

Schriftenreihe  
Europäisches Verfassungsrecht



Anke Agostini

# Das Sanktionssystem zur haushaltspolitischen Disziplinierung der EU-Mitgliedstaaten



**Nomos**

Schriftenreihe Europäisches Verfassungsrecht

herausgegeben von Prof. Dr. Dr. h. c. Ingolf Pernice  
und Prof. Dr. Matthias Ruffert

Band 42

Anke Agostini

Das Sanktionssystem zur  
haushaltspolitischen Disziplinierung  
der EU-Mitgliedstaaten



**Nomos**

Die Autorin war Stipendiatin am DFG-Graduiertenkolleg „Verfassung jenseits des Staates: Von der europäischen zur globalen Rechtsgemeinschaft?“ an der Humboldt-Universität zu Berlin.

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Berlin, Humboldt-Univ., Diss., 2019

ISBN 978-3-8487-6626-0 (Print)

ISBN 978-3-7489-0705-3 (ePDF)



Onlineversion  
Nomos eLibrary

1. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Danksagung

Ich danke meiner Doktormutter Frau Professor Anna-Bettina Kaiser für ihre sehr engagierte, gründliche und kontinuierliche Betreuung. Herrn Professor Ingolf Pernice danke ich für seine wichtigen Anregungen, die schnelle Erstellung des Zweitgutachtens und sein großes Engagement für das von der Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderte Graduiertenkolleg „Verfassung jenseits des Staates“, in dessen Rahmen auch diese Arbeit entstanden ist. Ich bin der DFG sowie allen am Kolleg Beteiligten dankbar für den wissenschaftlichen und persönlichen Austausch, die finanzielle Förderung und die produktive Arbeitsatmosphäre, die ich erfahren habe. Ich danke Herrn Professor Ingolf Pernice und Herrn Professor Matthias Ruffert zudem für die Aufnahme meiner Arbeit in diese Schriftenreihe. Außerdem danke ich Professor Lars VIELLECHNER für seinen konstruktiven Rat über den gesamten Entstehungsprozess dieser Arbeit hinweg, Professor Daniel THYM für seine hilfreichen Anmerkungen in der Endphase und Professor Hans HOFMANN, ohne dessen Impulse diese Arbeit wohl niemals entstanden wäre. Mein Dank gilt nicht zuletzt Sabine KANTEMIR, Marlene GERICKE, Maximilian ORTMANN sowie meinen Eltern für ihre gewissenhafte und ausdauernde Unterstützung – und ganz besonders meinem Mann, Lorenzo AGOSTINI.

Berlin, 11.01.2020



## Inhaltsübersicht

Einleitung	19
A. Untersuchungsgegenstand	19
B. Gang der Untersuchung	21
Kapitel 1: Das primärrechtliche Sanktionssystem	25
A. Die prohibitive Überwachung in Art. 121 und Art. 126 AEUV	26
B. Überblick über die Maßnahmen in Art. 121 Abs. 4 und Art. 126 Abs. 5 bis 11 AEUV	27
C. Sanktionsformen im engeren und im weiteren Sinne	29
D. Fazit: Das Stufensystem nach primärrechtlich-intendierter Sanktionsintensität	39
Kapitel 2: Die Ausgestaltung des Sanktionssystems durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt auf dem rechtlichen Prüfstand	45
A. Die Ausgestaltung des Sanktionssystems über Art. 121 Abs. 6 AEUV	48
B. Die Präzisierung des Defizitverfahrens über Art. 126 Abs. 14 AEUV	59
C. Das Europäische Semester – mehr als eine politische Volte?	73
D. Fazit: Anstieg von primärrechtswidrigem Sekundärrecht	79
Kapitel 3: Art. 136 Abs. 1 AEUV als Rechtsgrundlage zur umfangreichen Ausgestaltung des Sanktionsverfahrens?	81
A. Die regulative Dimension von Art. 136 Abs. 1 AEUV	82
B. Inkurs: Das Telos als Argument? Die Stellung des Telos im Rahmen der Auslegung	102
C. Effet utile? Die zusätzlichen Sanktionen im Antagonismus zum übrigen Sekundärrecht und der politischen Praxis	116

