



Ausarbeitung

Suspendierung der Stimmrechte eines Mitgliedstaates im Rat der Europäischen Union wegen Verstoßes gegen die Haushaltsdisziplin
Erforderlichkeit einer Änderung des Primärrechts der Europäischen Union

Suspendierung der Stimmrechte eines Mitgliedstaates im Rat der Europäischen Union wegen Verstoßes gegen die Haushaltsdisziplin

Erforderlichkeit einer Änderung des Primärrechts der Europäischen Union

Aktenzeichen: WD 11 – 3000 – 166/10
Abschluss der Arbeit: 23. Juli 2010
Fachbereich: WD 11: Europa
Telefon: (030) 227-33614

Inhaltsverzeichnis

1.	Arbeiten zur Reform der Architektur der Wirtschafts- und Währungsunion	4
2.	Entwicklung von Reformansätzen und konkreten Vorschlägen	4
3.	Vorschläge für die Einführung einer Möglichkeit der Suspendierung der Stimmrechte	7
4.	Die im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union vorgesehenen Sanktionen bei einem übermäßigem Defizit	8
5.	Rechtliche Zulässigkeit der Entziehung des Stimmrechts eines Mitgliedstaats im Rat als weitere Sanktion für Defizitländer auf der Grundlage der geltenden Verträge	10
6.	Kollision einer sekundärrechtlich verankerten Entziehung von Stimmrechten im Rat mit Artikel 7 des Vertrags über die Europäische Union?	13
7.	Fazit	14

1. Arbeiten zur Reform der Architektur der Wirtschafts- und Währungsunion

Die in der Folge der Maßnahmen der Europäischen Union (EU) und ihrer Mitgliedstaaten zur Begrenzung des Ausmaßes der Finanz- und Wirtschaftskrise und zur Abmilderung ihrer Auswirkungen zu Tage getretene extreme Verschuldungssituation einiger Mitgliedstaaten machte insbesondere Versäumnisse der Mitgliedstaaten bei der Einhaltung ihrer Verpflichtungen zur Koordinierung ihrer Wirtschafts- und Haushaltspolitik sowie zur Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite deutlich. Sie offenbarte zugleich die Schwächen des Governance-Rahmens der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU).

Diese Schwächen und ihre Beseitigung stehen seit der Beschlussfassung über das mit insgesamt 110 Milliarden Euro ausgestattete Unterstützungspaket zugunsten Griechenlands sowie über den umfassenderen europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus mit einem – vom Internationalen Währungsfonds mit zu schulternden – Gesamtvolumen von 750 Milliarden Euro im Fokus der politischen und wissenschaftlichen Diskussion. Es besteht Einigkeit darüber, dass das durch die Aktivierung dieser Rettungs- und Sicherungspakete geöffnete Zeitfenster für eine grundlegende Reform der Architektur der Wirtschafts- und Währungsunion genutzt werden sollte. Mit der Erarbeitung entsprechender Vorschläge ist die bereits am 25. März 2010 vom Europäischen Rat eingesetzte Arbeitsgruppe „Wirtschaftspolitische Steuerung“ (*Task Force on economic governance* – Task Force) beauftragt worden; die Europäische Kommission (Kommission), Vertreter der EU-Mitgliedstaaten, europäische Institutionen sowie Think Tanks beteiligen sich aktiv an diesem Diskussionsprozess.

Die Kommission legte am 12. Mai und am 30. Juni 2010 Mitteilungen vor, die politische Ideen und Vorschläge zum strategischen Vorgehen ebenso wie konkrete, zeitnah realisierbare Reformschritte enthalten. Die Task Force, die sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten, des wechselnden Ratsvorsitzes und der Europäischen Zentralbank (EZB) zusammensetzt, greift in ihren bislang unterbreiteten Vorschlägen auf diese Vorarbeiten der Kommission zurück. In diesem Prozess der Entwicklung und Diskussion von Reformansätzen wird auch die Forderung vertreten, die Stimmrechte solcher Mitgliedstaaten des Euro-Währungsraums im Rat zu beschneiden oder zu suspendieren, die sich nachhaltig nicht an die Regelungen des SWP und die zu ihrer Durchsetzung getroffenen Entscheidungen des Rates, insbesondere zum Abbau übermäßiger Defizite halten.

2. Entwicklung von Reformansätzen und konkreten Vorschlägen

Am 12. Mai 2010 legte die **Kommission** in einer **Mitteilung** strategische Vorschläge zur **Verstärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung in der EU** vor.¹ Darin verweist sie auf Lücken und Schwachstellen der bestehenden Mechanismen der wirtschaftspolitischen Koordinierung in der EU und der Funktionsweise der WWU insgesamt; insbesondere die bestehenden Überwachungsverfahren hätten sich als nicht umfassend genug erwiesen.² Nach dem Beschluss des Rates ECOFIN am 9. Mai 2010, ein Paket von Notmaßnahmen zur Wahrung der Finanzstabilität in der EU einzu-

¹ Mitteilung der Kommission vom 12. Mai 2010, Verstärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung, KOM (2010) 250, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0250:FIN:DE:PDF> (Stand: 22. Juli 2010).

