„Die Geldbußen nach Artikel 12 dieser Verordnung stellen sonstige Einnahmen gemäß Artikel 311 des Vertrags dar und werden unter den teilnehmenden Mitgliedstaaten, die kein übermäßiges Defizit im Sinne von Artikel 126 Absatz 6

² Vgl. etwa *Daniel-Erasmus Khan*, in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV AEUV, Kommentar, 5. Aufl. 2010, Art. 126 Rn. 15.

des Vertrags aufweisen und gegen die kein Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht im Sinne der Verordnung (EU) Nr. [...] eingeleitet wurde, entsprechend ihrem jeweiligen Anteil am gesamten Bruttonationaleinkommen (BNE) dieser Mitgliedstaaten aufgeteilt.“

Was „sonstige Einnahmen“ nach Art. 311 AEUV sind und wer dies bestimmt, ist nicht näher festgelegt. Wenn aber Bußgelder etwa aus Wettbewerbsverstößen gemeinhin dazu gerechnet werden, dann steht nichts entgegen, auch Geldbußen nach Art. 126 Abs. 11 AEUV darunter zu zählen. Wenn diese aber zu den „sonstigen Einnahmen“ gehören, werden sie Teil des Unionshaushalts und unterliegen den für dessen Verwendung geltenden Bestimmungen (Art. 310 ff. AEUV). Die Vorabregelung über ihre Verteilung unter den anderen teilnehmenden Mitgliedstaaten ist damit schwerlich vereinbar.³

4. Zusätzliche Sanktionsmöglichkeiten für Euro-Länder

Mit der für die Euro-Länder geltenden Durchsetzungs-VO sollen der Überwachungs-Mechanismus des Art. 121 AEUV („präventive Komponente“) und die Durchsetzung der Haushaltsdisziplin nach Art. 126 AEUV („korrektive Komponente“) verschärft werden. Die Artikel 3 und 4 der Verordnung sehen Sanktionen für beide Komponenten auch dort schon vor, wo der Vertrag auf die wirtschaftlichen Sanktionen durch die Finanzmärkte zählt: Bei anhaltender und grober Verletzung des Grundsatzes der vorsichtigen Haushaltspolitik soll der betreffende Mitgliedstaat zu einer verzinslichen Einlage, bei der Feststellung eines übermäßigem Defizits kann er zu einer unverzinslichen Einlage gezwungen werden können. Eine solche Änderung der Regeln der Art. 121 und 126 AEUV ist nach den dort vorgesehenen Kompetenznormen nicht möglich. Daher greift der Vorschlag der Kommission auf Art. 136 AEUV zurück. Ob das möglich ist, erscheint zumindest fraglich.

Die in Artikel 136 AEUV enthaltene Kompetenzzuweisung ist relativ unbestimmt. Der Rat erlässt danach

„Maßnahmen nach den einschlägigen Bestimmungen der Verträge und dem entsprechenden Verfahren unter den in Artikeln 121 und 126 genannten Verfahren, mit Ausnahme des in Artikel 126 Absatz 14 genannten Verfahrens, um a) die Koordinierung und Überwachung ihrer Haushaltsdisziplin zu verstärken...“

Welche Art von Maßnahmen zulässig sind, wird nicht weiter bestimmt. Sinn der Vorschrift dürfte sein, für die Euro-Zone eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten möglich zu machen. Ob dies praktisch bis zu

³ Zum entsprechenden Art. 16 der VO 1467/97 kritisch zu recht *Ulrich Häde*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV.EGV Kommentar, 3. Aufl. 2007, Art. 104 Rn. 131, mwN.

einer Änderung des Primärrechts für die Euro-Länder gehen kann, ist indessen fraglich. Dagegen sprechen die Verfahrensregeln des Art. 136 AEUV.

