

Die Beschlüsse des ECOFIN-Rates vom 25. November 2003 nach Art. 104 EG

Ulrich Palm

I.	Das Erfordernis wirksamer Kreditbegrenzungsregeln.....	70
1.	Staatsverschuldung im Verfassungsstaat.....	71
2.	Staatsverschuldung in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion	73
II.	Die Kreditbegrenzungsregel nach Art. 104 EG.....	74
1.	Der Stabilitäts- und Wachstumspakt	75
2.	Pflicht zur Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite	76
3.	Die Abschnitte des Verfahrens nach Art. 104 EG	77
III.	Die Defizitverfahren gegen Deutschland und Frankreich	79
1.	Empfehlungen des Rates gemäß Art. 104 Abs. 7 EG an Deutschland und Frankreich	79
2.	Empfehlungen der Kommission für Beschlüsse des Rates gemäß Art. 104 Abs. 8 und 9 EG	79
3.	Beschlüsse des Rates vom 25. November 2003	80
IV.	Gemeinschaftsrechtswidrigkeit der Beschlüsse vom 25. November 2003	81
1.	Aussetzen der Verfahren im Rahmen der Schlussfolgerungen	81
2.	Beschlüsse nach Art. 104 Abs. 8 u. 9 EG gegenüber Deutschland	83
3.	Beschlüsse nach Art. 104 Abs. 8 u. 9 EG gegenüber Frankreich	85
V.	Klage der Kommission	86
VI.	Ausblick	88

I. Das Erfordernis wirksamer Kreditbegrenzungsregeln

1 In seiner Sitzung am 25. November 2003 setzte der ECOFIN-Rat¹ die Haushaltsdefizitverfahren aus, die gegenwärtig gemäß Art. 104 EG gegen Deutschland und Frankreich betrieben werden². Der Ratssitzung ging offenbar eine politische Einflussnahme der beiden Mitgliedstaaten voraus³. Sowohl die Kommission⁴ als auch

¹ Vgl. zur Zusammensetzung des Rates der Europäischen Union im Rahmen des Titel VII des EGv die 3. [Erklärung](#) zur Schlussakte der Maastrichter Konferenz.

² Vgl. [Auszug aus dem Entwurf des Protokolls](#) zur 2546. Tagung des Rates der Europäischen Union in der Zusammensetzung der Wirtschafts- und Finanzminister am 25. November 2003, 15272/03 EXT 3 v. 27.11.2003, S. 4, 8.

³ Vgl. das [Schreiben](#) des Bundesministers der Finanzen, Hans Eichel, an seine europäischen Kolleginnen und Kollegen des ECOFIN-Rates anlässlich des Treffens am 25. November 2003.

⁴ Vgl. [Vgl. Auszug aus dem Entwurf eines Protokolls](#), Fn. 2, S. 9; vgl. auch [IP/03/1612](#).

die Europäische Zentralbank (EZB)⁵ sahen durch die Beschlüsse den Stabilitäts- und Wachstumspakt verletzt, der unter anderem die Haushaltsüberwachung nach Art. 104 EG konkretisiert. Der vorliegende Beitrag überprüft diese These. Der Vorgang hat nicht nur für die Währungsunion grundlegende Bedeutung, sondern ist auch vor dem Hintergrund des gesamtstaatlichen Transfersystems zu bewerten.

1. Staatsverschuldung im Verfassungsstaat

- 2 Mit der staatlichen Einnahme – dem negativen Transfer vom Bürger auf den Staat⁶ – ist regelmäßig eine grundrechtserhebliche Belastungswirkung verbunden. Während der wirtschaftliche Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum der öffentlichen Hand mit dem Aufkommen erweitert wird, verliert die private Hand an finanzieller Handlungsfähigkeit, wenn sie eine öffentlich-rechtliche Zahlungspflicht erfüllt⁷. Für die Steuer stellt das Bundesverfassungsgericht dementsprechend fest, dass „alle wesentlichen Einnahmen“ des Steuerpflichtigen „eigentumsrechtlich geschützt“ sind⁸. Sowohl die Doppelt⁹ als auch die Substanzbesteuerung¹⁰ verbieten sich daher; der steuerliche Gesamtzugriff unterliegt darüber hinaus einer Belastungsobergrenze¹¹. Das Abwehrrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG steht damit einer beliebigen Ausweitung der staatlichen Teilhabe an der gegenwärtigen Wirtschaftskraft der privaten Hand entgegen. Das Gebot der Folgerichtigkeit (Art. 3 Abs. 1 GG) verlangt darüber hinaus die gleichheitsgerechte Ausgestaltung einer jeden Steuer¹². Insbesondere wird sich der Steuerpflichtige aber auch mit seinem Wahlrecht (Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG) gegen eine übermäßige Steuerlast zu wehren versuchen.
- 3 Die öffentliche Hand geht deshalb zunehmend dazu über, die Einnahmeform der Steuer und damit den von der Verfassung für die Finanzierung von Staatsaufgaben grundsätzlich vorgesehenen Weg (vgl. Art. 105 – 108 GG) zu umgehen¹³. Sie begründet besondere Gruppenverantwortlichkeiten, die sich politisch leichter vermitteln lassen, um den Staatshaushalt zu entlasten. Meist werden Unternehmen bestimmter Branchen dazu verpflichtet, eine öffentliche Aufgabe in kontrollierter Kooperation zu erfüllen oder die Finanzierungsverantwortung für einen Gemeinwohlbelang anstelle der Allgemeinheit zu tragen¹⁴. So werden den Herstellern und Vertreibern von Erzeugnissen

⁵ Vgl. [Erklärung](#) des EZB-Rats v. 25.11.2003 (Pressemitteilung der EZB).

⁶ Vgl. *J. Becker*, Transfergerechtigkeit und Verfassung, 2001, S. 3.

⁷ *P. Kirchhof*, Staatliche Einnahmen, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR IV, 2. Aufl., 1999, § 88 Rn. 31 f.

⁸ BVerfGE 105, 73 (131) – Beamtenpensionen.

⁹ BVerfGE 105, 73 (131) – Beamtenpensionen.

¹⁰ BVerfGE 93 121 (137) – Vermögensteuer.

¹¹ BVerfGE 93 121 (138) – Vermögensteuer.

¹² BVerfGE 84, 239 (271) – Zinsurteil; 93, 121 (136) – Vermögensteuer; 105, 73 (126) – Beamtenpensionen.

¹³ Vgl. dazu *Kube*, Finanzreform 2004-4.

¹⁴ Vgl. *Kube/Palm/Seiler*, NJW 2003, 927.

abfallrechtliche Rücknahmepflichten (§§ 22, 24 KrW-/AbfG i. V. m. §§ 4 ff. VerpackV 1998¹⁵), den marktbeherrschenden Telekommunikationsunternehmen Universaldienst- und Entgeltregulierungspflichten (Art. 87 f Abs. 2 GG, §§ 17 ff., §§ 23 ff. TKG¹⁶) sowie den Stromnetzbetreibern Abnahme- und Vergütungspflichten (§ 3 EEG) auferlegt, um die Kosten der öffentlichen Aufgabe – der Abfallentsorgung, der Kommunikationsversorgung, der Förderung regenerativer Energien – Privaten zuzuordnen.

4 Vor allem verschiebt die öffentliche Hand aber die Lasten der Gegenwart in die Zukunft und greift auf die Einnahmeform des Staatskredits zurück, wo sie nur auf geringe Widerstände trifft. Steht der Steuerpflichtige beim übermäßigen Zugriff auf das gegenwärtige private Einkommen und Vermögen dem Finanzstaat als Antipode gegenüber, so fehlt ein entsprechender Gegenpol bei der Aufnahme des Staatskredits. Ein wirksamer Grundrechtsschutz gegen eine Staatsschuldenpolitik besteht nicht, da ein Eingriff in diesem Zusammenhang grundsätzlich nicht festgestellt werden kann¹⁷. Zudem ist die aufgenommene Schuldenverpflichtung des Staates für den Wähler – im Gegensatz zur unmittelbar spürbaren Steuererhöhung – kaum wahrnehmbar und vielleicht auch ohne Interesse, wenn die wirtschaftlichen Folgen erst von einer kommenden Generation zu tragen sind. Lassen sich für den Staatskredit dann auch noch rechtfertigende Gründe – wie die Notwendigkeit zukunftssträchtiger Investitionen¹⁸ – anführen, gehen die Mahnungen wegen einer überbordenden Staatsverschuldung in den Rufen nach einer Ausweitung der staatlichen Leistungen unter.

5 Die übermäßige Staatsverschuldung ist ein Rechtsproblem¹⁹, höhlt sie doch durch die Macht des Faktischen die Strukturprinzipien des Verfassungsstaates aus. Der Staatskredit als Einnahmequelle schafft die Möglichkeit, Staatsleistungen auf Kosten künftiger Steuerzahler zu finanzieren, die weder an der gegenwärtig getroffenen Entscheidung beteiligt sind, noch Rechtsschutz gegen dieselbe in Anspruch nehmen können. Wirken die nachteiligen Folgen des Staatskredits somit bis weit in die Zukunft hinein, und greift der derzeitige, nur befristet legitimierte Amtsträger den Entscheidungen seiner Nachfolger vor, so stellt sich die Frage nach der demokratischen Rechtfertigung der – nach Art. 115 Abs. 1 S. 1 GG grundsätzlich möglichen – Kreditaufnahme. Rechtsstaatliche Bedenken tun sich auf, wenn die Staatsverschuldung allmählich zur Fessel wird und die

¹⁵ [Verordnung](#) über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen v. 21.8.1998, BGBl. I 1998, S. 2379, zuletzt geändert durch Art. 1 der VO v. 15.5.2002, BGBl. I 2002, S. 1572. Die Verordnung setzt die [Richtlinie 94/62/EG](#) des EP und des Rates, EGABl. 1994, Nr. L 365/10 um.

