

Die Novelle des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit

Von **Moritz Anton Ibesich, LL.M. (WU)**, und
Mag.^a Katja Valerie Klein*

* Für Informationen zu den Autor:innen siehe das Autorenverzeichnis auf Seite 164.

1 Ausgangslage

Nach der Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts im Zuge der Corona-Krise 2020 stellte sich, seit diese in den Hintergrund getreten ist, zunehmend die Frage, wie der Weg zurück zur haushaltspolitischen Disziplin vor dem Hintergrund der – durch die staatlichen Subventionen und ungünstige wirtschaftliche Entwicklung – angeschwollenen Schuldenstände gelingen soll.¹ Der folgende Beitrag illustriert zunächst die vertraglichen Grundlagen für den korrektiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts (im Folgenden: SWP) und analysiert sodann die in der novellierten VO (EU) 1467/97² idF. VO (EU) 2024/1264³ (im Folgenden: Korrektive-VO) erfolgten Änderungen. Den Schluss bildet ein realistischer Ausblick vor dem Hintergrund der multiplen Krisen, mit denen die Union konfrontiert ist, und der historischen Aversion gegen die tatsächliche Verhängung von Sanktionen, die mit Deutschland und Frankreich Anfang der 2000er-Jahre begonnen hat und bis heute andauert.

2 Vertragliche Grundlagen

Zur Komplementierung und Ermöglichung der Währungsunion, die gem. Art. 3 Abs. 1 lit. c des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden: AEUV) eine ausschließliche Zuständigkeit der Union ist, sind in Art. 119 bis 126 AEUV Regelungen zur – grds. im Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten verbleibenden – Wirtschaftspolitik enthalten.⁴ Die Mitgliedstaaten haben nach

¹ ErwGr. 5 Verordnung (EU) 2024/1264 des Rates vom 29. 4. 2024 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABl. L 2024/1264, 30. 4. 2024; Mitteilung der Kommission an den Rat über die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts, COM(2020) 123 final vom 20. 3. 2020. Siehe auch *Haberfellner*, Nach den neuen Regeln spielen: Die reformierte wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union, ÖHW 2024, 73 (in diesem Heft).

² Verordnung (EG) 1467/97 des Rates vom 7. 7. 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABl. 1997 L 209/6.

³ Verordnung (EU) 2024/1264, siehe FN 1.

⁴ *Müller in Jäger/Stöger*, EUV/AEUV, Art. 126 AEUV, Rz. 1 (Stand 1. 9. 2020, rdb.at).

Art. 126 Abs. 1 AEUV übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden. Bei diesem Gebot handelt es sich bereits seit Beginn der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion im Jahr 1999 um eine echte Rechtspflicht und nicht bloß um eine unverbindliche Programmbestimmung.⁵ Anders als sonstige vertraglich begründete Rechtspflichten sind die Bestimmungen jedoch nicht einklagbar. Die Durchführung von Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH nach Art. 258 f AEUV ist kraft einer primärrechtlichen Anordnung in Art. 126 Abs. 10 AEUV explizit ausgeschlossen. Die Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten wird vielmehr mit dem in den Abs. 3 bis 9 sowie 11 bis 13 leg. cit. statuierten Überwachungs- und Sanktionsmechanismus, dem Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (im Folgenden: VüD), auf die Probe gestellt.⁶

Die Kommission ist gem. Art. 126 Abs. 2 AEUV mit der Überwachung der Haushaltslage und -disziplin der Mitgliedstaaten beauftragt. Hält ein Mitgliedstaat die Haushaltsregeln (im Detail sogleich unten) nicht ein oder besteht die Gefahr, dass diese in Zukunft nicht eingehalten werden, hat die Kommission gem. Abs. 3 leg. cit. unter Berücksichtigung aller Umstände einen Bericht zu erstellen. Der Kommission kommt dabei kein Ermessen zu.⁷ Nach einer Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses (Abs. 4 leg. cit.) hat die Kommission, wenn sie der Meinung ist, dass der betroffene Mitgliedstaat ein übermäßiges Defizit iSd. Art. 126 Abs. 1 AEUV aufweist, dem Mitgliedstaat eine Stellungnahme vorzulegen und den Rat zu unterrichten (Abs. 5 leg. cit.). Sodann beschließt der Rat auf Vorschlag der Kommission, ob ein übermäßiges Defizit vorliegt (Abs. 6 leg. cit.), und richtet Empfehlungen an den betroffenen Mitgliedstaat, die innerhalb einer bestimmten Frist umzusetzen sind (Abs. 7 leg. cit.). Sollte der Mitgliedstaat keine wirksamen Maßnahmen fristgerecht getroffen haben, stellt der Rat dies fest (Abs. 8 leg. cit.) und kann den Mitgliedstaat, sollte er den Empfehlungen weiterhin nicht Folge leisten, in Verzug setzen (Abs. 9

⁵ *Kempen* in *Streinz*, EUV/AEUV³ Art. 126 AEUV, Rz. 4.