Art. 121 Abs. 6 AEUV nennt das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, Art. 126 Abs. 14 AEUV, der Einstimmigkeit im Rat vorsieht, ist ausdrücklich ausgeschlossen. Beschlüsse nach Art. 126 AEUV werden vom Rat nach der allgemeinen Regel des Art. 16 Abs. 3 EUV mit qualifizierter Mehrheit gefasst. Dass Art. 136 AEUV davon ausgeht, dass der Rat die hier vorgesehenen Maßnahmen mit qualifizierter Mehrheit beschließt, ergibt sich indirekt auch aus Art. 136 Abs. 2 Uabs. 2 AEUV. Er präzisiert, dass die qualifizierte Mehrheit sich bei einem Beschluss der Euro-Länder über die nach Absatz 1 vorgesehenen Maßnahmen nach Art. 238 Abs. 3 lit. a AEUV bestimmt.

Was eine Verstärkung der Überwachung der Haushaltsdisziplin im Einzelfall sein kann, bleibt offen. Dass aber eine so bedeutsame Abweichung von den Regelverfahren der Art. 121 und 126 AEUV, wie die Einführung der Verhängung von Sanktionen gegen einzelne Mitgliedstaaten, durch bloße Verordnung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren sollte beschlossen werden können, liegt nicht gerade auf der Hand.

5. Harmonisierung der innerstaatlichen Haushaltsrahmen

Art. 3 des Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit lautet:

„Um die Wirksamkeit des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit zu gewährleisten, sind die Regierungen der Mitgliedstaaten im Rahmen dieses Verfahrens für die Defizite des Staatssektors im Sinne von Artikel 2 erster Gedankenstrich verantwortlich. Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass die innerstaatlichen Verfahren im Haushaltsbereich sie in die Lage versetzen, ihre sich aus den Verträgen ergebenden Verpflichtungen in diesem Bereich zu erfüllen. Die Mitgliedstaaten müssen ihre geplanten und tatsächlichen Defizite und die Höhe ihres Schuldenstands der Kommission unverzüglich und regelmäßig mitteilen.“

Für die Durchführung dieser Vorschrift kann der Rat nach Art. 126 Abs. 14 Uabs. 3 AEUV nähere Einzelheiten und Begriffsbestimmungen beschließen. Wie weitreichend eine Harmonisierung des „haushaltspolitischen Rahmens“ der Mitgliedstaaten ist, ergibt sich aus der Definition des Art. 2 des Richtlinienvorschlags. Der Begriff umfasst „die Gesamtheit der Regelungen, Verfahren und Institutionen, die die Grundlage für die Durchführung der Haushaltspolitik des Staates bilden“, es folgt eine Liste derjenigen Bereiche, die „insbesondere“ erfasst sind. Wenn etwa unter lit. c)

„die numerischen Haushaltsregeln, durch die die Haushaltspolitik dauerhaft Beschränkungen unterworfen wird, in Form zusammenfassender Indikatoren des Haushaltsergebnisses, wie etwa gesamtstaatliches Defizit, Kreditaufnahme, Schuldenstand oder deren maßgebliche Komponenten“

aufgeführt werden, so dürfte damit auch die in Deutschland neu eingeführte Schuldenbremse gemeint sein. Wenn Art. 5-7 dann festlegen, dass die nach Unionsrecht geltenden Referenzwerte Bestandteil der innerstaatlichen Haushaltsregeln sein oder werden müssen, einschließlich einer effektiven Überwachung, so dürften damit erneute legislative Maßnahmen in Deutschland erforderlich werden.