¹⁶ Eine Novelle des TKG zur Umsetzung des neuen europäischen Rechtsrahmens steht gegenwärtig noch aus (vgl. das Richtlinienpaket in EGABl. 2002, [Nr. L 108](#) u. 2002, [Nr. L 201/37](#)).

¹⁷ *W. Höfling*, Staatsschuldenrecht, 1993, S. 321.

¹⁸ Vgl. Art. 104 Abs. 3 S. 2 EG; Art. 115 Abs. 1 S. 2 HS. 1 GG.

¹⁹ Vgl. *W. Höfling*, Fn. 17, S. 1 ff.; *K. Vogel*, Grundzüge des Finanzrechts des GG, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR IV, 2. Aufl., 1999, § 87 Rn. 120 ff.

Unabhängigkeit gegenüber dem Gläubiger nicht mehr gewahrt werden kann²⁰. Die Höhe des Zinsdienstes von gegenwärtig 15 v. H. des Bundeshaushalts zeigt²¹, dass es sich hierbei nicht nur um abstrakte Rechtsfragen handelt. Die Handlungsfähigkeit des Bundes ist bereits eingeschränkt.

2. Staatsverschuldung in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion

- 6 Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) weist eine asymmetrische Grundstruktur auf, die die erforderliche Abstimmung von Geld- und Fiskalpolitik erschwert. Die Haushaltspolitik bleibt - einem Gebot des Demokratieprinzips und dem parlamentarischen Budgetrecht entsprechend - in der Zuständigkeit der Teilnehmerstaaten, so dass der EZB als Trägerin der Geldpolitik eine Mehrzahl von haushaltspolitischen Entscheidungsträgern gegenübersteht. Zudem weist die europäische Wirtschafts- und Währungsordnung eine besondere Anfälligkeit für ein fiskalpolitisches Fehlverhalten der Teilnehmerstaaten auf. Ein Land mit eigener Währung hat grundsätzlich auch die Folgen seines fiskalpolitischen Handelns zu tragen. Eine Staatsschuldenwirtschaft führt regelmäßig zu einem Abwertungsdruck auf die Währung des Landes. Zugleich verliert der Staat an Bonität. Die Finanzmärkte reagieren auf das Wechselkursrisiko und das Bonitätsrisiko mit Zinsaufschlägen. In einer Währungsunion liegen dem Wechselkurs dagegen die ökonomischen Daten aller Teilnehmer zugrunde. Das Wechselkursrisiko trägt daher die Währungsgemeinschaft, nicht der einzelne Teilnehmerstaat. In der EWWU fällt auch eine Differenzierung im Zins nach der Bonität der einzelnen Mitgliedstaaten weitgehend fort. Art. 103 Abs. 1 EG enthält zwar eine sog. „no bail-out-Klausel“, wonach die Haftung der Gemeinschaft für Verbindlichkeiten eines Mitgliedstaats sowie der Mitgliedstaaten untereinander deklaratorisch²² ausgeschlossen ist. Der Staatsbankrott eines Teilnehmers hätte jedoch gravierende politische und ökonomische Folgen für die Europäische Union, so dass vor einer offenen Finanzkrise mit Finanztransfers der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten zu rechnen ist. Die Rechtslage hat sich insofern durch den Vertrag von Nizza bedenklich geändert. Seitdem ist nicht mehr Einstimmigkeit, sondern nur noch eine qualifizierte Mehrheit erforderlich, um einen finanziellen Beistand nach Art. 100 Abs. 2 EG zu leisten²³.
- 7 Eine stabilitätsorientierte Geldpolitik, auf die das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) nach Art. 4 Abs. 2, Art. 105 Abs. 1 S. 1 EG vorrangig

²⁰ Vgl. BVerfGE 79, 311 (343) – Kreditobergrenze; P. Kirchhof, Fn. 7, § 88 Rn. 293; K. H. Friauf, Staatskredit, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR IV, 2. Aufl., 1999, § 91 Rn. 58 ff.; W. Höfling, Fn. 17, S. 93 ff.; vgl. aber auch H. Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 3. Aufl., 2003, Art. 115 Rn. 11.

²¹ Vgl. Bundesministerium der Finanzen, *Bundeshaushalt 2004*, September 2003, S. 13.

²² Vgl. Palm, Preisstabilität in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, 2000, S. 140 f. m. w. N.

²³ Vgl. Häde, EWS 2001, 97 (100 f.). Vgl. aber auch die [6. Erklärung](#) zur Schlussakte der Konferenz in Nizza.

verpflichtet ist, bedarf aber der Unterstützung der Fiskalpolitik²⁴. Ein überschuldeter Mitgliedstaat wird – zumindest nach der Erwartung der Finanzmärkte – politischen Druck auf die Zentralbank ausüben, um seine Staatsschulden zu monetisieren. Durch eine unerwartet hohe Inflationsrate ließe sich die reale Verschuldung reduzieren. Infolge der „Inflationsbesteuerung“ würden alle Teilnehmerstaaten der Währungsunion – auch ohne direkte Transfers – zum Abbau der Staatsschulden beitragen. Die Geldpolitik sieht sich bei übermäßigen Haushaltsdefiziten daher Glaubwürdigkeitsproblemen ausgesetzt. Inflationserwartungen werden geschürt, die selbst wiederum Inflation begünstigen. Das Ziel der Preisstabilität lässt sich dann ungleich schwerer erreichen²⁵.

- 8 Die Stabilität der einheitlichen Währung steht nicht nur für den Erfolg eines ökonomischen Projekts. Sie ist zur Grundlage des europäischen Integrationsprozesses geworden. Der Euro ist das handgreifliche Symbol Europas. Nur stabiles Geld wird aber Akzeptanz in der Bevölkerung des europäischen Währungsraums finden, wie die Reaktionen auf die Preissteigerungen im Zusammenhang mit der Euro-Einführung zeigen. Preisstabilität ist das wirtschaftliche Fundament der Gemeinschaft²⁶.

II. Die Kreditbegrenzungsregel nach Art. 104 EG

- 9 Angesichts dieser ökonomischen Gefahren für die politische Stabilität der Europäischen Union haben die Vertragsstaaten – dem deutschen Verfassungsgebot nach Art. 88 S. 2 GG²⁷ und der objektiv-rechtlichen Gewährleistung des Geldeigentums aus Art. 14 Abs. 1 GG²⁸ entsprechend – das EZB nicht nur dem Ziel der Preisstabilität unterworfen, sondern auch rechtlich unabhängig (vgl. nur Art. 108 EG, Art. 7 EZB-Satzung) gestellt. Diese währungspolitischen Grundkoordinaten werden durch eine Reihe von wirtschaftspolitischen Stabilitätsbestimmungen ergänzt, um der asymmetrischen Grundstruktur der EWWU Rechnung zu tragen. Ein wirtschaftspolitisches Koordinierungsverfahren mit rechtlich unverbindlichen Empfehlungen sieht in diesem Zusammenhang Art. 99 EG vor. Die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft muss sich dabei am normativen Primat stabiler Preise und dem Grundsatz gesunder öffentlicher Finanzen ausrichten (Art. 4 Abs. 3 EG; Art. 98 S. 2, Art. 99 Abs. 1 EG)²⁹. Neben dem Haftungsausschluss nach Art. 103 Abs. 1 EG sollen Verbote monetärer Finanzierung (Art. 101 u. 102 EG) einer Staatsschuldenwirtschaft entgegenwirken. Zentraler Pfeiler der Stabilitätskonzeption im Bereich der Wirtschaftsunion ist aber das Verfahren zur Überwachung der

²⁴ Vgl. I. Erwägungsgrund der [Entschließung](#) des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt v. 17.6.1997, EGABl. 1997, Nr. C 236/1.

²⁵ Vgl. *Palm*, Fn. 22, S. 99 f., 125 f. m.w.N.

²⁶ Vgl. *Palm*, in: Scholz (Hrsg.) – Hanns Martin Schleyer-Stiftung, *Europa der Bürger?*, 2002, S. 80; [IP/04/35](#).

²⁷ BVerfGE 89, 155 (201 f.) – Maastricht.

²⁸ BVerfGE 97, 350 (370 f.) – Euro; *P. Kirchhof*, JZ 1998, 965 (971).

²⁹ Vgl. *Palm*, Fn. 22, S. 20 ff.

mitgliedstaatlichen Haushalte gemäß Art. 104 EG, an dessen Ende Sanktionen bis hin zu Geldbußen stehen.

1. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt

10 Das Defizitverfahren nach Art. 104 EG wird durch verschiedene Primär- und Sekundärrechtsakte konkretisiert. Zunächst war hierfür lediglich das Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit³⁰ und die VO (EG) Nr. 3605/93 des Rates³¹ vorgesehen. Die Effektivität des Verfahrens nach Art. 104 EG wurde jedoch bereits vor seiner praktischen Anwendung angezweifelt. Der damalige deutsche Bundesfinanzminister schlug daher einen "Stabilitätspakt für Europa" vor, um die Haushaltsüberwachung sowohl materiellrechtlich als auch verfahrensrechtlich erheblich zu verschärfen³². Die Initiative mündete in den "Stabilitäts- und Wachstumspakt", der am 17. Juni 1997 auf dem Gipfel des Europäischen Rats in Amsterdam geschlossen wurde³³. Der Pakt besteht aus einer Entschließung des Europäischen Rates sowie aus zwei Verordnungen des Rates. In der Entschließung – einer politischen Vorgabe im Sinne des Art. 4 EU – gibt der Europäische Rat den Mitgliedstaaten, Kommission und Rat Leitlinien für die Überwachung der mitgliedstaatlichen Haushalte vor³⁴. Die VO Nr. 1466/97³⁵ richtet auf der Grundlage des Verfahrens nach Art. 99 EG ein präventives Frühwarnsystem zur Haushaltsüberwachung ein. Es ist den repressiven Regelungen des Art. 104 EG vorgeschaltet und kennt keine rechtsverbindlichen Sanktionen. Die VO Nr. 1467/97³⁶ schließlich, die auf einer fragwürdigen Ermächtigungsgrundlage beruht³⁷, bildet das Kernstück des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Sie soll das Haushaltsüberwachungsverfahren nach Art. 104 EG beschleunigen und weiter konkretisieren. Der „Stabilitäts- und Wachstumspakt“ wurde am 1. Mai 1998 durch eine rechtlich unverbindliche „Stabilitätserklärung“ des ECOFIN-Rates und der in diesem Rat vereinigten Minister ergänzt³⁸.

³⁰ [Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit \(1992\)](#), Sat. II Nr. 151, Prot. 20. Das Protokoll zählt nach Art. 311 EG zum Primärrecht.

³¹ [VO \(EG\) Nr. 3605/93](#) des Rates v. 22.11.1993, EGABl. 1993, Nr. L 332/7, geändert durch VO (EG) Nr. 475/2000 des Rates v. 28.2.2000, EGABl. 2000, Nr. L 58/1; VO (EG) Nr. 351/2002 der Kommission v. 25.2.2002, EGABl. 2002, Nr. L 55/23.

³² *Bundesministerium der Finanzen*, Stabilitätspakt für Europa, Pressemitteilung des BMF v. 10.11.1995, abgedruckt in: IP 6/1996, S. 64.

³³ [Schlussfolgerungen](#) des Vorsitzes zum Europäischen Rat von Amsterdam, Bull. EU 6-1997, S. 8 (9).

³⁴ [Entschließung](#) des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt v. 17.6.1997, EGABl. 1997 C 236/1.

³⁵ [VO \(EG\) Nr. 1466/97](#) des Rates v. 7.7.1997, EGABl. 1997 L 209/1.

³⁶ [VO \(EG\) Nr. 1467/97](#) des Rates v. 7.7.1997, EGABl. 1997 L 209/6.

³⁷ Vgl. *Blumenwitz/Schöbener*, Stabilitätspakt für Europa, 1997, S. 20 ff.; *Palm*, Fn. 22, S. 147 ff.

³⁸ [Erklärung](#) des ECOFIN-Rates und der in diesem Rat vereinigten Minister v. 1.5.1998, EGABl. 1998, Nr. L 139, S. 28.

2. Pflicht zur Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite

11 Konkreter Gegenstand des Defizitverfahrens ist die in Art. 104 Abs. 1 EG bestimmte Rechtspflicht der Mitgliedstaaten, übermäßige öffentliche Defizite – bezüglich des Gesamtstaats³⁹ – zu vermeiden. Dem „übermäßigen öffentlichen Defizit“ – und dementsprechend der Pflicht der Mitgliedstaaten nach Abs. 1 – liegt ein umfassendes Verständnis zugrunde. Der Rechtsbegriff wird – wie sich aus dem systematischen Zusammenhang der Abs. 1 bis 3 u. 6 ergibt – von den beiden Haushaltskriterien des Art. 104 Abs. 2 EG näher bestimmt, die sich auf das Finanzierungsdefizit (lit. a) und den Schuldenstand (lit. b) im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) zu Marktpreisen beziehen. Die zwei Referenzwerte des Art. 1 des genannten Protokolls (3 %-Defizit-Referenzwert, 60 %-Schuldenstand-Referenzwert) konkretisieren wiederum die beiden Haushaltskriterien. Dem Kriterium nach Art. 104 Abs. 2 lit. a EG kommt dabei eine vorrangige Rolle zu⁴⁰. Die Referenzwerte ziehen keine strikte Obergrenze, wie die in Art. 104 Abs. 2 EG formulierten Ausnahmen erkennen lassen⁴¹. Selbst die beiden Haushaltskriterien füllen den Rechtsbegriff des übermäßigen Defizits nicht aus. Ein übermäßiges Defizit kann zwar nur bestehen, wenn zumindest eines der Kriterien nicht erfüllt ist (vgl. Art. 104 Abs. 3 UAbs. 1 u. 2 EG). Ein übermäßiges Defizit ist in diesem Fall aber nicht zwangsläufig anzunehmen. Die Verletzung eines der beiden Kriterien ist eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für ein „übermäßiges öffentliches Defizits“, wie sich bereits aus dem Wortlaut des Art. 104 Abs. 2 S. 2 EG ergibt („insbesondere“)⁴². Neben den beiden Haushaltskriterien prägen weitere Wirtschaftsfaktoren – vor allem die öffentlichen Ausgaben für Investitionen (vgl. Art. 104 Abs. 3 S. 2 EG) – den Rechtsbegriff. Daraus darf jedoch nicht geschlossen werden, dass der normative Gehalt der mitgliedstaatlichen Pflicht nach Art. 104 Abs. 1 EG herabgesetzt wäre. Im Rahmen des Überwachungsverfahrens haben die Gemeinschaftsorgane das Ziel der Preisstabilität zu beachten, das den entscheidenden Auslegungsmaßstab der europäischen Wirtschafts- und Währungsordnung bildet⁴³. Die Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten muss insgesamt den Anforderungen einer stabilitätsorientierten Geldpolitik entsprechen. Die breite Entscheidungsgrundlage der Gemeinschaftsorgane im Rahmen des Überwachungsverfahrens führt daher nicht zu einer reduzierten, sondern zu einer umfassenden Vermeidungspflicht⁴⁴. Darüber hinaus sind die Ausnahmebestimmungen im Rahmen des Art. 104 EG stabilitätsorientiert –

³⁹ Art. 2 1. Spiegelstr. Prot. Nr. 20, Fn. 30. Die Zentralregierungen der Mitgliedstaaten sind nach Art. 3 S. 1 Prot. Nr. 20 für die Erfüllung dieser Verpflichtungen verantwortlich. In Deutschland wurde deshalb im Sinne eines „nationalen Stabilitätspakts“ § 51a HGrG eingeführt.

⁴⁰ Vgl. 7. u. 10. ErwG. sowie Art. 2 Abs. 1 u. 2 VO Nr. 1467/97.

⁴¹ Vgl. auch *Hartmann*, EU und die Budgetautonomie der deutschen Länder, 1994, S. 56 ff.; *Roth*, EuR Beiheft 1/1994, 45 (76 f.).

⁴² *Palm*, Fn. 22, S. 151 ff.; *Häde*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 2. Aufl. 2002, Art. 104 Rn. 12 ff.

⁴³ *Palm*, Fn. 22, S. 25 ff.

⁴⁴ *Palm*, Fn. 22, S. 151 ff.; *Häde*, Fn. 42, Art. 104 Rn. 14.

also eng – auszulegen, so dass bei einem Haushaltsdefizit von über 3 % grundsätzlich auch ein „übermäßiges öffentliches Defizit“ anzunehmen ist. Sekundärrechtlich ergibt sich dies aus Art. 2 VO Nr. 1467/97. Aus der Orientierung an einem absoluten Referenzwert folgt auch, dass das strukturelle Defizit im Rahmen des Art. 104 EG nur eine untergeordnete Rolle spielen kann.