*Inhaltsübersicht*

D. Fazit: Der Grad an primärrechtlich-intendierter Sanktionsintensität als Maßstab	133
Kapitel 4: Kennt Not Gebot? Die Bewertung der in der Staatsschuldenkrise eingeführten Sanktionen	135
A. Art. 121 Abs. 6 AEUV als Rechtsgrundlage zur Ausgestaltung des Defizitverfahrens?	135
B. Die Sanktionsmöglichkeiten aufgrund der VO (EU) 1173/2011	139
C. Die Sanktionen im Rahmen der makroökonomischen Überwachung	148
D. Die vielfältigen Auswirkungen des „Two-Pack“	156
Kapitel 5: Die Veränderungen am institutionellen Gefüge des Sanktionsverfahrens	171
A. Die gestärkte Rolle der Kommission	172
B. Parallele Aufwertung anderer Akteure?	195
C. Die Auswirkungen der institutionellen Verschiebungen auf den Integrationsgrad der Koordinierung der Wirtschaftspolitik nach Art. 121 und Art. 126 AEUV	205
D. Fazit: Ein Wandel zu Lasten demokratischer Rückbindung	211
Kapitel 6: Der völkerrechtliche Ausbau des Sanktionssystems	215
A. Der SKSV als neue Form der Integration durch Völkerrecht und deren Folgen	217
B. Die Unzuständigkeit der Mitgliedstaaten für die völkerrechtliche Ausgestaltung	237
C. Fazit: Symbolik zu Lasten der Rechtsklarheit	246
Kapitel 7: Wo kein Kläger, da kein Richter	247
A. Die Rechtsschutzmöglichkeiten gegen das primärrechtswidrige Sekundärrecht	247
B. Zur rechtlichen Überprüfbarkeit des SKSV	257
Kapitel 8: Schlussbetrachtungen	261
A. Vermehrte Vermeidungsstrategien aufgrund strengerer Regeln	261



*Inhaltsübersicht*

B. Die symbolische Dimension der Änderungen	263
C. Zu den möglichen Auswirkungen auf die Wirkungskraft des Sanktionssystems	264
Zusammenfassung	267
Literaturverzeichnis	275



## Inhaltsverzeichnis

Einleitung	19
A. Untersuchungsgegenstand	19
B. Gang der Untersuchung	21
Kapitel 1: Das primärrechtliche Sanktionssystem	25
A. Die prohibitive Überwachung in Art. 121 und Art. 126 AEUV	26
B. Überblick über die Maßnahmen in Art. 121 Abs. 4 und Art. 126 Abs. 5 bis 11 AEUV	27
C. Sanktionsformen im engeren und im weiteren Sinne	29
I. Die weichen Sanktionsformen: Stellungnahme, Empfehlung und Verwarnung	30
II. Die unterschiedliche Sanktionsintensität der weichen Sanktionsformen	34
III. Die „harten“ Sanktionsformen: Beschlüsse	35
1. Feststellungsbeschlüsse	36
2. Veröffentlichungsbeschlüsse	36
3. Zwangsmittelbeschlüsse	37
IV. Die unterschiedliche Sanktionsintensität der Beschlüsse	38
V. Zusammenfassung	39
D. Fazit: Das Stufensystem nach primärrechtlich-intendierter Sanktionsintensität	39
I. Die Sanktionsstufung nach Art. 121 Abs. 4 AEUV	40
II. Die Sanktionsstufung nach Art. 126 AEUV	41
III. Fazit: Harte Sanktionen erfordern längeres Verfahren	43