² Mitteilung der Kommission vom 12. Mai 2010, KOM (2010) 250, S. 2.

führen und die Haushaltskonsolidierung zu beschleunigen³, sollten nun Konsequenzen gezogen und Schritte unternommen werden, um das System der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU für die Zukunft zu stärken.⁴ Die Kommission befürwortet ausdrücklich, die derzeit zur Verfügung stehenden Überwachungs- und Sanktionsmechanismen voll auszuschöpfen und plädiert für eine Ergänzung und Veränderung der bestehenden Instrumente, die sämtlich durch **Änderungen der sekundärrechtlichen Grundlagen** des Governance-Rahmens der WWU umgesetzt werden sollen. Die für das **Euro-Währungsgebiet** vorgeschlagenen Schritte will sie auf die Rechtsgrundlage des durch den Vertrag von Lissabon neu eingeführten **Art. 136 AEUV** stützen. Der Kommissionsvorschlag basiert auf einem Dreisäulenkonzept, das durch einen permanenten robusten Rahmen für das Krisenmanagement der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets ergänzt wird:⁵

- Verbesserung der Funktionsweise der bestehenden Mechanismen des SWP und tiefergehende haushaltspolitische Koordinierung;
- Stärkung und Ausweitung der Überwachung makroökonomischer Entwicklungen im Euro-Währungsraum;
- das „Europäische Semester“.

Die **Task Force** verständigte sich am 7. Juni 2010 über die **Grundzüge für eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP)**⁶ und griff bei ihren hierzu vorgelegten Anpassungsvorschlägen auf die Anregungen zurück, die die Kommission mit ihrer Mitteilung zur Verstärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung vom 12. Mai 2010⁷ unterbreitet hatte. Durch die Einführung eines „Europäischen Semesters“ soll die Kontrolle der nationalen Haushalte zu einem früheren Zeitpunkt ansetzen, indem die Mitgliedstaaten ihre nationalen Haushaltspläne schon im Frühjahr der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten zur Überprüfung hinsichtlich wesentlicher Eckdaten wie Wachstumsannahme und geplante Defizit vorlegen. Weiterhin soll ermöglicht werden, Sanktionen künftig nicht erst bei Überschreitung der Defizitgrenze von 3% des Bruttoinlandsproduktes (BIP) zu verhängen, sondern bereits dann, wenn Warnungen zum Abbau der Gesamtverschuldung missachtet werden oder der Gesamtschuldenstand zu schnell ansteigt. Hierfür soll ein **neues, abgestuftes und konsequentes Sanktionssystem** entwickelt werden. Bei der Haushaltsüberwachung soll auch das Kriterium des öffentlichen Schuldenstands von 60% des BIP in den Vordergrund rücken; vorgeschlagen wird die frühere Einleitung des Defizitverfahrens für Staaten, die ihren Schuldenstand nicht schnell genug abbauen. Die Mitgliedstaaten sollen darüber hinaus die politische Unabhängigkeit der nationalen Statistikbehörden sicherstellen.

³ Schlussfolgerungen des Rates (Wirtschaft und Finanzen) vom 9. Mai 2010, Ratsdok. 9602/10, abrufbar unter: http://europa.bundestag.de/httest/EU/Folgedokumente/2010/9602_10.pdf (Stand: 22. Juli 2010).

⁴ Mitteilung der Kommission vom 12. Mai 2010, KOM (2010) 250, S. 3.

⁵ Für eine Zusammenfassung der Vorschläge der Kommission vgl. Zehnpfund/Sinn, Info-Brief: Überwachungs- und Sanktionsmechanismen der Wirtschafts- und Währungsunion, Status Quo und Vorschläge zur Reform, in: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Wissenschaftliche Dienste, WD 11 – 3000 – 140/10, S. 15 ff. online abrufbar unter: <http://www.bundestag.de/dokumente/analysen/2010/ueberwachungs- und Sanktionsmechanismen.pdf> (Stand: 22. Juli 2010).

⁶ European Council, Remarks by Herman Van Rompuy, President of the European Council, following the second meeting of the Task force on economic governance, vom 7. Juni 2010, PCE 118/10, online abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/114979.pdf (Stand: 22. Juli 2010).

⁷ Mitteilung der Kommission vom 12. Mai 2010, Verstärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung, KOM (2010) 250, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0250:FIN:DE:PDF> (Stand: 22. Juli 2010).

Die in ihrer Mitteilung vom 12. Mai 2010¹ beschriebenen politischen Ideen entwickelte die **Kommission** fort und legte eine weitere **Mitteilung vom 30. Juni 2010** vor, mit der sie Instrumente für eine bessere wirtschaftspolitische Steuerung der EU entwirft.⁸ Diese Entwürfe stützen sich auf die Leitlinien, die der Europäische Rat am 17. Juni 2010 vereinbart hatte,⁹ und reflektieren zugleich die bis dahin von der Task Force erzielten Arbeitsfortschritte. Die Vorschläge der Kommission zielen darauf ab, das Vertrauen der EU und der Mitgliedstaaten in die Qualität der Politik- und Entscheidungsfindungsprozesse zu stärken und für frühzeitige Warnungen zu sorgen, wenn sich die haushalts- und wirtschaftspolitische Situation in einzelnen Mitgliedstaaten nachteilig entwickelt. Dies soll allen Mitgliedstaaten ermöglichen, die positiven Synergien zu maximieren, die sich aus ihrer Einbindung in die Union ergeben. Darüber hinaus sollen Transparenz und gegenseitiges Vertrauen durch einen stärker von Gemeinsamkeit geprägten Prozess gesteigert werden. Außerdem sollen negative Spillover-Effekte minimiert werden, wenn sich Mitgliedstaaten nicht an vereinbarte Grenzen halten; als letztes Mittel sollen **Sanktionen** gegen diejenigen Mitgliedstaaten verhängt werden können, die durch nicht nachhaltige Maßnahmen auf nationaler Ebene das Gemeinwohl in der EU gefährden. Für eine **stärkere wirtschaftspolitische Koordinierung** schlägt die Kommission drei Instrumente zur Stärkung des **präventiven Arms des SWP** vor:

- Bekämpfung von Ungleichgewichten mit Hilfe einer stärkeren makroökonomischen Überwachung, u. a. durch einen Warn- und einen Sanktionsmechanismus;
- Stärkung des fiskalpolitischen Rahmens in den Mitgliedstaaten durch Spezifizierung entsprechender Mindestanforderungen und Ersetzung der jährlichen durch eine mehrjährige Haushaltsplanung;
- Stärkung des Stabilitäts- und Wachstumspakts, insbesondere unter den Aspekten Schuldendynamik und Defizite.

