

Christian Konow

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt

Ein Rechtsrahmen für Stabilität in der Wirtschafts- und
Währungsunion

n Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Inhaltsverzeichnis

<i>Einleitung</i>	15
<i>Kapitel Eins: Der Stabilitäts- und Wachstumspakt im Gesamtsystem der</i>	
<i>Wirtschafts- und Währungsunion</i>	17
A. Die wirtschaftspolitischen Ziele des EG-Vertrags	17
B. Die stabilitätspolitischen Akteure in der Wirtschafts- und Währungsunion	18
C. Gesunde Staatsfinanzen als notwendige Bedingung einer Stabilitätsunion	19
I. Defizit- und Schuldenstandsquote als Maßstab gesunder Staatsfinanzen	19
n. Ursachen und stabilitätspolitische Folgen von Staatsverschuldung	23
1. Stabilitätspolitische Folgen für den betroffenen Mitgliedstaat	24
2. Stabilitätspolitische Folgen für die Gesamtheit der Mitgliedstaaten der Wirtschafts- und Währungsunion - „Marktdisziplinierung der Staatsfinanzen“ vs. „moral hazard“	25
3. Stabilitätspolitische Folgen für die gemeinsame Währung	27
4. Zusammenfassung	28
D. Das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (VüD)	28
I. Kursorischer Überblick	28
n. Finalität des VüD	30
1. Prävention	31
2. Dissuasion	31
3. Vollstreckung	31
ni. Schwächen des VüD	32
E. Koordinierungsbedarf der nationalen Wirtschaftspolitiken	34
<i>Kapitel Zwei: Entstehungsgeschichte</i>	36
A. Die Initiative der deutschen Bundesregierung	36
B. Erste Reaktionen auf den deutschen Vorschlag	39
C. Vom Europäischen Rat von Madrid zum Europäischen Rat von Florenz	40
D. Der erste Kommissionsvorschlag	42
I. Das VüD	43
1. Präzisierung des Ausnahmetatbestands für das öffentliche Defizit	43
2. Straffung des Verfahrensablaufs	44
3. Sanktionen	44
II. Das multilaterale Überwachungsverfahren	45
E. Die Stellungnahme des Europäischen Parlaments	45

I.	Das VüD	46
II.	Das multilaterale Überwachungsverfahren	48
F.	Die politische Einigung auf dem Gipfel von Dublin	48
I.	Ein politisches Parallelverfahren durch den Europäischen Rat	48
II.	Die inhaltlichen Vorgaben des Europäischen Rates sowie des ECOFIN-Rates	50
G.	Die geänderten Vorschläge der Kommission	51
I.	Das VüD	51
II.	Das multilaterale Überwachungsverfahren	52
H.	Der Gemeinsame Standpunkt	52
I.	Neukonsultierung des Europäischen Parlaments	53
J.	Weitere Schritte auf dem Weg zur Verabschiedung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes	54
 <i>Kapitel Drei: Der Stabilitäts- und Wachstumspakt im gemeinschaftsrechtlichen Normengefüge</i>		55
A.	Die beiden Ratsverordnungen zum Stabilitäts- und Wachstumspakt	55
I.	Primärrechtliche Zielvorgaben als Auslegungsmaximen	55
II.	Die Lösung von Zielkonflikten im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion	56
III.	Die vertraglichen Rechtsgrundlagen der beiden Verordnungen	59
1.	Art. 103 V EG-Vertrag	59
2.	Art. 104c XIV UA 2 EG-Vertrag	59
a.	Anwendbarkeit des Art. 104c XIV UA 2 EG-Vertrag	59
b.	Rechtsnatur und -rang der auf Art. 104c XIV UA 2 EG-Vertrag gestützten Normen	60
c.	Erlaubte Art. 104c XIV UA 2 EG-Vertrag auch eine Ergänzung des VüD-Protokolls?	62
d.	Inhaltliche Vorgaben des Art. 104c XIV UA 2 EG-Vertrag	63
B.	Die Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt	64
I.	Die Rechtsverbindlichkeit von Handlungen des Europäischen Rates	64
1.	Meinungsbild	64
2.	Stellungnahme	66
3.	Zwischenergebnis	68
II.	Partielle Inkorporation der Entschließung des Europäischen Rates in die beiden Ratsverordnungen?	69
III.	Die Entschließung des Europäischen Rates als Auslegungshilfe	69
IV.	Die Entschließung des Europäischen Rates als politische Geschäftsgrundlage der Wirtschafts- und Währungsunion	70