⁶ *Kempen* in *Streinz*, EUV/AEUV³ Art. 126 AEUV, Rz. 18.

⁷ *Kempen* in *Streinz*, EUV/AEUV³ Art. 126 AEUV, Rz. 29.

leg. cit.). Trifft der Mitgliedstaat weiter keine geeigneten Maßnahmen, kann der Rat Sanktionen – Veröffentlichungspflichten bei der Emission neuer Schuldverschreibungen, ein Ersuchen an die Europäische Investitionsbank, ihre Darlehenspolitik gegenüber dem betroffenen Mitgliedstaat zu überprüfen oder angemessene Einlagen bzw. Geldbußen – beschließen (Abs. 11 leg. cit.). Eine Aufhebung der getroffenen Maßnahmen beschließt der Rat, sofern und soweit der betroffene Mitgliedstaat Maßnahmen ergriffen hat, um sein übermäßiges Defizit zu korrigieren (Abs. 12 leg. cit.). Diese Beschlüsse und Empfehlungen fasst der Rat auf Empfehlung bzw. Vorschlag der Kommission ohne die Stimme des betroffenen Mitgliedstaates mit qualifizierter Mehrheit (Abs. 13 leg. cit.). Im Gegensatz zur Kommission kommt dem Rat auf allen Ebenen des Verfahrens Ermessen zu, er kann der Kommission daher folgen, muss es aber nicht.⁸ Nachdem der Beschluss des Rates gem. Abs. 6 leg. cit. auf Vorschlag der Kommission erfolgt, kann er diesen gem. Art. 293 Abs. 1 AEUV nur einstimmig abändern.

Für Nicht-Euro-Mitgliedstaaten finden die Verfahrensschritte in Abs. 9 und 11 leg. cit. gem. Art. 139 Abs. 2 lit. b AEUV keine Anwendung, für sie endet ein VüD daher spätestens mit der Veröffentlichung der Empfehlungen des Rates gem. Abs. 8 leg. cit., nachdem dieser ein übermäßiges Defizit und die Nichtbefolgung seiner Empfehlungen festgestellt hat.

Ungeachtet der etwas unglücklichen Bezeichnung als *Verfahren bei einem übermäßigen Defizit* haben die Mitgliedstaaten gem. Art. 126 Abs. 2 AEUV insb. ihren Schuldenstand und ihr laufendes Defizit unter Kontrolle zu halten und dürfen gewisse Referenzwerte grds. nicht überschreiten. Ein Protokoll zum AEUV⁹ (im Folgenden: Defizitprotokoll) spezifiziert diese Referenzwerte näher: Nach Art. 1 Defizitprotokoll dürfen das öffentliche Defizit 3 % und der öffentliche Schuldenstand 60 % des Bruttoinlandsprodukts (im Folgenden: BIP) nicht übersteigen.

⁸ EuGH C-27/04, Kommission/Rat, ECLI:EU:C:2004:436, Rz 80.

⁹ Protokoll Nr. 12 (AEUV) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, ABl. 2008 C 115/279.

Diese Referenzwerte müssen alle Mitgliedstaaten – unabhängig davon, ob sie Teil der Währungsunion sind – einhalten. Für die Einhaltung des Defizit- bzw. Schuldenstandskriteriums ist gem. Art. 2 Defizitprotokoll die gesamtstaatliche Perspektive, dh. die Haushaltslage inkl. aller Gebietskörperschaften¹⁰ sowie der Sozialversicherungen, maßgeblich.

Die beiden Referenzwerte haben ihren Ursprung im Vertrag von Maastricht und beruhen auf der Annahme, dass die nominale Wirtschaftsleistung um 5 % p.a. steigt.¹¹ Dies entspräche bei einer von der Europäischen Zentralbank (im Folgenden: EZB) avisierten Inflation von ungefähr 2 % p.a. einem realen Wachstum von ca. 3 % p.a.¹² Unter dieser Annahme würde der Schuldenstand der Mitgliedstaaten bei einem Defizit iHv. 3 % des BIP langfristig zu 60 % konvergieren, womit beide Referenzwerte erfüllt wären.¹³ Nachdem das tatsächliche Wachstum der meisten Mitgliedstaaten und deren Potentialwachstum erheblich geringer sind,¹⁴ müssten die Defizite – sofern die EZB ihr Inflationsziel erreicht – erheblich niedriger sein, um langfristig das Schuldenstandskriterium einzuhalten. So wäre bei einem – für viele Eurostaaten realistischem – langfristigen realen Wachstum iHv. 1,5 % p.a. lediglich ein Defizit von 2,1 % p.a. möglich, ohne mit dem Schuldenstandskriterium in Konflikt zu geraten.¹⁵

Das Defizitprotokoll ist zwar – wie alle Protokolle – gem. Art. 51 EUV Bestandteil der Verträge, kann jedoch kraft einer in Art. 126 Abs. 14

¹⁰ Für Österreich daher Bund, Länder und Gemeinden.