Weiterhin regt sie zur Stärkung des **korrektiven Arms des SWP** an, **wirksame Durchsetzungsmechanismen zu etablieren**, um zu gewährleisten, dass die Mitgliedstaaten gemäß dem vereinbarten EU-Rahmen handeln. Für den Fall, dass die volkswirtschaftlichen Entwicklungen in einzelnen Mitgliedstaaten ein Risiko für die Entwicklung in der EU insgesamt darstellen, schlägt sie verschiedene präventive und korrektive Maßnahmen vor, **darunter auch Sanktionen**, die bei Verstößen Anwendung finden könnten. Für die wirtschaftspolitische Koordinierung auf europäischer Ebene regt sie die **Einführung eines „Europäischen Semesters“** an und spricht sich für die Erläuterung des Verfahrens und des Zeitplans für den europäischen Beitrag zu nationalen Entscheidungen im Hinblick auf eine wirksamere *ex-ante*-Koordinierung aus.

Bei ihrem **dritten Arbeitstreffen am 12. Juli 2010** erzielte die **Task Force** Einvernehmen über das künftige Vorgehen zur Stärkung des SWP. So sei der Staatsverschuldung sowohl mit Blick auf die Festlegung haushaltspolitischer Zielsetzungen als auch hinsichtlich der Überwachungsverfahren mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Das von der Kommission vorgeschlagene „Europäische Semester“ werde für eine bessere Koordinierung und Überwachung der Haushalts- und makroökonomischen Politik sorgen. Die **Reform des Sanktionssystems** könnte so ausgestaltet werden, dass

⁸ Mitteilung der Kommission vom 30. Juni 2010, Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung für Stabilität, Wachstum und Beschäftigung – Instrumente für bessere wirtschaftspolitische Steuerung der EU, KOM (2010) 367, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0367:FIN:DE:PDF> (Stand: 22. Juli 2010).

⁹ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 17. Juni 2010, EUCO 13/10, S. 4 ff., online abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/115364.pdf (Stand: 22. Juli 2010)

es nicht nur den korrektiven sondern auch den präventiven Arm des SWP erfasst; darüber hinaus sei der Rahmen **finanzieller und nicht-finanzieller Sanktionen** so auszudehnen, dass er den Unionshaushalt mit einbezieht.

3. Vorschläge für die Einführung einer Möglichkeit der Suspendierung der Stimmrechte

Bereits am 19. Mai 2010 stellte die **Bundesregierung neun Eckpunkte zur Stärkung der Eurozone** vor.¹⁰ Nach Analyse der Bundesregierung müsse im Mittelpunkt der Reformen zur Stärkung der Eurozone der Gedanke der Prävention stehen. Für alle Maßnahmen sei eine solide Rechtsgrundlage erforderlich. In die Überlegungen müsste auch die **Möglichkeit von Vertragsänderungen** einbezogen werden. Sechs der neun Eckpunkte decken den Bereich „Bessere Vorbeugung vor Haushaltskrisen“ ab; hierzu gehört **auch die Suspendierung von Stimmrechten im Rat**. Die Bundesregierung spricht sich dafür aus, dass in Zukunft die Stimmrechte von Mitgliedstaaten des Euro-Währungsraums im Rat für mindestens ein Jahr suspendiert werden können, wenn sie in grober Weise gegen den SWP verstoßen. Dies betreffe insbesondere solche Staaten, die sich wiederholt nicht an Empfehlungen zum Abbau übermäßiger Defizite halten und diejenigen, die offizielle Statistiken manipulieren.

Die **französische Finanzministerin Christine Lagarde** verwies in einem Interview mit dem Handelsblatt vom 9. Juli 2010 auf das von Staatspräsident Sarkozy und Bundeskanzlerin Merkel erzielte Einvernehmen über die Einführung politischer Sanktionen zur Durchsetzung der Haushaltsdisziplin in der EU.¹¹ Sie bezeichnete die Entziehung der Stimmrechte von gegen den SWP verstoßenden Mitgliedstaaten im Rat und sogar die Untersagung der Teilnahme dieser Mitgliedstaaten an Ratstagungen als guten Ansatz.¹²

Während die französische Regierung bislang die Auffassung vertrat, die von ihr befürwortete Möglichkeit der Stimmrechteentziehung ohne Änderung des Primärrechts der EU auf sekundärrechtlicher Grundlage zu realisieren, schloss sie sich in einem **Gemeinsamen Positionspapier** mit der Bundesregierung vom 21. Juli 2010 der von dieser vertretenen Meinung an, den Mechanismus politischer Sanktionen bei einer zukünftigen **Änderung des AEUV** aufzunehmen.¹³

¹⁰ Bundesministerium der Finanzen, Neue europäische Task Force, Eckpunkte der Bundesregierung zur Stärkung der Eurozone, 21. Mai 2010, online abrufbar unter: http://www.bundesfinanzministerium.de/nm_54/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Europa/Der_Euro/20100520-Task-Force.html?nmm=true (Stand: 22. Juli 2010).