*Inhaltsverzeichnis*

Kapitel 2: Die Ausgestaltung des Sanktionssystems durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt auf dem rechtlichen Prüfstand	45
A. Die Ausgestaltung des Sanktionssystems über Art. 121 Abs. 6 AEUV	48
I. Maßstab: Verfahrenseinzelheiten i. S. v. Art. 121 Abs. 6 AEUV	48
1. Der Ausgestaltungsrahmen für die Überwachung nach Art. 121 Abs. 3 AEUV	50
2. Der Ausgestaltungsrahmen für das Sanktionsverfahren in Art. 121 Abs. 4 AEUV	51
II. Primärrechtswidrige Ausgestaltung: Ermessensaufhebung	52
1. Verpflichtung zur Verabschiedung der Sanktionen	53
2. Initiativpflicht der Kommission	54
III. Die Angliederung weiterer Sanktionsmöglichkeiten	55
1. Stellungnahme zu den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen	56
2. Zusätzlicher Feststellungsbeschluss des Rats	57
3. Überarbeitete Empfehlung des Rats	57
4. Erneute Befassung des Rats	58
5. Darstellung des durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt veränderten Sanktionsverfahrens von Art. 121 Abs. 4 AEUV	59
B. Die Präzisierung des Defizitverfahrens über Art. 126 Abs. 14 AEUV	59
I. Die rechtliche Finesse im Umgang mit Art. 126 Abs. 14 AEUV	60
II. Maßstab: Durchführungsbestimmungen i. S. v. Art. 126 Abs. 14 UAbs. 2 i. V. m. UAbs. 1 AEUV	66
III. Ermessensaufhebung	69
1. Verpflichtung zur Annahme eines Sanktionsbeschlusses	69
2. Die Einführung einer „Regel-Sanktion“	70
IV. Die Möglichkeit zur Wiederholung einzelner Sanktionsstufen	71
C. Das Europäische Semester – mehr als eine politische Volte?	73
I. Leitlinien als neue Handlungsform der Koordinierung der Wirtschaftspolitik	74
II. Unklare Folgen bei Nichtbeachtung der Leitlinien	76
III. Ein allumfassendes System ohne passende Rechtsgrundlage	77

IV. Zwischenergebnis: Die Einführung des Semesters als Symbol politischer Handlungsfähigkeit	78
D. Fazit: Anstieg von primärrechtswidrigem Sekundärrecht	79
Kapitel 3: Art. 136 Abs. 1 AEUV als Rechtsgrundlage zur umfangreichen Ausgestaltung des Sanktionsverfahrens?	81
A. Die regulative Dimension von Art. 136 Abs. 1 AEUV	82
I. Der primärrechtliche Bezugspunkt von Art. 136 Abs. 1 AEUV	82
II. Die bisherige Anwendungspraxis	84
1. Intensivierung von Maßnahmen	84
2. Sekundärrechtliche Ausgestaltung von Art. 121 und Art. 126 AEUV	86
III. Der Streitstand über den Regelungsgehalt von Art. 136 Abs. 1 AEUV	86
1. Die enge Auslegung: Grundsätzlich keine neuen Sanktionsmöglichkeiten	87
2. Die weite Auslegung: Art. 136 Abs. 1 AEUV als Erweiterungskompetenz	89
IV. Stellungnahme: Ein klares „Entweder-oder“?	91
1. Wortlaut	91
2. Systematik	92
3. Entstehungsgeschichte	94
a) Vom Entwurf des Vertrags über eine Verfassung für Europa zum AEUV	94
b) Zusammenfassung	99
4. Telos: Zweckmäßigkeitserwägungen im Hinblick auf die europäische Staatsschuldenkrise?	100
B. Inkurs: Das Telos als Argument? Die Stellung des Telos im Rahmen der Auslegung	102
I. Das Telos als Auslegungskategorie im deutschsprachigen Rechtsraum	102
II. Das Telos als Auslegungskategorie in anderen europäischen Rechtskulturen	107
III. Das Telos in der Rechtsprechung des EuGH	108
IV. Fazit: Das Telos als voluntatives Element in der deutschsprachigen Methodenlehre	112