¹¹ Protokoll Nr. 20 (EUV) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, ABl. 1992 C 191/84.

¹² Zum aktuellen Inflationsziel der EZB vom 8. 7. 2021 siehe <<https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2021/html/ecb.pr210708~dc78cc4b0d.de.html>> (5. 4. 2024).

¹³ Zur mathematischen Herleitung des Zusammenhangs von Defizit, Schuldenstand und Nominalwachstum siehe *Domar*, The „Burden of the Debt“ and National Income, AER 1944, 798 (808 ff).

¹⁴ Europäische Kommission, European Economic Forecast Spring 2023, Institutional Paper 200, 55; Für Österreich bspw. 1,4 %, siehe IHS, Prognose der österreichischen Wirtschaft 2023-2027, 2.

¹⁵ $60 \% \text{ Schuldenstand} \times 3,5 \% \text{ Nominalwachstum} (2 \% \text{ Inflation bzw. BIP-Deflator} + 1,5 \% \text{ reales Wachstum}) = 2,1 \% \text{ Defizit}$ unter Zugrundelegung des von *Domar* (FN 13) hergeleiteten langfristigen Zusammenhangs des Schuldenstandes als Division des Defizits durch das Nominalwachstum.

UA 2 AEUV statuierten *lex specialis* in einem vereinfachten Verfahren abgelöst werden. Diese *Ablösung* würde zu einer Ersetzung des primärrechtlichen Defizitprotokolls durch sekundärrechtliche Bestimmungen führen und keine Änderung des Defizitprotokolls an sich darstellen.¹⁶ Erforderlich wäre für eine *Ablösung* gem. der leg. cit. ein einstimmiger Beschluss des Rats in einem besonderen Gesetzgebungsverfahren, wobei dem Europäischen Parlament und der EZB ein Anhörungsrecht zukommt. In der Literatur und der gesetzgeberischen Praxis wird der Begriff *Ablösung* in einem weiten Sinn verstanden und davon ausgegangen, dass auf Basis dieser Ermächtigung auch Präzisierungen und (Teil-)Änderungen des Protokolls möglich seien.¹⁷ So basierte bereits die ursprüngliche VO (EG) 1467/97, die das VüD beschleunigen sowie offene Fragen klären sollte, auf dieser Kompetenzgrundlage und wurden auch die drei bisherigen Änderungen im Jahr 2005,¹⁹ 2011²⁰ sowie 2024²¹ auf Art. 126 Abs. 14 UA 2 AEUV bzw. die wortidenten Vorgängerbestimmungen gestützt.

Die nunmehr druckfrisch novellierte Korrektive-VO bildet den Gegenstand des vorliegenden Artikels. Im Folgenden sollen die wesentlichen Neuerungen dargestellt und analysiert werden. Die Novelle bildet gemeinsam mit der neuen Verordnung (EU) 2024/1263²² (im Folgenden: Präventive-VO), die die bisherige Verordnung (EG) 1466/97²³ ersetzt,

¹⁶ Häde in Calliess/Ruffert, EUV/AEUV⁶ Art. 126 AEUV, Rz. 71.

¹⁷ Ebd.; Müller in Jäger/Stöger, EUV/AEUV Art. 126 AEUV, Rz. 66 (Stand 1. 9. 2020, rdb.at).

¹⁸ VO (EG) 1467/97.

¹⁹ Verordnung (EG) 1056/2005 des Rates vom 7. 7. 2005 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABl. 2005 L 174/5.

²⁰ Verordnung (EU) 1177/2011 des Rates vom 8. 11. 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABl. 2011 L 306/33.

²¹ VO (EU) 2024/1264.

²² Verordnung (EU) 2024/1263 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. 4. 2024 über die wirksame Koordinierung der Wirtschaftspolitik und die multilaterale haushaltspolitische Überwachung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates, ABl. L 2024/1263, 30. 4. 2024.

²³ Verordnung (EG) 1466/97 des Rates vom 7. 3. 2015 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ABl. 1997 L 209/1.

und der Richtlinie (EU) 2024/1265²⁴ ein Paket zur Reformierung des SWP, das weiters die Bestimmungen des SKS-Vertrags²⁵ zum fiskalpolitischen Pakt in Unionsrecht überführt.²⁶ Unverändert bestehen und damit gültig bleibt insb. die für das VüD relevante VO (EU) 1173/2011,²⁷ die weitergehende und vor allem frühere Sanktionsmöglichkeiten als die Korrektive-VO bietet: Bereits unmittelbar nach dem Beschluss des Rates über das Vorliegen eines übermäßigen Defizit gem. Art. 126 Abs. 6 AEUV kann eine unverzinsliche Einlage bzw. nach dem Beschluss des Rates über die Nichtergreifung wirksamer Maßnahmen gem. Abs. 8 leg. cit. eine Geldbuße verhängt werden. Die Primärrechtskonformität dieser – in Art. 126 AEUV zumindest nicht zu diesen Zeitpunkten vorgesehenen – Sanktionen, ist zweifelhaft, jedoch bis dato vom EuGH nicht geklärt worden.²⁸