Die nunmehr vorgeschlagene Haushalts-Richtlinie betrifft über die schon erfolgte Angleichung der Regelungen über die Statistiken hinaus u.a. auch gemeinsame Vorschriften über

- mehr Transparenz durch die Veröffentlichung etwa der der Haushaltsplanung zugrundeliegenden Prognosen (Art. 4), oder die Eventualverbindlichkeiten (Art. 13 Abs. 3)
- die Einführung einer mehrjährigen Finanzplanung entsprechend dem Haushaltsrahmen der EU (Art. 8 ff.)
- die Einbeziehung aller subnationalen staatlichen Ebenen in die innerstaatlichen Haushaltsrahmen (Art. 11 ff.)
- die Einbeziehung aller haushaltsrelevanten Transaktionen außerbudgetärer Fonds und außerbudgetärer Einheiten (Art. 13)

Es ist nicht ausgeschlossen, dass die hier sehr detailliert festgelegten gemeinsamen Normen tief in gewachsene innerstaatliche Strukturen und Vorschriften eingreifen, einschließlich des Verfassungsrechts einiger Mitgliedstaaten. Die Haushaltsautonomie, d.h. die Freiheit des Parlaments über Belastungen und Vergünstigungen der Bürgerinnen und Bürger, „einschließlich des Maßes der Verschuldung“, betrifft einen der Kernbereiche der innerstaatlichen Demokratie.⁴ Aber auch im Blick auf das Föderalismusprinzip ist Vorsicht geboten. Hier könnte die Identitätsklausel des Art. 4 Abs. 2 AEUV⁵ ins Spiel kommen, mögen die im Richtlinienvorschlag vorgesehenen Kriterien auch mit den in Deutschland bestehenden Grundsätzen konform gehen.

⁴ Vgl. BVerfGE 123, 267 (361 f.) – Lissabon.

⁵ Zum Begriff näher jetzt Armin von Bogdandy/Stephan Schill, Die Achtung der nationalen Identität unter dem reformierten Unionsvertrag. Zur unionsrechtlichen Rolle nationalen Verfassungsrechts und zur Überwindung des absoluten Vorrangs, *ZaöRV* 70 (2010), S. 702 (711 ff.); unter Hervorhebung der unionsrechtlichen Komponente des Begriffs s. auch *Ingolf Pernice*, Der Schutz nationaler Identität in der Europäischen Union, *AöR* 136 (2011), i.E.

Wegen der möglichen Verfassungsrelevanz der betreffenden Vorschriften der Richtlinie sollte trotz der wichtigen Ziele auf Autonomieschonung geachtet werden. Wenig überzeugend ist gerade unter diesem Gesichtspunkt der 19. Erwägungsgrund zur Wahrung des Subsidiaritätsprinzips:

„Da das Ziel der beabsichtigten Maßnahme, nämlich die durch den Vertrag vorgeschriebene Einhaltung der Haushaltsdisziplin, auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden kann und daher besser auf Unionsebene zu erreichen ist, kann die Union im Einklang mit dem in Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union niedergelegten Subsidiaritätsprinzip tätig werden.“

Wo sonst, wenn nicht auf der Ebene der Mitgliedstaaten, sollte letztlich die Einhaltung der Haushaltsdisziplin erreicht werden können? Worum es in der Richtlinie tatsächlich geht, sind die innerstaatliche Verankerung, die effiziente Überwachung und die Erleichterung der Durchsetzung nationaler Haushaltsdisziplin nach den Vorschriften des Vertrages, letztlich die Sicherung der Stabilität des Euro. Dies wäre der Maßstab, an dem die einzelnen Bestimmungen der Richtlinie zu messen sind, wobei die Notwendigkeit und Tiefe des mit jedem Kriterium verbundenen Eingriffs nach Art. 5 Abs. 4 EUV im Lichte des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu beurteilen wäre.