V.	Die Entschließung des Europäischen Rates als antizipierte Vertragspraxis	73
1.	Gewährleistung von Entscheidungseinklang	73
2.	Rechtliche Selbstbindung der Gemeinschaftsorgane durch ständige Vertragspraxis	74
3.	Grenzen der Selbstbindung	74
<i>Kapitel Vier: Die Ausgestaltung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt</i>		76
A.	Der Begriff des „Defizits“	76
I.	Meinungsbild	76
1.	Entspricht das „Defizit“ in Art. 104 EG stets seiner Definition im VüD-Protokoll?	77
2.	Entspricht das „übermäßige öffentliche Defizit“ dem „übermäßigen Defizit“?	77
3.	Unter welchen Voraussetzungen ist das „Defizit“ übermäßig?	78
II.	Stellungnahme	79
1.	Zur 1. Streitfrage	79
2.	Zur 2. Streitfrage	81
3.	Zur 3. Streitfrage	82
III.	Das übermäßige Defizit als Verletzung der Verpflichtung zur Haushaltsdisziplin	83
IV.	Zusammenfassung	84
B.	Die Referenzwerte	84
I.	Der Referenzwert für das öffentliche Defizit	84
II.	Der Referenzwert für den öffentlichen Schuldenstand	85
III.	Die Strenge der Referenzwerte	86
C.	Die Feststellung eines übermäßigen Defizits	88
I.	Die Referenzkriterien	88
1.	Das Defizitkriterium	88
a.	Das Verhältnis der beiden Unterabsätze des Art. 2 I der VO 1467/97 zueinander	88
b.	Das „ausnahmsweise“ Überschreiten des Referenzwerts	89
aa.	Semantische Auslegung	89
bb.	Systematische Auslegung	90
cc.	Teleologische Auslegung	91
dd.	Historische Überlegungen	93
ee.	Rechtsvergleichende Überlegungen	94
ff.	Verpflichtung gemäß der Entschließung des Europäischen Rates	94
gg.	Das außergewöhnliche Ereignis als mögliche Rechtfertigung für Gemeinschaftssolidarität	95
c.	Das „vorübergehende“ Überschreiten des Referenzwerts	95
d.	Ein Defizitverhältnis „in der Nähe des Referenzwerts“	96
e.	Ergebnis	96

2.	Das Schuldenstandskriterium	97
a.	Rückgang der Schuldenstandsquote	97
b.	Annäherung an den Referenzwert	98
c.	Hinreichend rückläufige Schuldenstandsquote	98
d.	Folgerungen für das VüD	99
II.	Der Bericht der Kommission	101
1.	Der obligatorische Bericht nach Art. 104III Satz 1 EG	101
a.	Voraussetzungen des obligatorischen Berichts	101
b.	Zweck des Berichts	102
c.	Inhalt des Berichts / Prüfungsumfang der Kommission	103
aa.	Die „goldene Regel“ der Finanzpolitik	103
bb.	Sonstige einschlägige Faktoren	104
cc.	Ausgestaltung durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt	105
2.	Der fakultative Bericht nach Art. 104 III Satz 3 EG	105
a.	Voraussetzung des fakultativen Berichts	106
b.	Zweck und Inhalt des Berichts	108
3.	Die Berichtspflicht gemäß der Entschließung des Europäischen Rates	108
III.	Die Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses	110
1.	Zusammensetzung und Verfahren des Ausschusses	110
2.	Sinn und Zweck der Stellungnahme	111
IV.	Die Stellungnahme und die Empfehlung der Kommission	112
1.	Stellungnahme und Empfehlung im Kontext des VüD	112
2.	Die „Verpflichtungen“ der Kommission gemäß der Entschließung des Europäischen Rates	114
a.	Die „Verpflichtung“ zur schriftlichen Begründung ihres Standpunktes	114
aa.	Sinn und Zweck der schriftlichen Begründung	115
bb.	Rechtmäßigkeit der Begründungspflicht	116
b.	Die „Verpflichtung“, auf Ersuchen des Rates regelmäßig eine Empfehlung abzugeben	116
aa.	Rechtmäßigkeit der Verpflichtung	116
bb.	Voraussetzungen eines Ersuchens des Rates	118
c.	Funktionelles Zusammenspiel der beiden „Verpflichtungen“	120
V.	Die Ratsentscheidung über das Bestehen eines übermäßigen Defizits	121
1.	Entscheidungsrecht und korrespondierende Entscheidungspflicht des Rates	121
2.	Politische oder rechtliche Entscheidung?	123
3.	Die Verletzung mindestens eines der beiden Referenzkriterien als conditio sine qua non für das Bestehen eines übermäßigen Defizits	125
4.	Die „Prüfung der Gesamtlage“	126
a.	Zurechnungsfragen	127
b.	Entlastende Faktoren	128
aa.	Dominanz der Referenzwerte	129
bb.	Anforderungen an entlastende Faktoren	129
cc.	Rechtfertigung einer Verletzung des Defizitkriteriums	131
dd.	Rechtfertigung einer Verletzung des Schuldenstandskriteriums	131