3 Die Korrektive-VO: Neues und Altbewährtes

Die bisherigen Art. 7 (Frist zur Sanktionsverhängung nach Art. 126 Abs. 11 AEUV), 11 (Sanktionen nach Art. 126 Abs. 11 AEUV) und 18 (Schlussbestimmungen) der VO (EG) Nr. 1467/97 sind unverändert geblieben. In Art. 1 wurden neue Begriffsbestimmungen in Einklang mit der Präventive-VO eingefügt, in den Art. 9 (Ruhens des VüD), 10 (Überwachung der VüD-Maßnahmen nach Art. 126 Abs. 7 bzw. 9 AEUV), 14 und 15 (Aufhebung der Sanktionen) lediglich redaktionelle Änderungen vorgenommen und/oder die bestehenden Verweise auf die einschlägigen Artikel des AEUV vervollständigt. Art. 17 (Bestimmungen betreffend Vereinigtes Königreich) wurde gestrichen, mit Art. 17a die Evaluierungsklausel geändert und ein Art. 17b (Übergangsbe-

²⁴ Richtlinie (EU) 2024/1265 des Rates vom 29. 4. 2024 zur Änderung der Richtlinie (EU) Nr. 85/2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten, ABl. L 2024/1265, 30. 4. 2024.

²⁵ Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 2. 3. 2012.

²⁶ ErwGr. 42 Präventive-VO; ErwGr. 8 RL (EU) 1265/2024; ErwGr. 21 Korrektive-VO.

²⁷ Verordnung (EU) 2011/1173 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. 11. 2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet, ABl. 2011 L 306/1.

²⁸ Häde in *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV⁶ Art. 126 AEUV, Rz. 98 mwN.

stimmungen) neu eingefügt. Letzterer betrifft lediglich Rumänien, den einzigen Mitgliedstaat, gegen den derzeit ein VüD geführt wird, das über Art. 126 Abs. 3 AEUV hinausgeht.²⁹

Der geänderte Art. 2 bildet eines der Kernstücke der Korrektive-VO. Neben Wortlautänderungen wurden Querverweise auf die Präventive-VO aufgenommen, etwa auf die allgemeine bzw. nationale Ausweichklausel nach Art. 25 bzw. 26 Präventive-VO. Die Regelungen für die Einleitung eines VüD wegen Verletzung des Defizit-Referenzwertes von 3 % des BIP wurden im Wesentlichen unverändert übernommen, weil sie sich nach Ansicht der Kommission als wirksam bewiesen hätten.³⁰ Hingegen haben die Regelungen für die Einleitung eines VüD wegen Verletzung des Schuldenstandskriteriums eine Korrektur erfahren: Während bei einer Überschreitung des Schuldenstandskriteriums bisher vorgesehen wurde, dass die Überschreitung jährlich um 1/20 verringert werden muss, liegt der Fokus nunmehr auf der Einhaltung des vom Rat beschlossenen Nettoausgabenpfads. Dieser sieht gem. Art. 7 iVm. Art. 16 Abs. 3 Präventive-VO eine Reduktion des Schuldenstandes um 1 %-Punkt des BIP pro Jahr vor, sofern gem. Art. 7 Abs. 1 lit. a Präventive-VO der Schuldenstand 90 % übersteigt. Liegt der Schuldenstand zwischen 60 % und 90 %, ist eine Reduktion um 0,5 %-Punkte des BIP pro Jahr erforderlich. Dies stellt insb. für Staaten mit einer deutlich über dem Schuldenstandsreferenzwert liegenden Verschuldung eine erhebliche Erleichterung dar: Während ein Mitgliedstaat mit einem Schuldenstand iHv. 120 % des BIP bis dato seinen Schuldenstand um 3 %-Punkte pro Jahr reduzieren musste ($1/20 \times [120 \% \text{ Schuldenstand} - 60 \% \text{ Schuldenstandsreferenzwert}]$), wird nunmehr lediglich eine Reduktion um 1 %-Punkt gefordert. Demgegenüber müssen Mitgliedstaaten, die eine vergleichsweise geringe Überschreitung der 60 %-Vorgabe aufweisen, nunmehr mitunter stär-

²⁹ <economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/ongoing-excessive-deficit-procedures/romania_en#ongoing-procedure> (4. 4. 2024).