¹¹ Vgl. Rafalski/Sator, Merkel erschmüst Minimalkonsens gegen Sarkozy, Financial Times Deutschland, 15. Juni 2010, online abrufbar unter: <http://www.ftd.de/politik/europa/:europaeische-wirtschaftsregierung-merkel-erschmuest-minimalkonsens-gegen-sarkozy/50127711.html> (Stand: 22. Juli 2010).

¹² Notfalls sparen wir noch mehr, Interview mit Christine Lagarde, Handelsblatt, 9. Juli 2010.

¹³ Wirtschaftspolitische Steuerung in Europa – Deutsch-französisches Positionspapier – vom 21. Juli 2010, S. 3, online abrufbar auf der Seite des Bundesministeriums der Finanzen unter: http://www.bundesfinanzministerium.de/nm_2368/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Europa/20100721-France_Anlage_d.templateId=raw.property=publicationFile.pdf (Stand: 22. Juli 2010).

4. Die im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union vorgesehenen Sanktionen bei einem übermäßigem Defizit

Das Verfahren zur Überwachung der Haushaltsdisziplin lässt sich in mehrere Stufen einteilen.¹⁴ In der **ersten Stufe** geht es um die Überwachung der Haushaltspolitik in den Mitgliedstaaten durch die Kommission (Art. 126 Abs. 2 AEUV). Die **zweite Verfahrensstufe** beginnt erst dann, wenn die Kommission Anlass hat, an der Haushaltsdisziplin zu zweifeln. Kommt sie nach der Prüfung der Gesamtlage zu der Einschätzung, dass ein übermäßiges öffentliches Defizit besteht, muss sie dem Rat empfehlen, das durch eine Entscheidung festzustellen (Art. 126 Abs. 3 bis 5 AEUV). Die entsprechende Entscheidung des Rats lässt sich als **dritte Stufe** verstehen (Art. 126 Abs. 6 AEUV).¹⁵

Nach Feststellung eines übermäßigen öffentlichen Defizits richtet der Rat auf Empfehlung der Kommission zunächst nicht veröffentlichte **Empfehlungen** an den Mitgliedstaat mit dem Ziel der **Beseitigung des Defizits innerhalb einer gesetzten Frist** (Art. 126 Abs. 7 AEUV). Innerhalb dieser Zeit muss der Mitgliedstaat solche Maßnahmen ergreifen, die innerhalb des auf die Feststellung des Defizits folgenden Jahres zu einer Korrektur des Defizits führen.

Für den Fall, dass der betreffende Mitgliedstaat den Empfehlungen des Rates nicht Folge leistet, kann der Rat auf erneute Initiative der Kommission in einem weiteren Schritt feststellen, dass keine wirksamen Maßnahmen ergriffen wurden, und die Veröffentlichung der Empfehlungen beschließen (Art. 126 Abs. 8 AEUV). Die **Öffentlichmachung der Ratsempfehlungen** ist die **erste Sanktionsstufe des Defizitverfahrens**.

Bei fortwährender Untätigkeit des betreffenden Mitgliedstaats, kann der Rat ihn innerhalb zweier Monate nach dem Feststellungsbeschluss gemäß Art. 126 Abs. 8 AEUV **in Verzug setzen** mit der Maßgabe, innerhalb einer bestimmten Frist **wirksame Maßnahmen zum Defizitabbau** zu treffen (Art. 126 Abs. 9 S. 1 AEUV). Der Rat kann den betreffenden Mitgliedstaat ersuchen, nach einem **konkreten Zeitplan** Bericht über die Anpassungsbemühungen zu erstatten (Art. 126 Abs. 9 S. 2 AEUV).

¹⁴ Vgl. die ausführliche Darstellung des Verfahrens bei Zehnpfund/Sinn, Überwachungs- und Sanktionsmechanismen der Wirtschafts- und Währungsunion, Status Quo und Vorschläge zur Reform, in: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Wissenschaftliche Dienste, WD 11 – 3000 – 140/10, online abrufbar unter: <http://www.bundestag.btg/ButagVerw/Abteilungen/W/Ausarbeitungen/Einzelpublikationen/Ablage/2010/Ueberwachungs-u-1276692893.pdf> (Stand: 22. Juli 2010).

¹⁵ Vgl. die Darstellung bei Häde, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 2007, Art. 104 EGV, Rdnr. 19 ff.

Ergreift der betreffende Mitgliedstaat **innerhalb dieser Frist keine wirksamen Maßnahmen**, so kann der Rat beschließen, gegen diesen Mitgliedstaat eine oder mehrere der in Art. 126 Abs. 11 AEUV vorgesehenen Sanktionen zu verhängen oder zu verschärfen. Alternativ oder kumulativ kann der Rat

- erstens von dem betreffenden Mitgliedstaat verlangen, vor der **Emission von Schuldverschreibungen** und sonstigen Wertpapieren vom Rat näher zu bezeichnende zusätzliche Angaben zu veröffentlichen;
- zweitens die Europäische Investitionsbank ersuchen, ihre **Darlehenspolitik** gegenüber dem Mitgliedstaat zu überprüfen;
- drittens von dem Mitgliedstaat verlangen, eine **unverzinsliche Einlage in angemessener Höhe bei der Union** zu hinterlegen, bis das übermäßige Defizit nach Ansicht des Rates korrigiert worden ist;
- viertens **Geldbußen in angemessener Höhe** verhängen.