*Inhaltsverzeichnis*

C. Effet utile? Die zusätzlichen Sanktionen im Antagonismus zum übrigen Sekundärrecht und der politischen Praxis	116
I. Abschwächungen aufgrund sekundärrechtlicher Ausgestaltung	117
1. Die veränderte Ausrichtung des Stabilitäts- und Wachstumspakts	117
2. Neue Ausnahmemöglichkeiten	119
3. Einschränkung des Anwendungsbereiches des Sanktionsverfahrens nach Art. 121 Abs. 4 AEUV	119
4. Die Ausgestaltung der Ausnahmetatbestände bei Überschreitung der Referenzwerte und zu beachtenden Bewertungskriterien	120
5. Falscher Alarm: „1/20-Regel“ stellt keine Verpflichtung zur Reduktion des öffentlichen Schuldenstandes dar	122
6. Fristverlängerungen	124
7. Die Wiederholungsmöglichkeit einzelner Sanktionsstufen	125
8. Das Ruhen des Verfahrens	125
II. Effektivitätseinbuße des Sanktionssystems durch politische Handhabung	126
1. Eröffnung des Defizitverfahrens lediglich bei Überschreitung des Defizitkriteriums	127
2. Veränderte Empfehlungen in der Wiederholungsschleife	128
III. Ergebnis: Extensive Inanspruchnahme des Art. 136 Abs. 1 AEUV ist unverhältnismäßig	130
D. Fazit: Der Grad an primärrechtlich-intendierter Sanktionsintensität als Maßstab	133
Kapitel 4: Kennt Not Gebot? Die Bewertung der in der Staatsschuldenkrise eingeführten Sanktionen	135
A. Art. 121 Abs. 6 AEUV als Rechtsgrundlage zur Ausgestaltung des Defizitverfahrens?	135
I. Die Bedeutung der Ausnahme von Art. 126 Abs. 14 in Art. 136 Abs. 1 AEUV	136
II. Die vorherrschende Zielsetzung des Ausbaus der multilateralen Überwachung als Argument?	137
III. Ergebnis: Rechtswidrige Anwendung von Art. 121 Abs. 6 AEUV	139

B. Die Sanktionsmöglichkeiten aufgrund der VO (EU) 1173/2011	139
I. Verzinsliche Einlage im Rahmen der multilateralen Überwachung	140
II. Zwangsmittel ohne vorherige Inverzugsetzung im Defizitverfahren	143
1. Unverzinsliche Einlage als Folge des Defizitbeschlusses nach Art. 126 Abs. 6 AEUV	143
2. Geldbuße als Folge des Feststellungsbeschlusses nach Art. 126 Abs. 8 AEUV	144
3. Zusammenfassung	144
III. Sanktionen bei Übermittlung falscher Daten	145
IV. Ermessensaufhebung	147
V. Zusammenfassung	147
C. Die Sanktionen im Rahmen der makroökonomischen Überwachung	148
I. Das Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte	149
II. Das VMU als Verfahrenseinzelheit i. S. v. Art. 121 Abs. 6 AEUV?	153
D. Die vielfältigen Auswirkungen des „Two-Pack“	156
I. Der Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung	156
1. Das Auflageverfahren bei Finanzhilfen	157
a) Die Feststellungsbeschlüsse des Rats	159
b) Neue Zwangsmittelbeschlüsse	160
2. Die verstärkte Überwachung bei drohender Finanzinstabilität	162
II. Überwachung der Haushaltsplanung und Berichtspflichten im Sanktionsverfahren	163
1. Die Überwachung der nationalen Haushaltsplanung	163
2. Maßnahmen zur Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite	165
a) Wirtschaftspartnerschaftsprogramme im Falle eines Defizitbeschlusses nach Art. 126 Abs. 6 AEUV	166
b) Zusätzliche Berichtspflichten im Defizitverfahren	167
c) Kommissions-Empfehlung bei drohender Verfehlung der Frist zur Defizitkorrektur	168
III. Zusammenfassung	169

*Inhaltsverzeichnis*

Kapitel 5: Die Veränderungen am institutionellen Gefüge des Sanktionsverfahrens	171
A. Die gestärkte Rolle der Kommission	172
I. Die umfangreichere Einbeziehung der Kommission im Überwachungsverfahren	173
II. Die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen auf die Kommission	175
III. Novum: Empfehlungen der Kommission an die Mitgliedstaaten	176
IV. Vermehrtes Vorschlagsrecht der Kommission	179
V. Der neue Entscheidungsmodus im Rat	183
1. Irreführende Bezeichnung des neuen Modus	184
2. Der Anwendungsbereich des neuen Entscheidungsmodus	185
3. Widerspruch zum primärrechtlich gewährten Minderheitenschutz	186
4. Zur Primärrechtswidrigkeit des neuen Entscheidungsmodus	188
a) Das Prinzip „Zustimmung durch Schweigen“	188
b) Veränderte Mehrheitserfordernisse	190
c) Die Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen Rat und Kommission	191
d) Ergebnis	192
VI. Zusammenfassung: Der Rat als Marionette der Kommission?	193
B. Parallele Aufwertung anderer Akteure?	195
I. Umfangreichere Informationsrechte für das Europäische Parlament – und mehr?	195
1. Keine echten Partizipationsmöglichkeiten des Parlaments nach dem Primärrecht	195
2. Der sekundärrechtliche Ausbau der Informationsrechte	197
3. Fazit: Mehr Informationsrecht und Hoffnung auf „mehr“	200
II. Hervorhebung des Wirtschafts- und Finanzausschusses	200
III. Bezugnahme auf die Euro-Gruppe	202
IV. Ausgleich durch ein Änderungsrecht des Rats?	204