³⁰ Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, COM(2023) 241 final vom 26. 4. 2023, 3.

kere Anstrengungen unternehmen: Ein Mitgliedstaat, der z.B. einen Schuldenstand iHv. 65 % des BIP aufweist, musste diesen bis dato um nur 0,25 %-Punkte reduzieren, während er nun eine Reduzierung von 0,5 %-Punkten vornehmen muss. Eine solche Verschärfung gegenüber der bisherigen Rechtslage tritt jedoch nur in einem sehr begrenzten Anwendungsbereich ein, namentlich wenn die Staatsschulden die 60 %-Vorgabe um weniger als 10 %-Punkte übersteigen. In allen anderen Fällen führt die avisierte Änderung zu einer (erheblichen) Verringerung der erforderlichen Anstrengungen. Erfüllt ein Mitgliedstaat die nunmehr geforderte Reduktion seines Schuldenstands, gilt dieser als hinreichend rückläufig iSd. Art. 126 Abs. 2 lit. b AEUV und ist auf Basis des Schuldenstands ein VüD nicht weiter zu verfolgen.

Verletzt ein Mitgliedstaat das Schuldenstands- oder das Defizitkriterium, hat die Kommission gem. Art. 126 Abs. 3 AEUV einen Bericht zu erstellen. Konkretisierend sieht Art. 2 Abs. 2 UA 2 Korrektive-VO vor, dass ein solcher Bericht im Falle der Überschreitung des Schuldenstandskriteriums nur dann zu erstellen ist, wenn (1) der Haushalt nicht zumindest nahezu ausgeglichen ist und (2) der Mitgliedstaat in qualifizierter Weise von seinem Nettoausgabenpfad abweicht. Eine qualifizierte Abweichung iSd. Korrektive-VO liegt vor, wenn der Nettoausgabenpfad entweder um 0,3 %-Punkte des BIP pro Jahr oder in Summe um 0,6 %-Punkte des BIP überschritten wird. Bei der Erstellung des Berichts gem. Art. 126 Abs. 3 AEUV hat die Kommission neben der Frage, ob die Verletzung der Haushaltsregeln auf Investitionen zurückzuführen ist, alle einschlägigen Faktoren zu berücksichtigen. Diese sind (wie bisher) in Art. 2 Abs. 3 UA 2 Korrektive-VO spezifiziert und fordern insb. die Berücksichtigung von a) Struktur und Entwicklung des Schuldenstands am Boden einer Plausibilitätsanalyse iSv. Art. 10 Präventive-VO, b) der Abweichung vom Nettoausgabenpfad, c) der mittelfristigen Wirtschaftsentwicklung, d) Fortschritten bei der Umsetzung von Reformen und Investitionen und e) der Erhöhung der Verteidigungsetats. Ferner sind alle aus Sicht des betroffenen Mitgliedstaats relevanten Faktoren zu berücksichtigen, wobei Art. 2 Abs. 3 letzter UA leg. cit. implizit auf die in ErwGr 10 Präventive-VO genann-

ten gemeinsamen Prioritäten der Union sowie finanzielle Beiträge zur Förderung der internationalen Solidarität Bezug nimmt. Damit wird neben der grünen Transformation der Wirtschaft auch der aus der geänderten geopolitischen Lage seit dem Krieg in der Ukraine notwendig gewordenen Steigerung der Verteidigungsausgaben Rechnung getragen. Die mit der Novelle 2005³¹ aufgenommenen Bestimmungen über die besondere Berücksichtigung von Rentenreformen, bei denen ein Mehrsäulen-System eingeführt wird, entfallen.

Schon die bisherige Korrektive-VO sah in ihrem Art. 2 Abs. 4 vor, dass Rat und Kommission eine ausgewogene Gesamtbewertung aller relevanten Faktoren vorzunehmen haben. In der Literatur wurde nicht nur von einem „*sehr unübersichtliche[n] Bild*“ gesprochen, sondern auch der Vorwurf der Beliebigkeit erhoben.³² Letztgenannter Vorwurf dürfte mit der nunmehrigen Klarstellung erschwerender und erleichternder Faktoren in UA 1 vorletzter und letzter Satz leg. cit. entkräftet sein. Erhebliche Herausforderungen mit Blick auf die Struktur und Entwicklung des Schuldenstands gem. Art. 2 Abs. 3 UA 2 lit. a Korrektive-VO sind als wesentlich erschwerender Faktor anzusehen. Ungünstige Entwicklungen der ökonomischen Rahmenbedingungen sind demgegenüber als erleichternde, günstige ökonomische Entwicklungen als nicht erleichternde Faktoren zu betrachten. Dies erscheint konsequent, vergrößert eine günstige wirtschaftliche Entwicklung die haushaltspolitischen Spielräume der betreffenden Mitgliedstaaten ohnehin und erleichtert die Einhaltung der Referenzwerte. Verletzt ein Mitgliedstaat sowohl das Schuldenstands- als auch das Defizitkriterium, sind bei der Bewertung des letztgenannten Verstoßes die einschlägigen Faktoren gem. Art. 2 Abs. 4 UA 2 leg. cit. nur zu berücksichtigen, wenn das Defizit den Referenzwert lediglich geringfügig und vorübergehend überschreitet (doppelte Bedingung des Leitgrundsatzes). Dagegen sollen die genannten Faktoren gem. UA 3 leg. cit. bei der Bewertung der Verletzung des Schuldenstandskriteriums jedenfalls berücksichtigt werden.