Die Auswahl der Sanktionen steht im Ermessen des Rates; den Rahmen für die Ermessensausübung geben die Artikel 11 bis 13 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97¹⁶ vor. Hiernach soll in der Regel zuerst eine unverzinsliche Einlage verlangt werden.

Bei den vier vorgesehenen Sanktionen handelt es sich um finanzielle und nicht um politische.¹⁷ Die **Liste der Sanktionen** wird in der rechtswissenschaftlichen Literatur vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon als **abschließend** betrachtet. Es wird davon ausgegangen, dass weder Rat noch Kommission zusätzliche oder andere Sanktionen für mangelnde Haushaltsdisziplin beschließen oder anwenden können.¹⁸ Insbesondere könnten die **Zahlungen**, die staatlichen Stellen oder Unternehmen **im Rahmen der Strukturfonds oder Gemeinsamen Agrarpolitik** zustehen, aus diesem Grund **nicht gekürzt** werden.¹⁹

Eine **Ausnahme** ist lediglich in Art. 4 der Verordnung (EG) Nr. 1084/2006 zur Errichtung des **Kohäsionsfonds**²⁰ vorgesehen. Nach Art. 4 Abs. 1 der Verordnung kann die Unterstützung eines Mitgliedstaats aus dem Kohäsionsfonds an folgende Regeln gebunden werden: Wenn der Rat gem. Art. 126 Abs. 6 AEUV (ex-Artikel Art. 104 Abs. 6 des Vertrags über die Gründung der Euro-

¹⁶ Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997R1467:DE:HTML> (Stand: 22. Juli 2010).

¹⁷ Mégret/Waelbroeck/Louis/Vignes/Dewost/Vandersanden (Begr./Hrsg.), Commentaire Mégret, Le droit de la Communauté Européenne et de l' Union Européenne, Bd. 6, 1995, S. 49.

¹⁸ Hattenberger, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Auflage 2009, Art. 104 EGV, Rdnr. 46; Bandilla, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. II, 33. EL 2007, Art. 104 EGV, Rdnr. 46; Kempen, in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, 2003, Art. 104 EGV, Rdnr. 37; Frenz/Ehlenz, Schuldenkrise und Grenzen der europäischen Wirtschaftspolitik, Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (EWS) 2010, S. 211 (214).

¹⁹ Bandilla, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. II, 33. EL 2007, Art. 104 EGV, Rdnr. 46; Mégret/Waelbroeck/Louis/Vignes/Dewost/Vandersanden (Begr./Hrsg.), Commentaire Mégret, Le droit de la Communauté Européenne et de l' Union Européenne, Bd. 6, 1995, S. 49.

²⁰ Verordnung (EG) Nr. 1084/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 zur Errichtung des Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1164/94, online abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0079:0081:DE:PDF> (Stand: 22. Juli 2010).

Vgl. zu den Strukturfonds und zum Kohäsionsfonds der EU das EU-Glossar, online abrufbar unter: http://europa.eu/scadplus/glossary/structural_cohesion_fund_de.htm (Stand: 22. Juli 2010).

päischen Gemeinschaft – EGV) entschieden hat, dass in einem Empfängerstaat ein übermäßiges Defizit besteht, und gem. Art. 126 Abs. 8 AEUV (ex-Art. Art. 104 Abs. 8 EGV) festgestellt hat, dass seine Empfehlung gem. Art. 126 Abs. 7 AEUV (ex-Art. 104 Abs. 7 EGV) in dem betroffenen Mitgliedstaat keine wirksamen Maßnahmen ausgelöst hat, kann er beschließen, die **Mittelbindungen aus dem Kohäsionsfonds** für den betreffenden Mitgliedstaat ab dem 1. Januar des Folgejahres **ganz oder teilweise auszusetzen**. Diese weitere sekundärrechtliche Sanktion bei einem übermäßigem Defizit neben den grundsätzlich abschließenden Sanktionen in Art. 126 Abs. 11 AEUV ist **rechtlich zulässig**, weil das **Protokoll Nr. 28** zum AEUV über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt eine **Konditionalität** zwischen der Bereitstellung finanzieller Beiträge aus dem Kohäsionsfonds und der Erfüllung der in Art. 126 AEUV genannten Bedingungen der wirtschaftlichen Konvergenz ausdrücklich vorsieht.²¹

5. Rechtliche Zulässigkeit der Entziehung des Stimmrechts eines Mitgliedstaats im Rat als weitere Sanktion für Defizitländer auf der Grundlage der geltenden Verträge

Die **Eurogruppe** ist durch den **Vertrag von Lissabon** erstmals in Kapitel 4 „Besondere Bestimmungen für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist“ in Titel VII über die Wirtschafts- und Währungspolitik **primärrechtlich** geregelt und dabei **deutlich gestärkt** worden.²² Die Euro-Mitgliedstaaten erhalten in stärkerem Maße als bisher die Befugnis, die in erster Linie nur sie betreffenden Fragen im Rat auch selbständig zu regeln bzw. hierüber selbständig abzustimmen.²³

Neu in das Primärrecht aufgenommen wurde der hier relevante **Art. 136 AEUV**. Art. 136 AEUV sieht die Möglichkeit einer **verstärkten Zusammenarbeit** der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets im Bereich der **Haushaltsdisziplin und der Wirtschaftspolitik** vor. Die entsprechenden Maßnahmen werden nach Art. 136 Abs. 2 S. 1 AEUV im Rat gefasst, wobei nur die Vertreter der Mitgliedstaaten stimmberechtigt sind, deren Währung der Euro ist. Die verstärkte Koordination der Wirtschafts- und Haushaltspolitik wurde als politisch so sensibel angesehen, dass alle Entscheidungen des Rates der besonderen qualifizierten Mehrheit nach Art. 136 Abs. 2 S. 2 AEUV bedürfen.²⁴