3. Die Abschnitte des Verfahrens nach Art. 104 EG

- 12 Im Defizitverfahren nach Art. 104 EG überwachen die Gemeinschaftsorgane die Einhaltung der mitgliedstaatlichen Vermeidungspflicht gemäß Abs. 1. Der Rat trifft dabei die Maßnahmen gegenüber dem betreffenden Mitgliedstaat. Er hängt jedoch von der initiativberechtigten Kommission ab (vgl. nur Art. 104 Abs. 13 Hs. 1 EG), die er nach Art. 115 EG nur rechtlich unverbindlich zur Initiative auffordern kann⁴⁵. Darüber hinaus sind der Wirtschafts- und Finanzausschuss (WFA) sowie – informell – die sog. „Eurogruppe“ am Verfahren beteiligt. Die Bedeutung dieser im Hintergrund tagenden Institutionen darf nicht unterschätzt werden, da sich dort ein herausragender wirtschafts- und währungspolitischer Sachverstand versammelt und die relevanten Interessengruppen vertreten sind⁴⁶.
- 13 Das Verfahren zerfällt in zahlreiche Einzelschritte, die sich in drei Verfahrensabschnitte gliedern lassen. Der erste Abschnitt endet mit der Feststellung eines „übermäßigen Defizits“ durch den Rat (Art. 104 Abs. 6 EG). Die Entscheidung ergeht mit qualifizierter Mehrheit auf eine Empfehlung der Kommission „nach Prüfung der Gesamtlage“. Auch wenn dem Rat aufgrund des unbestimmten Rechtsbegriffs weite Beurteilungsspielräume eröffnet sind, dürfen politische Erwägungen hierbei keine Rolle spielen⁴⁷. Bei der Maßnahme nach Art. 104 Abs. 6 EG handelt es sich um eine konstitutive Entscheidung⁴⁸. Ohne die Feststellung des Rates kann ein übermäßiges Defizit nicht weiterverfolgt werden. Die positive Entscheidung des Rates nach Art. 104 Abs. 6 EG entfaltet grundsätzlich solange ihre Feststellungswirkungen, bis sie nach Art. 104 Abs. 12 S. 1 EG aufgehoben wird.
- 14 In der zweiten Phase (Art. 104 Abs. 7-9 EG) erhält der Haushaltssünder die Möglichkeit, sich zu bewähren. Das Primärrecht sieht hier vor, dass der Rat dem betreffenden Mitgliedstaat in einer Empfehlung eine erste Frist setzt, um dem übermäßigen Defizit abzuhelpen (Abs. 7 S. 1). Sollte der Mitgliedstaat keine wirksamen Maßnahmen ergreifen, steht es im Ermessen des Rates, die Empfehlung zu veröffentlichen (Abs. 8). Der zweite Verfahrensabschnitt schließt mit einer Abmahnung und letzten Fristsetzung, wenn der Mitgliedstaat den Empfehlungen des Rates weiterhin nicht Folge leistet (Art. 104 Abs. 9 EG).

⁴⁵ *Palm*, in: Grabitz/Hilf, EGV (Stand 21. ErgL, April 2003), Art. 115 Rdnr. 10 ff.

⁴⁶ Vgl. *Palm* in Grabitz/Hilf EGV Art. 114 Rdnr. 11 f., 17 ff.

⁴⁷ *Palm*, Fn. 22, S. 163 f.; a. A. *Bandilla*, in: Grabitz/Hilf, EGV, Art. 104 Rdnr. 23.

⁴⁸ Vgl. Hartmann, Fn. 41, S. 62 ff.; *Henneke* ZG 1996, 299 (302); *Hattenberger* in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2000, Art. 104 Rn. 30.

- 15 Die VO Nr. 1467/97 modifiziert diese primärrechtlichen Vorgaben. Die Frist nach Abs. 7 wird unterteilt. In einer Handlungsfrist von höchstens vier Monaten muss der Mitgliedstaat wirksame Maßnahmen ergreifen, in einer Korrekturfrist, die grundsätzlich im Jahr nach der Feststellung des übermäßigen Defizits enden soll, ist das übermäßige Defizit abzubauen⁴⁹. Der weitere Verfahrensverlauf differenziert in der sekundärrechtlichen Ausgestaltung nach dem Verhalten des Haushaltssünders: Ergreift der Mitgliedstaat keine wirksamen Maßnahmen, beschließt der Rat nach Art. 104 Abs. 8 EG die Veröffentlichung seiner Empfehlungen unmittelbar nach Ablauf der Handlungsfrist⁵⁰. Die Abmahnung nach Art. 104 Abs. 9 EG folgt dann innerhalb eines Monats⁵¹. Wenn der Mitgliedstaat dagegen gemäß den Empfehlungen nach Art. 104 Abs. 7 tätig wird, ruht das Defizitverfahren⁵². Die Kommission und der Rat überwachen dann die Durchführung der Maßnahmen⁵³. Das Verfahren wird erst wieder aufgenommen, wenn die ergriffenen Maßnahmen sich nach Auffassung des Rates als unangemessen erweisen⁵⁴ oder die ermittelten Daten über die tatsächliche Entwicklung ergeben, dass das übermäßige Defizit nicht innerhalb der gesetzten Frist korrigiert worden ist⁵⁵. Der Rat trifft dann in beiden Fällen unverzüglich einen Beschluss nach Art. 104 Abs. 9 EG.
- 16 Dem Rat kommt demnach eine Einschätzungsprärogative zu, ob die ergriffenen Maßnahmen für den Defizitabbau überhaupt tauglich sind. Das Verfahren kann also bereits vor Ablauf der Korrekturfrist fortgesetzt werden. Diese Konkretisierung ist mit dem Primärrecht vereinbar. Nach dem Wortlaut des Abs. 7 S. 1 könnte die dort genannte Frist zwar als Korrekturfrist verstanden werden. Eine Mindestlänge schreibt das Primärrecht für die Frist aber nicht vor. Abs. 8, der eine Beurteilung der ergriffenen Maßnahmen ausdrücklich vorsieht, lässt zudem auf eine Handlungsfrist schließen. Schließlich knüpft Abs. 9 nicht an einen Fristablauf, sondern an die Befolgung der Empfehlungen an, um das Verfahren fortzusetzen. Dem Rat ist im zweiten Verfahrensabschnitt – der zweiten Chance – ein weites Ermessen eingeräumt, so dass die doppelte Fristsetzung sich im primärrechtlichen Rahmen hält.
- 17 Erst im letzten Abschnitt können gegen den säumigen Mitgliedstaat einschneidende Sanktionsmaßnahmen ergehen (Art. 104 Abs. 11 EG). Sämtliche Beschlüsse des Rates nach Art. 104 Abs. 7–9 und Abs. 11 EG setzen im Übrigen eine Empfehlung der Kommission sowie eine Zwei-Drittel-Mehrheit der gemäß Art. 205 Abs. 2 gewogenen Stimmen im Rat voraus, wobei der betroffene Mitgliedstaat selbst nicht abstimmen darf (Art. 104 Abs. 13 EG).

⁴⁹ Art. 3 Abs. 4 S. 1 u. 2 VO Nr. 1467/97.

⁵⁰ Art. 4 Abs. 1 VO Nr. 1467/97.

⁵¹ Art. 5 VO Nr. 1467/97.

⁵² Art. 9 Abs. 1 1. Spiegelstr. VO Nr. 1467/97.

⁵³ Art. 10 Abs. 1 VO Nr. 1467/97.

⁵⁴ Art. 10 Abs. 2 VO Nr. 1467/97.

⁵⁵ Art. 10 Abs. 3 VO Nr. 1467/97 i.V.m. Art. 3 Abs. 4 S. 2 VO Nr. 1467/97.

III. Die Defizitverfahren gegen Deutschland und Frankreich

18 Die Beschlüsse des Rats vom 25. November 2003 betreffen den zweiten Abschnitt des Verfahrens nach Art. 104 EG, nachdem der Rat am 21. Januar 2003 in Deutschland⁵⁶ und am 3. Juni 2003 in Frankreich⁵⁷ auf Empfehlungen der Kommission⁵⁸ ein übermäßiges Defizit festgestellt hat.

1. Empfehlungen des Rates gemäß Art. 104 Abs. 7 EG an Deutschland und Frankreich

19 Mit der Feststellung gemäß Art. 104 Abs. 6 EG setzte der Rat in einer Empfehlung gemäß Art. 104 Abs. 7 EG zugleich Deutschland eine doppelte Frist, um der Lage abzuweichen⁵⁹. Bis zum 21. Mai 2003 sollte der Mitgliedstaat angekündigte Sparmaßnahmen in Höhe von 1 % des BIP umsetzen und den Haushalt konsequent vollziehen. Auf der Grundlage eines projizierten BIP-Anstiegs von 1,5 % empfahl der Rat Deutschland, im Jahr 2003 das gesamtstaatliche Defizit auf 2,75% des BIP zu reduzieren. Deutschland sollte gegebenenfalls Ersatzmaßnahmen zum Defizitabbau treffen. Außerdem empfahl der Rat Deutschland sicherzustellen, dass der Anstieg des Schuldenstandes in 2003 gestoppt und danach umgekehrt würde⁶⁰. Deutschland veröffentlichte die Empfehlung von sich aus⁶¹.

20 Für Frankreich setzte der Rat eine Handlungsfrist bis zum 3. Oktober 2003 fest, um wirksame Haushaltsmaßnahmen ergreifen. Der Rat empfahl gemäß Art. 104 Abs. 7 EG, das strukturelle Defizit deutlicher zu korrigieren als bislang geplant. Das konjunkturbereinigte Defizit sollte 2004 mindestens um 0,5% des BIP gesenkt werden, so dass durch die kumulative Verbesserung in 2003 und 2004 das nominale Defizit bis spätestens 2004 unter die 3 % Grenze fallen würde. Darüber hinaus empfahl der Rat Frankreich, den Anstieg des Schuldenstandes im Verhältnis zum BIP zu begrenzen⁶². Auch Frankreich veröffentlichte die Empfehlung von sich aus.

2. Empfehlungen der Kommission für Beschlüsse des Rates gemäß Art. 104 Abs. 8 und 9 EG

21 Mit zwei Empfehlungen vom 18. November 2003 setzte die Kommission das Defizitverfahren gegen Deutschland fort. Nach den Haushaltsvorausschätzungen für den

⁵⁶ [Entscheidung 2003/89/EG](#), ABl. 2003 L 34/16. Vgl. dazu *Kempfen*, in: Streinz EUV/EGV, 2003, Art. 104 Rn. 32.

⁵⁷ [Entscheidung 2003/487/EG](#), ABl. 2003 L 165/29.