c.	Belastende Faktoren	132
d.	Präjudizwirkung vor dem 1.1.1999 ergangener Entscheidungen nach Art. 104 VI EG	132
e.	Zusammenfassung	133
5.	Sonderproblem: Defizitfeststellung bei bloßer Gefahr eines übermäßigen Defizits?	133
a.	Meinungsbild	133
b.	Stellungnahme	134
6.	Anhörung des betroffenen Mitgliedstaats	135
7.	Die Begründung der Defizitfeststellung	135
8.	Folgen der Defizitfeststellung	136
VI.	Die erforderlichen Mehrheiten im Defizitfeststellungsverfahren	137
1.	Mehrheit im Rat	137
a.	Die Regelung des EG-Vertrags	137
b.	Ausgestaltung durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt	138
2.	Mehrheit in der Kommission	139
VII.	Fristen im Defizitfeststellungsverfahren	140
VIII.	Zusammenfassung zum Defizitfeststellungsverfahren	142
D.	Das Abhilfeverfahren	143
I.	Allgemeine Voraussetzungen der Maßnahmen des Abhilfe- und Sanktionsverfahrens	143
1.	Die Empfehlungen der Kommission	143
a.	Empfehlungen bei rechtlich gebundener Entscheidung des Rates	143
b.	Empfehlungen bei Ermessensentscheidung des Rates	144
c.	Lenkung des Ermessens der Kommission	145
2.	Die erforderlichen Mehrheiten	145
a.	Die Mehrheiten im Rat	145
b.	Die Mehrheit in der Kommission	148
II.	Empfehlungen des Rates und ihre Veröffentlichung	148
1.	Handlungs- und Erfolgsfrist des Mitgliedstaats	149
a.	Die „wirksamen Maßnahmen“	150
b.	Die „besonderen Umstände“	151
2.	Zulässiger Inhalt der Empfehlungen	152
3.	Die Veröffentlichung von Empfehlungen	153
a.	Voraussetzung der Veröffentlichung	153
b.	Das Verfahren zur Feststellung der Voraussetzungen des Art. 104 Vm EG	153
c.	Ermessen des Rates	155
4.	Verpflichtungen gemäß der Entschließung des Europäischen Rates	155
III.	Die Inverzugsetzung des Mitgliedstaats	156
1.	Voraussetzungen der Inverzugsetzung	157
2.	Ermessen bei der Inverzugsetzung	158
3.	Fristen	160
a.	Die Frist des Rates für die Inverzugsetzung	160
b.	Die dem Mitgliedstaat in der Inverzugsetzung zu setzenden Fristen	160

aa. Handlungsfrist	160
bb. Erfolgsfrist	161
cc. Zusammenfassung/Bewertung	162
4. Rechtsform und zulässiger Inhalt der Inverzugsetzung	162
5. Begründung/Veröffentlichung	164
IV. Zusammenfassung zum Abhilfeverfahren	165
E. Das Sanktionsverfahren	165
I. Das erstmalige Verhängen von Sanktionen	166
1. Voraussetzung für das Verhängen von Sanktionen	166
2. Rechtsfolge: Pflicht des Rates zum Verhängen von Sanktionen	166
a. Die Regelung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes	166
b. Rechtmäßigkeit der Pflicht zum Verhängen von Sanktionen	167
c. Verpflichtung gemäß der Entschließung des Europäischen Rates	168
3. Frist für das erstmalige Verhängen von Sanktionen	168
4. Die Auswahl der Sanktionen	169
a. Regelfall	169
b. Ausnahmefall	170
c. Verpflichtung gemäß der Entschließung des Europäischen Rates	170
5. Die Höhe der ersten Zwangseinlage	171
6. Sanktionen bei ausschließlicher Verletzung des Schuldenstandskriteriums	172
II. Die Verschärfung von Sanktionen	174
1. Verschärfung gemäß Art. 12 II i. V. m. Art. 11 der VO 1467/97	174
a. Verschärfungstatbestand	174
b. Auswahlmessen des Rates	174
c. Frist	175
2. Umwandlung der Zwangseinlage in eine Geldbuße gemäß Art. 13 der VO 1467/97	176
a. Verschärfungstatbestand	176
b. Rechtsfolgen	177
c. Verpflichtungen gemäß der Entschließung des Europäischen Rates	177
3. Verhältnis von Art. 12 E i.V.m. Art. 11 zu Art. 13 der VO 1467/97	178
III. Die Verwendung der Sanktionen	178
1. Der materiell Berechtigte	179
2. Verfahrensrechtliches	180
IV. Zusammenfassung zum Sanktionsverfahren	181
F. „Ruhens des Verfahrens und Überwachung“ (Abschnitt 3 der VO 1467/97)	181
I. Das Ruhens des VüD	181
II. Überwachung des Mitgliedstaats	182
III. Wiederaufnahme des VüD	183
1. Wiederaufnahme des VüD bei einem teilnehmenden Mitgliedstaat	183
a. Die Wiederaufnahmetatbestände	183
aa. Art. 10 H der VO 1467/97	183
bb. Art. 10 EI der VO 1467/97	183