Nach **Art. 136 Abs. 1 lit. a AEUV** kann der Rat im Verfahren nach den Artikeln 121 und 126 AEUV in Bezug auf die Mitgliedstaaten im Währungsbereich des Euro die **Koordinierung und Überwachung ihrer Haushaltsdisziplin verstärken**. Der Spielraum für die verstärkte Zusammenarbeit ist jedoch beschränkt, da sie gem. Art. 136 Abs. 1 AEUV „**nach den einschlägigen Bestimmungen der Verträge**“ zu erfolgen hat.²⁵

²¹ Bandilla, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. II, 33. EL 2007, Art. 104 EGV, Rdnr. 46.

²² Denkschrift der Bundesregierung zum Vertrag von Lissabon, BT-Drs. 16/8300, S. 179. Vgl. hierzu Thiel, Die Wirtschaftsordnungspolitik im Europäischen Verfassungsentwurf, integration 2003, S. 527 (532).

²³ Denkschrift der Bundesregierung zum Vertrag von Lissabon, BT-Drs. 16/8300, S. 179.

²⁴ Zur inhaltsgleichen Vorschrift des Art. III-194 des Verfassungsvertrages Rodi, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), Europäischer Verfassungsvertrag, 2007, Art. III-194, Rdnr. 2.

²⁵ Vgl. zur inhaltsgleichen Vorschrift des Art. III-194 des Verfassungsvertrages Rodi, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), Europäischer Verfassungsvertrag, 2007, Art. III-194, Rdnr. 3.

Die **Kommission** hat in ihrer **Mitteilung vom 30. Juni 2010** in Erwägung gezogen, ergänzend zu den Sanktionen in Art. 126 Abs. 11 AEUV in einer Frühphase des Defizitverfahrens **zwei weitere Arten von finanziellen Sanktionen** zu implementieren.²⁶ Nach der Vorstellung der Kommission könnte die Feststellung eines übermäßigen Defizits (Art. 126 Abs. 6 AEUV) in einem ersten Schritt zur **Aussetzung von Mittelbindungen für mehrjährige Programme** führen. In einem zweiten Schritt könnte die Nichteinhaltung der ersten Empfehlungen zur Korrektur eines übermäßigen Defizits zur **Streichung von Mittelbindungen** führen. Die notwendigen Änderungen u.a. hierfür sollen nach den Vorstellungen der Kommission in die Vorschläge aufgenommen werden, die die Kommission 2011 für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen vorlegen wird. In der Zwischenzeit will die Kommission „für die Mitglieder des Euroraums **eine Verordnung auf der Grundlage von Art. 136 AEUV** vorschlagen, die ab Ende September für die Schaffung eines neuen **Sanktionsinstrumentariums mit ähnlicher Wirkung** sorgen wird“. Schon in ihrer früheren Mitteilung vom 12. Mai 2010 hatte die Kommission angekündigt, einen Rahmen für eine verstärkte und erweiterte makroökonomische Überwachung von Mitgliedstaaten des Euroraums auf der Grundlage einer Verordnung nach Art. 136 AEUV zu schaffen.²⁷

Zumindest denkbar wäre es folglich auch, eine wie von der französischen Finanzministerin Lagarde vorgeschlagene Aussetzung von Stimmrechten von Mitgliedstaaten, die in erheblichem Umfang und/oder wiederholt gegen gemeinsame Verpflichtungen verstoßen, ebenfalls durch eine Verordnung auf der Rechtsgrundlage des Art. 136 AEUV sekundärrechtlich zu verankern. Wie sich schon aus dem **deutsch-französischen Positionspapier** ergibt, ist die „Rechtsgrundlage für solche Strafmaßnahmen eingehend zu prüfen“.²⁸

Es ist damit fraglich, ob weitere ergänzende Sanktionsmaßnahmen **überhaupt auf Art. 136 AEUV gestützt** werden können. Auch wenn es zunächst so scheint, als ermächtige diese Vorschrift zu zusätzlichen Maßnahmen, verweist ihr Absatz 1 jedoch darauf, dass diese Maßnahmen „nach den einschlägigen Bestimmungen der Verträge und dem entsprechenden Verfahren unter den in den Artikeln 121 und 126 genannten Verfahren“ ergehen.²⁹ Diese Vorschrift ist nicht leicht zu verstehen. Sie wird in der rechtswissenschaftlichen Literatur so interpretiert, dass sich jede hierauf gestützte Maßnahme **im Rahmen der Art. 121 und 126 AEUV** halten muss.³⁰ Der Verweis stelle klar, dass Art. 136 AEUV **nicht zu weitergehenden oder anderen Maßnahmen** als den im Bereich der Wirtschaftspolitik ohnehin üblichen ermächtigt.³¹

²⁶ Mitteilung der Kommission vom 30.6.2010, KOM(2010) 367 endg., S. 12.

²⁷ Mitteilung der Kommission vom 12.5.2010, KOM(2010) 250 endg., S. 10.

²⁸ Wirtschaftspolitische Steuerung in Europa – Deutsch-französisches Positionspapier – vom 21. Juli 2010, online abrufbar auf der Seite des Bundesministeriums der Finanzen unter: http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_2368/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Europa/20100721-France_Anlage_d.templateId=raw.property=publicationFile.pdf (Stand: 22. Juli 2010).