III. Das Verfahren der „umgekehrten Abstimmung“

Der Steigerung der Effizienz der Überwachung insbesondere hinsichtlich der Verhängung der Sanktionen, die aufgrund einschlägiger Erfahrungen notwendig ist, dient das neue Verfahren der „umgekehrten Abstimmung“. Es soll mit der Durchsetzungs-VO eingeführt werden und wird in der Begründung so beschrieben:

„Für die Auferlegung der verzinlichen Einlage wird ein Verfahren der „umgekehrten Abstimmung“ eingeführt: die Einlage wird bei Abgabe der Empfehlung auf Vorschlag der Kommission fällig, es sei denn, der Rat beschließt innerhalb von zehn Tagen mit qualifizierter Mehrheit das Gegenteil.“

Letztlich zielt die Regelung auf einen fingierten Ratsbeschluss ab. In Wirklichkeit wird damit der Vorschlag der Kommission automatisch zum Ratsbeschluss. Abgesehen davon, dass die Formulierung in den Art. 3-5 der Überwachungs-VO mißlungen ist,⁶ stellt sich trotz der unbestrittenen Effizienzgewinne dieser Neugestaltung die Frage, ob eine derart gravierende

⁶ Vgl. Art. 3 Abs. 1: „... so verlangt der Rat auf Vorschlag der Kommission die Hinterlegung einer verzinlichen Einlage. Wird der Beschluss Rat nicht innerhalb von zehn Tagen nach der Annahme durch die Kommission vom Rat mit qualifizierter Mehrheit abgelehnt, so gilt er als vom Rat angenommen.“ Treffender erscheint die engl. Fassung: „... the lodging of an interest bearing deposit shall be imposed by the Council, acting on a proposal from the Commission. The decision shall be deemed to be adopted by the Council unless it decides by qualified majority to reject the proposal within ten days of the Commission adopting it.“

Umkehrung des Beschlussverfahrens mit der darin liegenden Kompetenzerweiterung zugunsten der Kommission mit den Verträgen vereinbar ist. Jedenfalls im Blick auf die Sanktionen nach Art. 126 Abs. 11 AEUV, die vom Rat auf Empfehlung der Kommission beschlossen werden, handelt es sich um eine klare Änderung des Vertrags. Wie bereits oben angesprochen, ist die Einführung von Sanktionen darüber hinaus auch kompetenzrechtlich problematisch; dies gilt erst recht für eine Ausgestaltung, die die Kompetenzverteilung zwischen Kommission und Rat im Ansatz neu ordnet.

IV. Ausblick

Das von der Kommission vorgeschlagene Maßnahmenpaket stellt eine kohärente Präzisierung, Verschärfung und wichtige Ergänzung der für die Koordinierung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten und die Durchsetzung der nationalen Haushaltsdisziplin geltenden Regelungen des Unionsrechts dar. Es ist als Reaktion auf die Defizite des geltenden Rechts grundsätzlich zu begrüßen.

Im Blick auf die Erfolgchancen des Gesetzgebungsverfahrens auf der europäischen Ebene sollte flankierend an eine Stärkung der finanziellen Solidarität zur nachhaltigen Sicherung der Stabilität des Euro und der Wettbewerbsfähigkeit der Union insgesamt gedacht werden.

Rechtliche Fragen stellen sich hinsichtlich der Festlegungen

- zur Geldbuße als Regelsanktion im Falle eines übermäßigen Haushaltsdefizits wegen des weitgehenden Ausschlusses des vom Vertrag vorgesehenen Ermessens,
- zur Verteilung der Erträge der Geldbußen unter den Euro-Ländern, obwohl sie als „sonstige Einnahmen“ iSd. Art. 311 AEUV Teil des Haushalts sind,
- zur Erweiterung der Sanktionsmöglichkeiten gegenüber den Euro-Ländern im Rahmen der multilateralen Überwachung und im Defizitverfahren im Blick auf die Grenzen des Art. 136 AEUV,
- sowie hinsichtlich der Harmonisierung der für die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten geltenden Maßgaben im Blick auf die mögliche verfassungsrechtliche Bedeutung der betreffenden Regelungen.

Diese Punkte sollten in der Debatte über das Maßnahmenpaket berücksichtigt werden. Inwieweit die Bedenken letztlich durchgreifen, bedarf allerdings noch einer eingehenderen Analyse.