⁵⁸ Vgl. [IP/03/12](#) bzgl. Deutschland u. [IP/03/640](#) bzgl. Frankreich.

⁵⁹ Vgl. Art. 3 Abs. 4 S. 1 u. 2 VO Nr. 1467/97.

⁶⁰ [Council Recommendation](#) of 21 January 2003, <http://ue.eu.int/emu/convergence/de/recomgermany.pdf>.

⁶¹ Vgl. 6. Ltl. an die MS der Entschließung des Europäischen Rates, Fn. 34.

⁶² [Council Recommendation](#) to France, <http://ue.eu.int/emu/convergence/fr/10125.en03.pdf>.

Herbst⁶³ beläuft sich das Defizit im Jahr 2003 auf über 4 % des BIP. Deutschland senkte demnach trotz der ergriffenen Maßnahmen weder das nominale noch das strukturelle Defizit. Nach Auffassung der Kommission verstößt der Mitgliedstaat damit gegen die Empfehlung des Rates nach Art. 104 Abs. 7 EG vom 21. Januar 2003. Darüber hinaus stellt die Kommission fest, dass die bislang getroffenen Maßnahmen nicht ausreichen, um das übermäßige Defizit im Jahr 2004 zu beenden. Die Kommission empfiehlt daher dem Rat, Deutschland gemäß Art. 104 Abs. 9 EG abzumahnern. Deutschland soll das übermäßige Defizit bis spätestens 2005 abbauen⁶⁴.

- 22 Am 8. Oktober 2003 empfahl die Kommission dem Rat festzustellen, dass Frankreich – entgegen der Empfehlung des Rates nach Art. 104 Abs. 7 EG – keine Maßnahmen ergriffen hat, um den Anstieg des gesamtstaatlichen Schuldenstandes in 2003 zu begrenzen⁶⁵. Frankreich plane im Haushaltsentwurf für 2004 ein Defizit in Höhe von 3,6 % des BIP, anstatt es – wie in der Empfehlung des Rates nach Art. 104 Abs. 7 EG gefordert – unter die 3 %-Grenze zu senken. Nach dem französischen Haushaltsplan beruhe eine Rückführung des Defizits nach Einschätzung der Kommission nur auf einem geringeren Anstieg der gesamtstaatlichen Ausgaben im Vergleich zum erwarteten BIP. Die geplanten Sparmaßnahmen umfassen lediglich 0,1 % des BIP. Nach einer zweiten Empfehlung der Kommission vom 21. Oktober 2003, sollte der Rat den Mitgliedstaat abmahnen und eine letzte Frist zum Abbau des übermäßigen Defizits bis 2005 setzen⁶⁶.

3. Beschlüsse des Rates vom 25. November 2003

- 23 Über die Empfehlungen der Kommission in den Defizitverfahren gegen Deutschland und Frankreich entschied der ECOFIN-Rat auf seinem Treffen am 25. November 2003. Eine qualifizierte Mehrheit im Sinne des Art. 104 Abs. 13 EG fand sich dabei sowohl gegenüber Frankreich als auch gegenüber Deutschland nicht. Für Maßnahmen nach Art. 104 Abs. 9 stimmten jeweils lediglich Belgien, Finnland, Griechenland, die Niederlande, Österreich und Spanien⁶⁷. Bezüglich der Feststellung nach Art. 104 Abs. 8 EG sprachen sich neben diesen Mitgliedstaaten noch Dänemark und Schweden aus⁶⁸, die bei Beschlüssen nach Art. 104 Abs. 9 EG – wie auch das Vereinigte Königreich – kein Stimmrecht haben, weil sie der Währungsunion nicht angehören⁶⁹.

⁶³ Vgl. Art. 4 Abs. 3 VO Nr. 3605/93.

⁶⁴ Empfehlungen der Kommission nach Art. 104 Abs. 8 u. 9 i. V. m. Abs. 13 EG, vgl. [IP/03/1560](#).

⁶⁵ Empfehlung der Kommission nach Art. 104 Abs. 8 i. V. m. Abs. 13 EG, vgl. [IP/03/1353](#).

⁶⁶ Empfehlung der Kommission nach Art. 104 Abs. 9 i. V. m. Abs. 13 EG, vgl. [IP/03/1420](#).

⁶⁷ Vgl. Auszug aus dem Entwurf eines Protokolls, Fn. 2, S. 1 u. 5.

⁶⁸ Vgl. Auszug aus dem Entwurf eines Protokolls, Fn. 4, S. 1 u. 5.

⁶⁹ Für Schweden folgt dies aus Art. 122 Abs. 5 S. 1 i. V. m. Abs. 3 EG; für Dänemark aus Ziff. 2 des Protokolls über einige Bestimmungen betreffend Dänemark (Sat. II, Nr. 151, Prot. 26); für das Vereinigte Königreich aus Ziff. 5 des Protokolls über einige Bestimmungen betreffend das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland (Sat. II, Nr. 151, Prot. 25).

- 24 Außerdem gab der Rat bezüglich der beiden Mitgliedstaaten Schlussfolgerungen ab, für die Belgien, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg und Portugal sowie Deutschland respektive Frankreich stimmten⁷⁰. Danach sind die beiden Defizitverfahren – nicht das Verfahren nach Art. 104 EG im allgemeinen – vorerst ausgesetzt. Darüber hinaus verlängert der Rat, die in den Empfehlungen nach Art. 104 Abs. 7 EG gesetzte Frist, das übermäßige Defizit zu beseitigen, für beide Mitgliedstaaten bis 2005⁷¹. Zur Begründung der Beschlüsse führt der Rat den abrupten und unerwarteten Konjunkturabschwung an. Erheblich stärkere Anforderungen – als bei den Fristsetzungen nach Art. 104 Abs. 7 EG erwartet – seien erforderlich, um die Defizite unter die 3 %-Marke zurückzuführen. Die französischen Haushaltspläne für 2004 würden eine Verringerung des konjunkturbereinigten Defizits anstreben, die geringfügig über der Empfehlung des Rates gemäß Art. 104 Abs. 7 EG liegen würde. Hinsichtlich Deutschland stellt der Rat darauf ab, dass die angekündigten Sparmaßnahmen 1 % des BIP umfassen, wie in der Empfehlung vom 21. Januar 2003 gefordert. Darüber hinaus verweist der Rat auf die ökonomischen Kosten, die durch eine umfangreiche Haushaltskonsolidierung entstehen können⁷².
- 25 Neben den sechs Beschlüssen hat der Rat eine einstimmig gefasste Erklärung abgegeben. Er unterstreicht darin die Bedeutung gesunder öffentlicher Finanzen, die Geltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts und versichert für die Zukunft die gleiche Behandlung aller Mitgliedstaaten⁷³.

IV. Gemeinschaftsrechtswidrigkeit der Beschlüsse vom 25. November 2003

1. Aussetzen der Verfahren im Rahmen der Schlussfolgerungen

- 26 Eine Aussetzung des Defizitverfahrens sieht weder das Primärrecht noch die VO Nr. 1467/97 vor. Nach einer früheren Version des Protokollentwurfs zum Treffen vom 25. November 2003 verwies der Rat in diesem Zusammenhang ausdrücklich auf Abstimmungsregeln des Art. 104 Abs. 9 EG⁷⁴. In diesem Verfahrensstand eröffnet sich dem Rat primärrechtlich ein weiter Ermessensspielraum. Der Rat „kann“ nach Art. 104 Abs. 9 EG den Mitgliedstaat in Verzug setzen. Die Schlussfolgerungen des Rates, die Verfahren auszusetzen, könnten insoweit mit dem Primärrecht in Einklang stehen. Die Entscheidung des Rates, das Verfahren zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht voran zu treiben, ist zunächst nichts anderes als im Rahmen des Art. 104 Abs. 9 EG untätig zu bleiben. Mit den Schlussfolgerungen macht der Rat – gemäß der Entschließung des

⁷⁰ Vgl. Auszug aus dem Entwurf eines Protokolls, Fn. 4, S. 1 ff. u. 5 ff.

⁷¹ Vgl. Auszug aus dem Entwurf eines Protokolls, Fn. 4, S. 4 u. 8.

⁷² Vgl. Auszug aus dem Entwurf eines Protokolls, Fn. 4, S. 2 f. u. 7.

⁷³ Vgl. Auszug aus dem Entwurf eines Protokolls, Fn. 4, S. 9.

⁷⁴ Protocol – Provisional Version, 14492/03 (Presse 320), 2546th Council meeting – Economic and Financial Affairs, S. 15 u. 18.

Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt⁷⁵ – zudem seine Ermessensausübung transparent.