b. Rechtsfolgen einer Wiederaufnahme des VüD	184
2. Wiederaufnahme des VüD bei einem nicht teilnehmenden Mitgliedstaat	184
IV. Zusammenfassung	185
G. Das Eilverfahren gemäß dem Stabilitäts- und Wachstumspakt	185
I. Unmittelbare Anwendbarkeit des Eilverfahrens	185
II. Voraussetzung des Eilverfahrens	186
ni. Ablauf des Eilverfahrens	187
H. Die Aufhebung der Entscheidungen nach Art. 104 VI - IX, XI EG	187
I. Aufhebungstatbestand	187
II. Rechtsfolge: Vollständige oder teilweise Aufhebung der belastenden Entscheidungen	188
1. Die Rechtslage nach dem EG-Vertrag	188
2. Ausgestaltung durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt	189
III. Das Aufhebungsverfahren	189
1. Die erforderlichen Mehrheiten	189
a. Die bestehende Regelung	189
b. Reformvorschläge	191
2. Frist	192
3. Begründung	192
4. Veröffentlichung der Aufhebungsentscheidung	193
IV. Zusammenfassung zum Aufhebungsverfahren	193
I. Justiziabilität	194
I. Vertragsverletzungsverfahren	194
II. Nichtigkeitsklage	195
1. Klagegegenstand	195
2. Klageberechtigung	196
3. Klagegründe	196
4. Begründetheit	197
in. Untätigkeitsklage	198
<i>Kapitel Fünf: Das multilaterale Überwachungsverfahren</i>	200
A. Die Regelungen des Art. 99 EG im Überblick	200
B. Die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme	201
I. Inhalt	201
1. Wirtschaftspolitische Ziele	202
a. Ziele aller Mitgliedstaaten	202
aa. Das mittelfristige Haushaltsziel	202
bb. Anpassungspfad	203
cc. Angaben zur Schuldenstandsquote	203
b. Zusätzliche Ziele der nicht an der Währungsunion teilnehmenden Mitgliedstaaten	203

2. Wirtschaftliche Annahmen	203
3. Wirtschaftspolitische Maßnahmen	204
4. Sensitivitätsanalyse	204
5. Kalkulationsbasis	205
n. Frist	205
in. Veröffentlichung	205
C. Gesamtbewertung der Wirtschaftspolitik	205
I. Prüfung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme	205
n. Prüfung der Umsetzung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme	206
III. Aktualisierte Stabilitäts- und Konvergenzprogramme	207
D. Empfehlungen des Rates („blaue Briefe“)	207
I. Ausgestaltung durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt	207
n. Das politische Debakel um den „blauen Brief“	209
1. Die Empfehlung der Kommission	209
2. Die Reaktion der Bundesregierung auf die Kommissionsempfehlung	210
3. Das Verfahren im Rat	210
4. Beurteilung der Geschehnisse	211
E. Die Veröffentlichung von Empfehlungen	213
I. Veröffentlichung durch den Rat	213
n. Veröffentlichung durch die Mitgliedstaaten	213
F. Justiziabilität des multilateralen Überwachungsverfahrens	214
I. Vertragsverletzungsverfahren	214
n. Nichtigkeitsklage / Untätigkeitsklage	214
G. Vergleich des multilateralen Überwachungsverfahrens mit dem VüD	215
<i>Zehn Thesen</i>	216
<i>Literatur</i>	218
<i>Anhang</i>	229