²⁹ Häde, Die Wirtschafts- und Währungsunion im Vertrag von Lissabon, *Europarecht (EuR)* 2009, S. 200 (205)-

³⁰ Häde, Die Wirtschafts- und Währungsunion im Vertrag von Lissabon, *EuR* 2009, S. 200 (205); Frenz/Ehlenz, *Schuldenkrise und Grenzen der europäischen Wirtschaftspolitik*, EWS 2010, S. 211 (212); Rodi, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), *Europäischer Verfassungsvertrag*, 2007, Art. III-194, Rdnr. 3; vgl. auch Hentschelmann, *Den Stabilitäts- und Wachstumspakt stärken*, *Wirtschaftsdienst* 2010, S. 192 (195 ff.).

³¹ Frenz/Ehlenz, *Schuldenkrise und Grenzen der europäischen Wirtschaftspolitik*, EWS 2010, S. 211 (212); Häde, *Die Wirtschafts- und Währungsunion im Vertrag von Lissabon*, *EuR* 2009, S. 200 (205).

Es schließt sich jedoch die Frage an, ob bei einer solchen Interpretation überhaupt noch ein Anwendungsbereich für Art. 136 AEUV bleibt bzw. welche Maßnahmen dann überhaupt noch auf Art. 136 AEUV gestützt werden können. Diese Frage wird in der rechtswissenschaftlichen Literatur dahingehend beantwortet, dass Art. 136 AEUV lediglich eine **inhaltlich stärkere und intensivere Koordinierung der Euro-Mitgliedstaaten** ermöglichen soll, ohne die rechtliche Bindung durch die Wahl anderer Handlungsformen oder Verfahrensregeln zu erhöhen.³² Die Funktion von Art. 136 AEUV sei nur, Differenzierungen zwischen den Mitgliedstaaten mit und ohne Euro-Währung ausdrücklich zu erlauben, die es in der Praxis jedenfalls auf der Basis der von Art. 121 AEUV erarbeiteten **Grundzüge der Wirtschaftspolitik** ohnehin schon gebe.³³ Dementsprechend wurde der größere Koordinierungsbedarf der Eurogruppe, der sich in der Schaffung des Art. 136 AEUV widerspiegelt, u.a. damit begründet, dass wirtschaftspolitische Entscheidungen in einem Euroland Auswirkungen auf den gesamten Euroraum haben. Würde man diese externen Effekte von vornherein bei den Entscheidungen berücksichtigen und die Politiken entsprechend koordinieren, ließen sich die Ergebnisse für den gesamten Euroraum verbessern.³⁴ Diese Argumentation muss sich den Einwand entgegenhalten lassen, dass Art. 136 Abs. 1 lit. a AEUV auch den Erlass von Maßnahmen vorsieht, die die „Überwachung der Haushaltsdisziplin“ stärken sollen. Dies geht nach dem Wortlaut immerhin über die bloße Möglichkeit der verstärkten Koordinierung hinaus.

Folgt man dieser Auffassung in der Literatur, kann jedenfalls eine Sanktionsmaßnahme wie eine Entziehung von Stimmrechten im Rat nicht auf Art. 136 AEUV gestützt werden. Hierfür müssten stattdessen die **grundlegenden Verträge der EU geändert** werden.³⁵ Zu dieser Einschätzung sind offenbar auch die **deutsche und französische Regierung** gekommen: In ihrem Positionspapier vom 21. Juli 2010 heißt es, dass ein Mechanismus zur Aussetzung von Stimmrechten von Mitgliedstaaten bei einer zukünftigen Änderung des AEUV aufgenommen werden müsste.³⁶ Als unverbindliche politische Alternative wird vorgeschlagen, dass die Mitgliedstaaten des Euroraums kurzfristig durch eine **politische Vereinbarung** entweder einen Mitgliedstaat, der in erheblichem Umfang und/oder wiederholt gegen gemeinsame Verpflichtungen verstößt, von der Teilnahme an konkreten Abstimmungen oder gar Beratungen ausschließen oder sich politisch zur Neutralisierung der Stimme dieses Mitglieds verpflichten.³⁷ Nach einem Artikel der Frankfurter Rundschau vom 22. Juli 2010 hat **Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble** klargestellt, dass die vorgeschla-

³² Frenz/Ehlenz, *Schuldenkrise und Grenzen der europäischen Wirtschaftspolitik*, EWS 2010, S. 211 (212).

³³ Häde, *Die Wirtschafts- und Währungsunion im Vertrag von Lissabon*, EuR 2009, S. 200 (205); vgl. hierzu Rodi, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), *Europäischer Verfassungsvertrag*, 2007, Art. III-194, Rdnr. 4.

³⁴ Thiel, *Die Wirtschaftsordnungspolitik im Europäischen Verfassungsentwurf*, integration 2003, S. 527 (532).

³⁵ Ausdrücklich Frenz/Ehlenz, *Schuldenkrise und Grenzen der europäischen Wirtschaftspolitik*, EWS 2010, S. 211 (212; 214);

³⁶ *Wirtschaftspolitische Steuerung in Europa – Deutsch-französisches Positionspapier – vom 21. Juli 2010*, S. 3, online abrufbar auf der Seite des Bundesministeriums der Finanzen unter: http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_2368/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Europa/20100721-France_Anlage_d,templateId=raw,property=publicationFile.pdf (Stand: 22. Juli 2010).