27 Das Ermessen des Rates nach Art. 104 Abs. 9 EG umfasst aber nicht die Kompetenz, die Empfehlungen nach Art. 104 Abs. 7 EG abzuändern. Zum Abwägungsmaterial der Ermessensausübung nach Art. 104 Abs. 9 EG gehören gerade die in der Empfehlung nach Art. 104 Abs. 7 EG festgesetzten Fristen. Würde Art. 104 Abs. 9 EG eine Abänderungskompetenz bezüglich der Fristen nach Art. 104 Abs. 7 EG enthalten, könnte der Rat sein Ermessen praktisch beliebig erweitern. Im Übrigen betrifft Art. 104 Abs. 9 EG mit der Abmahnung nur den weiteren Verfahrensverlauf. Der Rat kann nach dieser Kompetenzgrundlage eine Frist nur insoweit bestimmen, als es sich um die letzte Frist vor Sanktionsmaßnahmen nach Art. 104 Abs. 11 EG handelt. Die Korrekturfristen, die der Rat gemäß Art. 104 Abs. 7 EG festsetzt, lassen sich daher nicht nach Art. 104 Abs. 9 EG verlängern. Eine entsprechende Kompetenz könnte dem Rat hier allenfalls aus Art. 104 Abs. 12 S. 1 EG zustehen. Die Entscheidungen des Rates gemäß Art. 104 Abs. 6 – 9 u. 11 EG sind konstitutiv. Ihre Feststellungswirkungen haben unabhängig von der Sachlage Bestand. Der Rat ist daher nach Abs. 12 verpflichtet⁷⁶, seine Entscheidungen aufzuheben, wenn sich die Haushaltssituation des Mitgliedstaats bessert⁷⁷. Der Wortlaut der Bestimmung ("so weit", "wie [...] korrigiert worden ist") verlangt – wie es den Verfahrensschritten des Art. 104 EG entspricht – eine differenzierte Vorgehensweise des Rates. Ob daraus auch folgt, dass Beschlüsse nach Art. 104 Abs. 7 EG teilweise aufgehoben werden können⁷⁸, um Handlungs- und Korrekturfristen zu verlängern, kann hier offen bleiben. Zum einen ist der Tatbestand nicht erfüllt, da der Rat von einer Korrektur des deutschen und französischen übermäßigen Defizits – trotz eines weiten Beurteilungsspielraums ("nach Ansicht") – nicht ausgehen kann, wenn das Haushaltsdefizit weiter ansteigt. Zum anderen kann der Rat nach Art. 104 Abs. 12 EG nur auf Empfehlung der Kommission tätig werden. Ein Rechtsakt, der ohne die vorgeschriebene Beteiligung der Kommission ergeht, ist aber nichtig. Er verstößt gegen wesentliche Formvorschriften im Sinne des Art. 230 Abs. 2 EG⁷⁹. Dem Rat war daher in der gegenwärtigen Verfahrenssituation die Möglichkeit verschlossen, seine Beschlüsse nach Art. 104 Abs. 7 u. 8 EG aufzuheben bzw. zu ändern. Der Rat hätte die Kommission zunächst gemäß Art. 115 EG zu einer entsprechenden Empfehlung auffordern, gegebenenfalls Untätigkeitsklage erheben müssen⁸⁰.

28 Es ist um so fragwürdiger, dass der Rat seine Schlussfolgerungen nach den Regeln des Art. 104 Abs. 9 erlässt, obwohl es um die Verlängerung einer Frist nach Art. 104

⁷⁵ 6. Leitlinie an den Rat der Entschließung, Fn. 34.

⁷⁶ Vgl. *Kempen*, in: Streinz EUV/EGV, 2003, Art. 104 Rn. 41.

⁷⁷ Vgl. *Hattenberger*, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 104 Rn. 79.

⁷⁸ Vgl. *Bandilla*, in: Grabitz/Hilf, EGV, Art. 104 Rdnr. 46.

⁷⁹ *Palm*, in: Grabitz/Hilf, EGV, Art. 115 Rdnr. 1.

⁸⁰ Vgl. *Häde*, Fn. 42, Art. 115 Rn. 2; *Palm*, Fn. 22, S. 173; *ders.*, in: Grabitz/Hilf, EGV, Art. 115 Rdnr. 10 ff., 15.

Abs. 7 EG geht. Durch die Wahl der „richtigen“ Kompetenzgrundlage konnte jedenfalls punktgenau die Zwei-Drittel-Mehrheit nach Art. 104 Abs. 13 EG im Rat erreicht werden⁸¹, weil die Gegenstimmen der Nichtteilnehmerstaaten Schweden und Dänemark nur im Rahmen des Art. 104 Abs. 7 u. 8 EG, nicht aber des Art. 104 Abs. 9 EG zu berücksichtigen waren (s. Rn. 23).

2. Beschlüsse nach Art. 104 Abs. 8 u. 9 EG gegenüber Deutschland

29 Das Ermessen im Rahmen des Art. 104 Abs. 9 EG ist durch die Bindung des Rates an das Primat der Preisstabilität und den Grundsatz gesunder öffentlicher Finanzen gemäß Art. 98 S. 2 i. V. m. Art. 4 Abs. 3 EG primärrechtlich eingeschränkt. Eine Handlungsverpflichtung des Rates gegenüber Deutschland – das sich wenigstens um die Konsolidierung seiner Finanzen bemühte – lässt sich aus dem Stabilitätsziel allein aufgrund Primärrechts aber kaum ableiten. Die VO Nr. 1467/97 konkretisiert aber das Ermessen gemäß Art. 104 Abs. 9 EG (s. Rn. 15). Demnach ruhte das Defizitverfahren zunächst, nachdem Deutschland aufgrund der Empfehlungen des Rates Maßnahmen innerhalb der vorgegebenen Handlungsfrist ergriffen hatte⁸². Deutschland wird das übermäßige Defizit bis Ende 2004 aber nicht abbauen, wie sich aus den für den Herbst 2003 ermittelten Haushaltsdaten über die tatsächliche Entwicklung ergibt und die Kommission in ihren Empfehlungen ausführt (s. Rn. 21). Der Tatbestand des Art. 10 Abs. 3 VO Nr. 1467/97 könnte daher erfüllt sein, der als Rechtsfolge einen Beschluss des Rates vorsieht. Grammatikalisch setzt die Vorschrift aber ein Verstreichen der Frist gemäß Art. 104 Abs. 7 EG voraus ("korrigiert worden ist"). Die vollendete Gegenwart verwenden auch die französische, italienische und englische Fassung als Zeitform (*passé composé*, *passato prossimo* und *present perfect*). Da die Korrekturfrist am 25. November 2003 noch nicht abgelaufen war, ist Art. 10 Abs. 3 VO Nr. 1467/97 hier demnach nicht einschlägig.

30 Eine vorzeitige Beurteilung der ergriffenen Haushaltsmaßnahmen eröffnet sich dem Rat jedoch nach Art. 10 Abs. 2 VO Nr. 1467/97. Nach dessen zweiter Alternative handelt der Rat nach Art. 104 Abs. 9 EG, wenn sich die ergriffenen Maßnahmen des Mitgliedstaats nach Ansicht des Rates als "unangemessen" "erweisen". Unangemessen ist in diesem Zusammenhang im Sinne von unzulänglich – nicht von unverhältnismäßig – zu verstehen und bezieht sich auf die primärrechtliche Verpflichtung des Mitgliedstaats nach Art. 104 EG, die nach der Feststellung eines übermäßigen Defizits gemäß Abs. 6 durch die Empfehlung gemäß Abs. 7 konkretisiert wird. Maßnahmen sind demnach unangemessen, wenn sie sich nicht zur Zielsetzung eignen, der "Lage" eines "übermäßigen Defizits" innerhalb der in der Empfehlung bestimmten Frist "abzuhelfen". Im Rahmen des Art. 10 VO Nr. 1467/97 kann es dabei nur um eine

⁸¹ Die zustimmenden Mitgliedstaaten Frankreich, Italien, Griechenland, Belgien, Portugal, Luxemburg und Irland brachten nach der Stimmgewichtung gemäß Art. 104 Abs. 13 i.V.m. Art. 205 Abs. 2 EG 40 von 60 Stimmen auf.

⁸² Vgl. Art. 9 Abs. 1 i. Spiegelstr. VO Nr. 1467/97.

Beurteilung der Maßnahmen zum aktuellen Zeitpunkt gehen, wie sich aus dem systematischen Zusammenhang von Art. 4, Art. 5, Art. 9 und Art. 10 VO Nr. 1467/97 ergibt. Das Verfahren ruht gemäß Art. 9 Abs. 1 1. Spiegelstr. VO Nr. 1467/97 nur dann, wenn der Mitgliedstaat Maßnahmen nach der Empfehlung des Rates befolgt hat. Andernfalls müsste der Rat gemäß Art. 4 u. 5 VO Nr. 1467/97 vorgehen. Art. 10 Abs. 2 u. 3 VO Nr. 1467/97 setzt somit gerade voraus, dass aus ex-ante-Sicht bereits angemessene Maßnahmen ergriffen worden sind. Die Beurteilung nach Art. 10 VO Nr. 1467/97 ist daher anhand der gegenwärtigen Sachlage vorzunehmen, wie sich auch aus dem Wortlaut der Bestimmung ergibt ("überwachen die Durchführung der Maßnahmen", "erweisen sich", "geht aus den Daten hervor"). Der Haushaltssünder trägt also – entsprechend der vom Rat zu beachtenden mitgliedstaatlichen Budgetautonomie⁸³ – die volle Verantwortung für die Wirksamkeit der ergriffenen Haushaltsmaßnahmen.

31 Selbst nach Einschätzung des Rates reichen die deutschen Haushaltsmaßnahmen nicht aus, das übermäßige Defizit in der nach Art. 104 Abs. 7 EG bestimmten Frist abzubauen. Andernfalls hätte der Rat keine nachträgliche Fristverlängerung bis 2005 gewährt (s. Rn. 24). Der Rat hätte demnach "unverzüglich" einen „Beschluss“ nach Art. 104 Abs. 9 „treffen“ müssen.