³¹ Art. 1 VO (EG) 1056/2005.

³² Busch/Kauder, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt: Bestandaufnahme und Vorschläge für mehr fiskalpolitische Disziplin in Europa, IW Analysen 2021, 18.

Sofern entweder die allgemeine bzw. nationale Ausweichklausel eine Abweichung vom eigentlich vorgesehenen Nettoausgabenpfad erlaubt, ermöglicht Art. 2 Abs. 5 Korrektive-VO in kohärenter Weise Kommission und Rat, davon abzusehen, ein übermäßiges Defizit gem. Art. 126 Abs. 3 bzw. 6 AEUV festzustellen.

Art. 3 Abs. 3 Korrektive-VO sieht nunmehr vor, dass der Rat seine Beschlüsse nach Art. 126 Abs. 6 AEUV, mit denen er das (Nicht-)Bestehen eines übermäßigen Defizits feststellt, zu veröffentlichen hat. Dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission vom 26. 4. 2023, der auch die Veröffentlichung der Empfehlungen des Rates an den Mitgliedstaat gem. Art. 126 Abs. 7 AEUV und der Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses gem. Art. 126 Abs. 4 AEUV vorsah,³³ folgte der Rat nicht. Dass die von der Kommission ins Auge gefasste Veröffentlichung der Empfehlungen des Rates gem. Abs. 7 leg. cit. nicht Fuß fassen konnte, ist wohl auf die Tatsache zurückzuführen, dass eine solche Veröffentlichung mit Art. 126 Abs. 7 letzter Satz AEUV in Konflikt stünde, der vorsieht, dass Empfehlungen des Rates nur dann veröffentlicht werden können, wenn der Rat in einem weiteren Schritt gem. Abs. 8 leg. cit. feststellt, dass der betroffene Mitgliedstaat trotz seiner Empfehlungen keine wirksamen Maßnahmen gesetzt hat. Die von der Kommission forcierte Veröffentlichung der Empfehlungen wäre daher nicht primärrechtskonform und hätte einer (aufwendigen) Änderung der Verträge bedurft. Sie könnte insb. nicht mit einer – oben skizzierten – *Ablösung* des Defizitprotokolls durchgeführt werden, da mit einer solchen keine materielle Derogation der Bestimmungen des Art. 126 AEUV, sondern lediglich eine Konkretisierung dieser möglich ist.³⁴ Allerdings kann davon ausgegangen werden, dass das Ziel der Kommission, bereits in einer frühen Phase des VüD den (öffentlichen) Rechtfertigungsdruck der Mitgliedstaaten für ihre Haushaltsdisziplin zu erhöhen, auch mit der vom Rat in der Korrektive-VO aufgenommenen Veröffentlichung seiner Beschlüsse nach Abs. 6 leg. cit. zumindest teilweise erreicht werden kann.

³³ COM(2023) 241 final, 20.

³⁴ *Hammer in von der Groeben/Schwarze/Hatje*, Europäisches Unionsrecht⁷ Art. 126 AEUV, Rz.157.

In Art. 3 Abs. 4 Korrektive-VO wurden die materiellen Anforderungen des in einer Empfehlung des Rates nach Art. 126 Abs. 7 AEUV festgelegten Nettoausgaben-Korrekturpfads näher statuiert. Im Falle eines defizitbasierten VüD hat die Empfehlung des Rates gem. UA 3 leg. cit. eine jährliche strukturelle Anpassung von mind. 0,5 % des BIP vorzusehen. Im Falle eines schuldenstands-basierten VüD hat die Empfehlung des Rates gem. UA 4 leg. cit. zumindest eine ebenso ambitionierte Reduktion des Schuldenstandes vorzusehen, wie im vom Rat gem. Art. 16 Präventive-VO beschlossenen Nettoausgabenpfad (siehe dazu bereits oben). Sollten die Voraussetzungen der allgemeinen bzw. nationalen Ausweichklausel der Art. 25 bzw. 26 Präventive-VO erfüllt sein, kann der Rat auf Empfehlung der Kommission gem. Art. 3 Abs. 6 Korrektive-VO seine Empfehlung adaptieren und insb. die Frist für die Korrektur im Regelfall um ein Jahr verlängern. Anschließend an die Empfehlungen des Rates hat der betroffene Mitgliedstaat (wie bisher) einen Bericht zu erstellen und zu veröffentlichen, in dem er seine mit den Empfehlungen des Rates in Einklang stehenden, ergriffenen Maßnahmen und Ziele darlegt. Neuerdings kann gem. Art. 3 Abs. 5 Korrektive-VO auch die unabhängige finanzpolitische Institution (in Österreich der Fiskalrat) auf Ersuchen des Mitgliedstaates einen gesonderten Bericht erstellen.