³⁷ *Wirtschaftspolitische Steuerung in Europa – Deutsch-französisches Positionspapier – vom 21. Juli 2010*, S. 3 f., online abrufbar auf der Seite des Bundesministeriums der Finanzen unter: http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_2368/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Europa/20100721-France_Anlage_d,templateId=raw,property=publicationFile.pdf (Stand: 22. Juli 2010).

genen Maßnahmen wie die Entziehung von Stimmrechten teilweise eine Änderung der Verträge erforderten. Vorläufig sollten sich die Länder der Eurozone „freiwillig“ daran halten.³⁸

6. Kollision einer sekundärrechtlich verankerten Entziehung von Stimmrechten im Rat mit Artikel 7 des Vertrags über die Europäische Union?

Eine Entziehung von Stimmrechten im Rat ist außerdem im Lichte des Art. 7 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) zu betrachten.³⁹ Art. 7 EUV statuiert einen **Sanktionsmechanismus** gegen einen Mitgliedstaat, der schwerwiegend und anhaltend die **Werte des Art. 2 EUV** verletzt. Zu den Werten des Art. 2 EUV gehören die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte, einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Nach einstimmiger Feststellung der schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung der Werte des Art. 2 EUV im Rat kann der Rat gem. Art. 7 Abs. 3 AEUV mit qualifizierter Mehrheit beschließen, **bestimmte Rechte auszusetzen**, die sich aus der Anwendung der Verträge auf den betroffenen Mitgliedstaat herleiten, einschließlich der **Stimmrechte des Vertreters der Regierung dieses Mitgliedstaats im Rat**. Der Schutz anderer Grundsätze oder Werte ist nach dem Wortlaut des Art. 7 Abs. 1 EUV nicht möglich.⁴⁰ Art. 7 EUV wird durch **Art. 354 AEUV** ergänzt, der die Abstimmungsmodalitäten regelt.

Überwiegend wird in der rechtswissenschaftlichen Literatur davon ausgegangen, dass Art. 7 EUV eine **abschließende Regelung** darstellt.⁴¹ Dies bedeutet, dass aus anderen als den in Art. 7 EUV genannten Gründe (Verletzung der Werte des Art. 2 EUV) keine Stimmrechtsentziehung im Rat als Sanktion für einen Verstoß gegen EU-Recht erfolgen darf. Folglich dürfte ohne Änderung der Verträge auch keine solche Möglichkeit durch den Erlass von Sekundärrecht geschaffen werden.

Bei sonstigen Verletzungen des EU-Rechts sieht das Primärrecht lediglich vor, dass die Kommission oder ein Mitgliedstaat ein **Vertragsverletzungsverfahren nach Artikeln 258 und 259 AEUV** vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) einleiten können. Die Folge einer solchen Klage vor dem EuGH ist lediglich die **Feststellung einer Rechtsverletzung** durch den EuGH (Art. 260 Abs. 1 AEUV). Ggf. kann in einem weiteren Schritt einen **Pauschalbetrag** oder ein **Zwangsgeld** verhängt werden (Art. 260 Abs. 2, 3AEUV).

Diese Möglichkeit besteht grundsätzlich auch bei Vorliegen eines übermäßigen Defizits eines Mitgliedstaats. Gem. **Art. 126 Abs. 10 AEUV** können die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten ein solches Vertragsverletzungsverfahren nach den Artikeln 258 und 259 AEUV jedoch

³⁸ Brändle, „Druck auf Defizitsünder“, Frankfurter Rundschau vom 22. Juli 2010, S. 15.

³⁹ Art. 7 EUV könnte auch als eine „weitere einschlägige Bestimmung der Verträge“ im Sinne des Art. 136 Abs. 1 AEUV gewertet werden.

⁴⁰ Schmitt von Sydow, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 6. Auflage 2003, Art. 7 EUV, Rdnr. 6.

⁴¹ Stumpf, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Auflage 2009, Art. 7 EUV, Rdnr. 8; Hummer/Obwexer, Die Wahrung der „Verfassungsgrundsätze“ der EU, Rechtsfragen der „EU-Sanktionen“ gegen Österreich, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW) 2000, S. 485 (491); vgl. Pechstein, in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, 2003, Art. 7 EUV, Rdnr. 14.

erst im Rahmen der **Absätze 11 ff.** des Artikels 126 AEUV ausüben, das heißt erst dann, nachdem das Verfahren der Aufsicht über die Haushaltslage des Mitgliedstaats so weit fortgeführt worden ist, dass der Rat gegen den Mitgliedstaat eine Sanktion verhängen kann.⁴² In dem Moment, in dem der Rat Sanktionen nach Art. 126 Abs. 11 AEUV verhängen darf, besteht also parallel dazu die Befugnis der Kommission oder eines Mitgliedstaats zur Erhebung einer Klage vor dem EuGH.

Auch aufgrund der abschließenden Regelung des Art. 7 EUV besteht auf der Grundlage des geltenden Primärrechts kein Raum für den Erlass von Sekundärrecht, das die Entziehung von Stimmrechten eines Defizitsüunders ermöglicht.

7. Fazit

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Etablierung der Möglichkeit der Entziehung von Stimmrechten eines Defizitlandes eine Änderung der vertraglichen Grundlagen der EU erfordert.

⁴² Vgl. Seidel, Der Euro – Schutzschild oder Falle?, ZEI Working Paper B 01/2010, S. 21, online abrufbar unter: http://www.zei.de/download/zei_wp/B10-01.pdf (Stand: 23. Juli 2010).