32 Diese Rechtsfolge kann allein in dem Sinn verstanden werden, dass eine Entscheidung gemäß Art. 104 Abs. 9 EG gegen den Mitgliedstaat ergeht, wie bereits der Imperativ und das Adverb "unverzüglich" nahelegen. Andernfalls bliebe vom Normgehalt der VO Nr. 1467/97 – insbesondere des Art. 10 Abs. 2 und 3 – nicht mehr viel übrig. Der Rat wäre sonst lediglich zur Abstimmung verpflichtet und im Übrigen sekundärrechtlich ungebunden. Dem widerspricht aber nicht nur der Geist des Stabilitäts- und Wachstumspakts, sondern auch konkret 12. Erwägungsgrund S. 1 VO Nr. 1467/97, wonach die Fristsetzungen eine zügige und wirksame Anwendung des Defizitverfahrens gewährleisten⁸⁴. Zudem ist der Rat bei der Anwendung der Verordnung an das Ziel stabiler Preise gebunden, das eine gesunde Finanzpolitik und damit eine konsequente Ahndung übermäßiger Defizite fordert. Der Rat hat daher nur noch ein Auswahlermessen für die Bestimmung der Frist nach Art. 104 Abs. 9 EG, nicht aber ein Entschließungsermessen bezüglich des „Ob“ der Abmahnung. Diesem Auslegungsergebnis entsprechen die englischen, französischen und italienischen Versionen („shall immediately take a decision“, „prend immédiatement une décision“, „adotta immediatamente una decisione“).

33 Der Rat hätte demnach die Unangemessenheit der Haushaltsmaßnahmen gemäß Art. 104 Abs. 8 EG feststellen und eine Abmahnung mit letzter Fristsetzung gemäß Art. 104 Abs. 9 EG aussprechen müssen. Die konjunkturelle Entwicklung, auf die der Rat abstellt, kann die Untätigkeit des Rates in keiner Weise rechtfertigen. Der 3 %-Referenzwert für das Defizitkriterium gemäß Art. 104 Abs. 2 lit. a EG eröffnet den

⁸³ Bandilla, in: Grabitz/Hilf, EGV, Art. 104 Rdnr. 26, 34; Palm, Fn. 22, S. 164, 170 f.

⁸⁴ Vgl. auch 1. Erwägungsgrund S. 1, 16. Erwägungsgrund S. 2; 17. Erwägungsgrund S. 3 VO Nr. 1467/97.

Mitgliedstaaten insoweit einen hinreichenden fiskalpolitischen Handlungsspielraum, so dass es auf die Entwicklung des konjunkturbereinigten Defizits grundsätzlich nicht ankommen kann. Ein Konjunkturabschwung darf nach Art. 2 VO Nr. 1467/97 grundsätzlich nur dann berücksichtigt werden, wenn das reale BIP um mehr als 2 % zurückgeht. Weder in Frankreich noch in Deutschland ist aber ein negatives Wirtschaftswachstum zu verzeichnen. Der Rat macht in diesem Zusammenhang eine äußerst fragwürdige Rechnung auf, indem er die Differenz zwischen erwartetem und tatsächlichem BIP für die Jahre 2003 und 2004 addiert und so zu einem kumulativen Verlust an realem BIP Wachstum von 1,5% für Frankreich und nahe 2 % für Deutschland kommt. Darüber hinaus stellt er auf die ökonomischen Kosten ab, die zu große Konsolidierungsanstrengungen verursachen können⁸⁵. Diese Begründung zeugt von den Argumentationsnöten, in die sich der Rat mit seinen Beschlüssen begeben hat.

3. Beschlüsse nach Art. 104 Abs. 8 u. 9 EG gegenüber Frankreich

34 Bleibt ein Mitgliedstaat entgegen einer Empfehlung gemäß Art. 104 Abs. 7 EG untätig, muss der Rat nach Art. 104 Abs. 8 u. 9 EG handeln. Das Ermessen des Rates gemäß Art. 104 Abs. 8 u. 9 EG ist dann wegen des Stabilitätsprimats grundsätzlich auf Null reduziert. Die primärrechtlichen Vorgaben verfestigt die VO Nr. 1467/97. Art. 4 Abs. 1 und Art. 5 VO Nr. 1467/97 legen fest, zu welchem Zeitpunkt der Rat nach Art. 104 Abs. 8 u. 9 EG beschließt. Ob der Rat in jedem Fall handeln muss, wenn der Mitgliedstaat entgegen der Empfehlung nach Art. 104 Abs. 7 EG keine wirksamen Maßnahmen ergreift, lässt sich aus dem Wortlaut jedoch nicht eindeutig ableiten. Die Beschlussfassung des Rates ist in beiden Vorschriften ein Tatbestandsmerkmal und keine Rechtsfolge. Desgleichen vermag das Argument, dass die in der Empfehlung nach Art. 104 Abs. 7EG bestimmten Handlungsfristen im Grunde nur bei einer Bindung des Rates Sinn machen, nicht völlig zu überzeugen. Eine Reduzierung des Ermessens auf Null ergibt sich aber aus Art. 10 Abs. 2 Alt. 1 VO Nr. 1467/97. Danach trifft der Rat einen Beschluss nach Art. 104 Abs. 9 EG, wenn der betreffenden Mitgliedstaat keine Maßnahmen durchführt. Auch wenn die systematische Einordnung dieser Regelung unter den Abschnitt "Ruhe des Verfahrens" vielleicht nicht stimmig ist, kann daraus nur die Rechtsfolge abgeleitet werden, dass der Rat den Mitgliedstaat bei Untätigkeit abmahnen und eine letzte Frist setzen muss. Der Mitgliedstaat, der wenigstens – wenn auch unzulängliche – Maßnahmen ergreift, darf nicht schlechter stehen, als der Mitgliedstaat, der sich weitgehend verweigert.

35 Geht man vorliegend mit der Kommission davon aus, dass Frankreich im Grunde keine wirksamen Sparmaßnahmen ergriffen hat und auf die Konjunkturentwicklung setzte, hätte der Rat – der jedenfalls keine gegenteiligen Feststellungen traf – eine Empfehlung nach Art. 104 Abs. 8 EG und eine Entscheidung gemäß Art. 104 Abs. 9 EG gegen Frankreich aussprechen müssen.

⁸⁵ Vgl. Auszug aus dem Entwurf eines Protokolls, Fn. 4, S. 3 u. 6.

V. Klage der Kommission

- 36 Die Kommission behielt sich in einer Erklärung zum Treffen des Rats vom 25. November 2003 ausdrücklich vor, Anschlussmaßnahmen zu prüfen⁸⁶. Am 13. Januar 2004 hat die Kommission eine Strategie zur Koordinierung und Überwachung der Wirtschaftspolitik vorgelegt⁸⁷. Die Kommission betont darin ihre Rolle auf dem Gebiet der haushaltspolitischen Überwachung nach Art. 99 und Art. 104 EG in der Ausgestaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts und erläutert die Grundzüge einer Initiative zur Verbesserung der wirtschaftspolitischen Koordinierung in der EWWU. Außerdem kündigt die Kommission an, wegen der Beschlüsse vom 25. November 2003 Klage vor dem EuGH zu erheben. Es kommt damit erstmals zu einem „Organstreit“ zwischen Kommission und Rat. Unabhängig davon, inwiefern machtpolitische Erwägungen hier eine Rolle spielen⁸⁸, verdeutlicht dieser Vorgang, welche Bedeutung die Stabilität der einheitlichen Währung für die europäische Integration hat (s. Rn. 8).
- 37 Die Kommission will Status und Gültigkeit der Schlussfolgerungen des Rates anfechten, wobei sie sich auf rein verfahrensrechtliche Elemente beschränkt. Nach Auffassung der Kommission steht dem Rat zwar ein weites Ermessen im Rahmen des Art. 104 EG zu, so dass er eine Empfehlung der Kommission – mit einer klaren und eindeutigen Begründung – auch zurückweisen kann. Wenn der Rat aber – wie vorliegend – die ökonomische Analyse der Kommission teilt, soll er keinen Spielraum mehr für die Wahl der rechtlichen Instrumente haben. In einer Rechtsgemeinschaft könnten Vertragsbestimmungen nicht ignoriert oder geändert werden, nur weil es dem Rat nicht gelänge, eine Mehrheit zu erreichen. Die Kommission sieht darüber hinaus Art. 9 VO Nr. 1467/97 verletzt. Der Rat sei nicht befugt gewesen, in Form von Schlussfolgerungen des Rates Elemente zu verabschieden, die er auf der Grundlage eindeutig festgelegter Vertragsbestimmungen hätte verabschieden sollen.
- 38 Die Erläuterungen der Kommission zeigen bereits, dass die prozessualen Möglichkeiten eingeschränkt sind. Die institutionellen Organisationsstruktur der Gemeinschaft ist im Rahmen der Wirtschaftsunion verändert. Der Rat trifft nicht nur die zentralen wirtschaftspolitischen Entscheidungen, sondern ahndet auch die Verletzung der mitgliedstaatlichen Pflicht aus Art. 104 Abs. 1 EG, ohne dass er den EuGH einschalten müsste. Die Kommission behält in der EWWU zwar ihr Initiativrecht (vgl. Art. 115 EG)⁸⁹. Im Rahmen des Defizitverfahrens sind Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 226 und 227 EG gegen den Haushaltsünder jedoch gemäß Art. 104 Abs. 10 EG ausgeschlossen, so dass die Kommission bei ihrer Aufgabe, die Anwendung

⁸⁶ Vgl. Auszug aus dem Entwurf eines Protokolls, Fn. 4, S. 9

⁸⁷ Vgl. [IP/04/35](#).