In den Beschlussverfahren des Rates gem. Art. 126 Abs. 8 und 9 AEUV, mit denen festgestellt werden kann, dass ein Mitgliedstaat trotz der Empfehlungen des Rates keine wirksamen Maßnahmen ergriffen hat bzw. er in Verzug gesetzt werden kann, sind bedeutende materielle Veränderungen ausgeblieben.

Art. 6 Korrektive-VO fordert, dass die Beschlüsse der Regierung nicht nur öffentlich bekannt zu geben sind, sondern auch hinreichend detailliert sein müssen, um bei der Prüfung des Rates, ob aufgrund der Inverzugsetzung nach Art. 126 Abs. 9 AEUV wirksame Maßnahmen getroffen wurden, Berücksichtigung zu finden. In Art. 8 Abs. 3 Korrektive-VO wurden die Bedingungen, die bisher nur in einem Verhaltens-

kodex festgelegt waren,³⁵ aufgenommen, auf Basis derer der Rat ein VüD nach Art. 126 Abs. 12 AEUV einstellen kann. Art. 10a Korrektive-VO, der sich mit dem Dialog zwischen Kommission und betroffenen Mitgliedstaaten beschäftigt, enthält nunmehr detailliertere Vorgaben über diesen, ist darüber hinaus aber nicht wesentlich verändert worden. Die Details, etwa die Möglichkeit der Kommission, spezielle Überwachungsbesuche in den Mitgliedstaaten durchzuführen, finden sich in den Abs. 1 und 2 leg. cit.

Eine zentrale Veränderung hat Art. 12 Korrektive-VO erfahren, der die Höhe der gem. Art. 126 Abs. 11 AEUV ggf. zu verhängenden Geldbuße regelt. Bisher bestanden Geldbußen aus einem fixen Betrag iHv. 0,2 % des BIP und einem variablen Bestandteil, der sich auf 10 % des Überschreibungsbetrags des Haushaltssaldos gegenüber dem Referenzwert bzw. des Schuldenstands gegenüber dem nach der Inverzugssetzung eig. zu erreichenden Schuldenstands belief. In Summe durfte die Geldbuße pro Strafe 0,5 % des BIP nicht überschreiten. Nunmehr beträgt die Geldbuße höchstens 0,05 % des BIP pro Halbjahr, d.h. 0,1 % des BIP pro Jahr. Zu betonen ist, dass die Korrektive-VO weder einen Mindestbetrag für Geldbußen, wie bisher in Form des fixen Betrags, noch eine Obergrenze für die sich über 6-Monatszeiträume kumulierenden Strafen vorsieht – wie dies im ursprünglichen Vorschlag der Kommission vom 26. 4. 2023 vorgesehen war.³⁶

Zusammengefasst: Die Strafen nach Art. 126 Abs. 11 AEUV dürfen nunmehr höchstens 0,05 % des BIP ausmachen, können beliebig oft hintereinander anfallen und es gilt keine absolute Obergrenze. Die praktische Relevanz des Entfalls der absoluten Obergrenze gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission wird sich voraussichtlich in Grenzen halten, würde sie doch einerseits erst nach zehn aufeinanderfolgenden Halbjahren, in denen jeweils die Höchststrafe verhängt worden wäre, zur Anwendung kommen und wurde eine Sanktion

³⁵ COM(2023) 241 final, 9.

³⁶ COM(2023) 241 final, 24.

nach der *leg. cit. ohnedies bis dato* in keinem einzigen VüD verhängt.³⁷ Nachdem der neue Art. 12 Abs. 1 Korrektive-VO – im Gegensatz zur aF. – lediglich einen Höchstwert pro Halbjahreszeitraum nennt, dürfte es möglich sein, eine Geldbuße iHv. 0 % des BIP festzusetzen, wie dies nach dem komplementären Sanktionsregime der VO (EU) 1173/2011 im Jahr 2017 gegenüber Spanien³⁸ und Portugal³⁹ geschehen ist. Anders als bisher fließen die nach Art. 12 Korrektive-VO verhängten Geldbußen gem. Art. 16 Korrektive-VO nunmehr als allgemeine Einnahmen dem Unionshaushalt zu.