C. Die Auswirkungen der institutionellen Verschiebungen auf den Integrationsgrad der Koordinierung der Wirtschaftspolitik nach Art. 121 und Art. 126 AEUV	205
I. Die supranationalen Elemente der Koordinierung der Wirtschaftspolitik	207
II. Die Veränderungen als Anzeichen eines voranschreitenden Integrationsprozesses	210
D. Fazit: Ein Wandel zu Lasten demokratischer Rückbindung	211
Kapitel 6: Der völkerrechtliche Ausbau des Sanktionssystems	215
A. Der SKSV als neue Form der Integration durch Völkerrecht und deren Folgen	217
I. Aufeinandertreffen unterschiedlicher völkerrechtlicher und unionsrechtlicher Vorgaben?	220
1. Änderung des numerischen Richtwerts für das strukturelle Defizit und automatischer Korrekturmechanismus, Art. 3 SKSV	220
2. Divergierende Abweichungsmöglichkeiten	221
3. Abbau des gesamtstaatlichen Schuldenstandes um ein Zwanzigstel, Art. 4 SKSV	222
4. Haushalts- und Wirtschaftspartnerschaftsprogramme im Defizitverfahren, Art. 5 SKSV	224
5. Unterrichtung über die Emission von Schuldtiteln, Art. 6 SKSV	225
6. Neue Mehrheitserfordernisse für Ablehnungen von Maßnahmen gegen einen Mitgliedstaat im Defizitverfahren, Art. 7 SKSV	225
7. Zusammenfassung	228
II. Normenkonkurrenz oder -kollision?	229
III. Mechanismen zur Kollisionsbehebung bzw. -vermeidung	230
1. Europarechtskonforme Auslegung zur Kollisionsvermeidung?	230
2. Der Vorrang des Unionsrechts als Mittel zur Kollisionsbehebung	232
IV. Volle Realisierbarkeit der Regelungen des SKSV im Unionsrecht	235

*Inhaltsverzeichnis*

B. Die Unzuständigkeit der Mitgliedstaaten für die völkerrechtliche Ausgestaltung	237
I. Die Koordinierung der Wirtschaftspolitik – eine janusköpfige Kompetenz	238
1. Die Koordinierung als geteilte oder eigene Kompetenzform?	239
2. Die beiden Facetten der Koordinierung der Wirtschaftspolitik	242
II. Die Legislativkompetenzen in Art. 121 Abs. 6 und Art. 126 Abs. 14 AEUV als „spezielle Zuständigkeiten“ im Sinne des EuGH	244
III. Ergebnis: Zuständigkeit der Union für die Ausgestaltung der Verfahren nach Art. 121 Abs. 3 und 4 sowie Art. 126 AEUV	245
C. Fazit: Symbolik zu Lasten der Rechtsklarheit	246
Kapitel 7: Wo kein Kläger, da kein Richter	247
A. Die Rechtsschutzmöglichkeiten gegen das primärrechtswidrige Sekundärrecht	247
I. Nichtigkeitsklage und inzidente Normenkontrolle gegen einzelne Beschlüsse	249
II. Empfehlungen als Gegenstand einer Nichtigkeitsklage?	251
III. Zur Möglichkeit der Klageerhebung vor der nationalen Gerichtsbarkeit am Beispiel des BVerfG	255
B. Zur rechtlichen Überprüfbarkeit des SKSV	257
Kapitel 8: Schlussbetrachtungen	261
A. Vermehrte Vermeidungsstrategien aufgrund strengerer Regeln	261
B. Die symbolische Dimension der Änderungen	263
C. Zu den möglichen Auswirkungen auf die Wirkungskraft des Sanktionssystems	264
Zusammenfassung	267
Literaturverzeichnis	275