⁸⁸ Vgl. in diesem Zusammenhang die [Erklärung](#) des Bundesfinanzministers, Pressemitteilung des BMF v. 13.1.2004, Kooperation statt Konfrontation.

⁸⁹ Vgl. *Palm*, in: Grabitz/Hilf, EGV, Art. 115 Rdnr. 10 ff.

des Gemeinschaftsrechts zu kontrollieren (vgl. Art. 211 1. Spiegelstr. EG), eingeschränkt ist⁹⁰.

39 Einer Untätigkeitsklage der Kommission gegen den Rat steht Art. 104 Abs. 10 EG wiederum nicht entgegen. Eine Klage nach Art. 232 EG ist aber nur statthaft, wenn das betreffende Organ gänzlich untätig bleibt⁹¹. Hier hat der Rat nach Art. 104 Abs. 8 u. 9 EG – wenn auch nicht mit positivem Ergebnis – abgestimmt. Eine Untätigkeitsklage wäre daher unzulässig.

40 Der Kommission verbleibt demnach nur die Nichtigkeitsklage, um ihrer Rolle als Hüterin der Verträge – die sie in diesem Zusammenhang betont⁹² – wahrzunehmen. Ihre Klage kann daher lediglich darauf gerichtet sein, die Schlussfolgerungen des Rates für nichtig erklären zu lassen (Art. 231 Abs. 1 EG). Bei einem Erfolg der Klage wäre der Rat zwar aufgrund von Art. 233 Abs. 1 EG verpflichtet, die sich aus dem Urteil des Gerichtshofs ergebenden Maßnahmen zu ergreifen. Konkrete Handlungsverpflichtungen darf der EuGH aber nicht vorschreiben⁹³. Die Defizitverfahren können somit nur mittelbar vorangetrieben werden.

41 Im Rahmen der Zulässigkeit der Nichtigkeitsklage stellt sich die Frage, ob den Schlussfolgerungen des Rates eine verbindliche Rechtswirkung zukommt und überhaupt eine anfechtbare Rechtshandlung im Sinne des Art. 230 Abs. 1 EG vorliegt. Nach dem EuGH ist insofern entscheidend, dass die Handlung des Organs – unabhängig von der Einordnung gemäß Art. 249 EG – dazu bestimmt ist, Rechtswirkungen zu erzielen⁹⁴. Der Rat macht in den Schlussfolgerungen aber nicht nur seine negativen Beschlüsse nach Art. 104 Abs. 8 u. 9 EG transparent, sondern setzt auch – abweichend von den Empfehlungen nach Art. 104 Abs. 7 EG – neue Fristen zum Abbau übermäßiger Defizite. Es spricht demnach vieles dafür, dass die Schlussfolgerungen des Rates dazu bestimmt waren, Rechtswirkungen zu erzielen, so dass die Kommission als privilegierte Klageberechtigte im Sinne des Art. 230 Abs. 2 EG die Handlung anfechten kann.

42 Wenn der EuGH eine anfechtbare Rechtshandlung bejaht, hat die Klage gute Erfolgsaussichten. Die Klägerin kann mehrere Nichtigkeitsgründe anführen. Der Rat hat für seinen Akt eine unzulässige Handlungsform gewählt, so dass er sachlich unzuständig war⁹⁵. Das Defizitverfahren kann nicht durch Schlussfolgerungen ausgesetzt werden. Die nach Art. 104 Abs. 7 EG bestimmten Fristen könnten allenfalls über Art. 104 Abs. 12 S. 1 EG verlängert werden. Der Rat handelt aber nicht aufgrund dieser Ermächtigungsgrundlage (s. Rn. 27) – alternativ kommt daher der Klagegrund

⁹⁰ Vgl. *Bandilla*, in: Grabitz/Hilf, EGV, Art. 104 Rdnr. 43 f.

⁹¹ EuGH [Rs. 125/78](#), [GEMA/Kommission](#), Slg. 1979, S. 3173 Rn. 21 f.; [Rs. 42/71](#), [Nordgetreide/Kommission](#), Slg. 1972, 105 Rn. 4.

⁹² Vgl. [IP/04/35](#).

⁹³ *Koenig/Pechstein/Sander*, EU-/EG-Prozessrecht, 2. Aufl. 2002, Rn. 542.

⁹⁴ EuGH [Rs. 22/70](#), [AETR](#), Slg. 1971, S. 263 Rn. 38/42; [Rs. 60/81](#), [IBM](#), Slg. 1981, 2639, Rn. 9.

⁹⁵ Vgl. *Booß*, in: Grabitz/Hilf, EGV, Art. 230 Rdnr. 101; *Koenig/Pechstein/Sander*, Fn. 93, Rn. 533.

der unzureichenden Rechtsgrundlage in Betracht⁹⁶. Darüber hinaus stellt die Kommission auf die widersprüchliche Begründung des Rates ab. Insoweit könnte ein wesentlicher Formmangel im Sinne des Art. 230 Abs. 2 EG wegen Missachtung der Begründungspflicht jedenfalls dann vorliegen⁹⁷, wenn man die Schlussfolgerungen als Entscheidung – die nach Art. 253 EG zu begründen wäre – im Sinne des Art. 104 Abs. 9 EG einordnet. Die frühere Version des Protokollentwurfs legt eine derartige Qualifikation des Rechtsakts nahe (s. Rn. 26). Schließlich ist ein Nichtigkeitsgrund wegen Verletzung sekundären Gemeinschaftsrechts gegeben. Der Rat verstößt mit den Schlussfolgerungen gegen Art. 9 u. Art. 10 Abs. 2 EG, wenn er die Defizitverfahren aussetzt bzw. weiterhin ruhen lässt (vgl. Rn. 30 ff.).

- 43 Die Kommission strebt an, die Sache im beschleunigten Verfahren zu behandeln⁹⁸. Dieses neue Instrument gemäß Art. 62a EuGH-Verfahrensordnung wurde im November 2000 eingeführt⁹⁹ und erlaubt es dem Gerichtshof in kürzester Zeit zu entscheiden¹⁰⁰. Die hierfür erforderliche „besondere Dringlichkeit der Rechtssache“ (Art. 62a § 1 Abs. 1 EuGH-Verfahrensordnung) ist gegeben. Die VO Nr. 1467/97, deren Bestimmungen hier verletzt sind, dient gerade der Beschleunigung des Verfahrens nach Art. 104 EG.

VI. Ausblick

- 44 Die Verletzung des Stabilitäts- und Wachstumspakt durch den Rat verifiziert die These, dass das Defizitverfahren gemäß Art. 104 EG nicht geeignet ist, Haushaltsdisziplin in der EWWU zu gewährleisten¹⁰¹. Die Vorgänge im November 2003 beschädigten die Kreditbegrenzungsregel erheblich. Die Sanktionsandrohungen gemäß Art. 104 Abs. 11 EG sind nicht mehr glaubwürdig. Künftige Haushaltssünder werden sich auf die Beschlüsse vom 25. November 2003 berufen und auf eine gleichmäßige Anwendung des Art. 104 EG drängen. Auf effektive Budgetregeln baut aber sowohl der Verfassungsstaat als auch die europäische Integration (vgl. Rn. 2 ff., 6 ff.). Eine Reform des Defizitverfahrens gehört daher zu den dringlichsten Aufgaben im Rahmen des staatlichen Transfersystems. Ob eine bloße Änderung der sekundärrechtlichen Bestimmungen – wie von der Kommission angestrebt¹⁰² – den Stabilitätsanforderungen Rechnung trägt, muss dabei erheblich bezweifelt werden. Die primärrechtliche Struktur des Defizitverfahrens steht einer wirksamen Kontrolle der mitgliedstaatlichen Haushaltspolitik grundsätzlich entgegen. Art. 104 EG ist so

⁹⁶ Vgl. *Booß*, in: Grabitz/Hilf, EGV, Art. 230 Rdnr. 107.

⁹⁷ Vgl. *Koenig/Pechstein/Sander*, Fn. 93, Rn. 537.

⁹⁸ Vgl. [IP/04/35](#).

⁹⁹ Vgl. [EGABl. 2000, Nr. L 322/1](#).

¹⁰⁰ Vgl. zur Anwendung des beschleunigten Verfahrens EuGH, [Rs. C-39/03 P v. 24.7.2003, Kommission/Artegodan u.a.](#), Rn. 33 ff.;

¹⁰¹ Vgl. *Palm*, Fn. 22, S. 171 ff.; *ders.*, Fn. 26, S. 80 (85 ff.).

¹⁰² Vgl. [IP/04/35](#).

angelegt, dass zwischen der Verletzung der mitgliedstaatlichen Budgetpflicht und dem Erlass von – hypothetischen – Sanktionen stets Jahre liegen. Demgegenüber würde eine stabilitätsorientierte Verteilung des ESZB-Gewinns aufgrund eines automatischen Sanktionsmechanismus, Haushaltssünden zeitnah beantworten. Mittels eines Stabilitätsfaktors könnte die Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten bei der Gewinnverteilung berücksichtigt werden. Die Teilnehmer der Währungsunion würden miteinander in einen Stabilitätswettbewerb für Europa treten¹⁰³.

¹⁰³ Vgl. *Palm*, Fn. 22, S. 192 f.