4 **Ausblick und Zusammenfassung**

Der korrektive Arm des SWP wurde bereits mehrfach reformiert, ergänzt und abgeändert. Dadurch hat sich auf sekundärrechtlicher Ebene ein schwer überschaubarer Rahmen für die Einleitung und Führung eines VüD durch Kommission und Rat ergeben, den die Novelle nicht beseitigt hat. Die Korrektive-VO baut, gleich wie ihre Vorgängerfassungen, im Kern auf wenig eingriffsintensive Vorschriften, Berichte und Empfehlungen, und pokert auf regelkonformes Verhalten der Mitgliedstaaten mithilfe von Koordinierung und Anleitung auf dem Weg zu gesunden Finanzen. Der öffentliche Druck wurde mit der neu eingefügten Vorgabe der Veröffentlichung von Beschlüssen nach Art. 126 Abs. 6 AEUV zweifelsfrei erhöht. Allerdings bleibt abzuwarten, ob das mit der Novelle abgeänderte Sanktionsregime tatsächlich seine vorgesehene Wirkung entfaltet oder wirkungslos ist, weil weiterhin „Sünder nicht über Sünder“⁴⁰ entscheiden wollen. Auch bleibt der *moral hazard*,

³⁷ <economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/closed-excessive-deficit-procedures_en> (4. 4. 2024).

³⁸ Durchführungsbeschluss (EU) 2017/2351 des Rates vom 9. 8. 2016 über die Verhängung einer Geldbuße gegen Spanien wegen des Versäumnisses, wirksame Maßnahmen zur Beendigung des übermäßigen Defizits zu treffen, ABl. 2017 L 336/27.

³⁹ Durchführungsbeschluss (EU) 2017/2350 des Rates vom 9. 8. 2016 über die Verhängung einer Geldbuße gegen Portugal wegen des Versäumnisses, wirksame Maßnahmen zur Beendigung des übermäßigen Defizits zu treffen, ABl. 2017 L 336/24.

⁴⁰ *Heinemann/Moessinger/Osterloh*, Feigenblatt oder fiskalische Zeitenwende? Zur potenziellen Wirksamkeit des Fiskalvertrags, *integration* 2012, 167 (170).

die Zustimmung zu monetären Sanktionen gegenüber anderen könnte in Zukunft einen selbst treffen, trotz der Verringerung der Sanktionen bestehen – immerhin würden sie sich im Falle Österreichs⁴¹ bei einem BIP von ca. 477,2 Mrd. € auf fast 500 Mio. € p.a. summieren können.⁴²

Zur ohnehin schwierigen fiskalischen Ausgangslage, die sich zuletzt durch die Corona- und Teuerungskrise weiter verschärfte und die Einhaltung der Haushaltsregeln in mittelfristiger Perspektive unwahrscheinlich erscheinen lässt, sehen sich die europäischen Volkswirtschaften mit weiteren, kostspieligen, Herausforderungen konfrontiert: Zunächst ist auf den Wegfall der seit den 90er Jahren bestehenden Friedensdividende mit 24. 2. 2022 hinzuweisen, welcher stark steigende Rüstungs- und Militärausgaben zur Folge hat(te). Daneben ist auch die mit dem Green Deal der EU bis 2050 verfolgte Transformation der Wirtschaft hin zur CO₂-Neutralität mit einem erheblichen Investitionsbedarf verbunden. Dieser belastet nicht nur die Privathaushalte sowie Unternehmen, sondern auch die staatlichen Akteure, die (1) selbst Investitionen – etwa in die Renovierung öffentlicher Gebäude – tätigen müssen und (2) gefordert sind, mit Subventionen und Steuererleichterungen die Transformation der restlichen Volkswirtschaft voranzutreiben, um die privaten Haushalte nicht zu überlasten und den Industriestandort zu sichern.

Zuletzt sei auf die aufgrund der geopolitischen Entwicklungen verfolgte Strategie des „*De-Risking*“ und „*Reshoring*“ der EU hingewiesen, die die öffentlichen Haushalte weiter belasten wird.⁴³ Diesen Herausforderungen ist sich der europäische Gesetzgeber zwar bewusst, doch darf in Frage gestellt werden, ob etwa die isolierte Aufnahme gesteigerter Verteidigungsausgaben in die Liste der (besonders) zu berücksichtigenden Faktoren des Art. 2 Abs. 3 Korrektive-VO ausreichend ist, um

⁴¹ Österreich wies 2023 eine Schuldenstandsquote von 77,8 % auf, dazu <<https://www.statistik.at/statistiken/volkswirtschaft-und-oeffentliche-finanzen/oeffentliche-finanzen/maastricht-indikatoren/oeffentlicher-schuldenstand>> (5. 4. 2024).

⁴² Statistik Austria STAT cube, Hauptaggregate der VGR, vierteljährlich, ESVG 2010, nominelles, nicht saison- und arbeitstagbereinigtes BIP, Berechnungsstand Februar 2024.

⁴³ Z.B. die Subventionierung von Chip-Fabriken.

die multiplen Mehrbelastungen abzufedern. Am Ende in den Blick zu nehmen ist aber, dass die primärrechtliche Grundstruktur unangetastet blieb und der materiell- und verfahrensrechtliche Gestaltungsspielraum des Unionsgesetzgebers damit erheblich limitiert war.