

Ländern in dieser Konstellation eine expansive Fiskalpolitik betrieben wird, ergeben sich insgesamt gleichwohl starke inflationäre Effekte.

Nun ist die europäische Zentralbank nicht nur unabhängig, sondern auch primär auf die Wahrung der Geldwertstabilität verpflichtet. Andere Ziele der Europäischen Union können nur eingeschränkt verfolgt werden, nämlich nur insoweit, als das Erreichen des primären Ziels der Geldwertstabilität gewährleistet ist.³ Insofern muss die Finanzpolitik nicht zwingend zu einer dauerhaften Inflation führen. Ist die Geldpolitik bei einer expansiven Fiskalpolitik im Währungsraum aber entsprechend restriktiv, kommt es zu einer Verdrängung privater Aktivitäten. Auch hier kommt es zu Übertragungseffekten einer expansiven Fiskalpolitik in einem Land auf die anderen Mitgliedstaaten, da sich das finanzielle Umfeld für private Aktivitäten dann auch in den anderen Ländern verschlechtert.

Vor diesem Hintergrund ist es ökonomisch gesehen sinnvoll, die Schaffung der Währungsunion mit der Beschränkung des finanzpolitischen Handlungsspielraums jedes einzelnen Mitgliedslandes zu verbinden.⁴

II. Die Vorgaben der europäischen Fiskalregeln

Bei der Entscheidung für die Währungsunion wurden daher Obergrenzen für das gesamtstaatliche Defizit und für den Schuldenstand festgelegt. Diese sogenannten „Konvergenzkriterien“ wurden zunächst herangezogen, um den Kreis der Teilnahmeländer abzugrenzen, gelten aber auf Dauer. Die einzuhaltenden Grenzwerte sind ein Wert von 3 % für das öffentliche Defizit und ein Wert von 60 % für den öffentlichen Schuldenstand jeweils gemessen an der Wertschöpfung. Vor dem Start der dritten Stufe der Währungsunion wurde im Jahr 1997 der Stabilitäts- und Wachstumspakt beschlossen, der die Vorgaben und deren Überwachung konkretisiert.

Die konkreten Regelungen zur Feststellung einer Überschreitung der Grenzwerte und zu deren Folgen sind über die Jahre immer wieder angepasst und überarbeitet worden. Nachdem zahlreiche Länder,

³ Vgl. *Thiele, Alexander* (2015), Die EZB vor Gericht, Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft, vol. 27 (5), 2015, pp. 295–305.

⁴ Vgl. *Beetsma, R., Uhlig, H.* (1999). An analysis of the Stability and Growth Pact. The Economic Journal, 109(458), 546–571 und *Chari, V. V., Kehoe, P. J.* (2007). On the need for fiscal constraints in a monetary union. Journal of Monetary Economics, 54 (8), 2399–2408.

darunter Deutschland und Frankreich, die Regelvorgaben nicht einhielten, kam es zu einer Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes im Jahr 2005.⁵ Weitreichende Änderungen sind zuletzt in der Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise der Jahre 2008 und 2009 und der nachfolgenden Spannungen in der Euro-Zone beschlossen worden. Dies beinhaltet fünf Verordnungen und eine Richtlinie aus dem Oktober des Jahres 2011 („six pack“), zwei weitere Verordnungen aus dem Mai 2013 („two pack“), sowie den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalvertrag) vom März 2012. Derzeit charakterisieren diese Beschlüsse den Stand der Regelungen.⁶ Auch nach diesen Beschlüssen wurde und wird die Diskussion um die Fiskalregeln mit hoher Intensität weitergeführt. Zuletzt hat die Europäische Kommission im November 2022 Vorschläge für eine Neuordnung unterbreitet.⁷

Konkret beinhaltet das europäische Regelwerk zur Staatsverschuldung zum einen Zielvorgaben für den gesamtstaatlichen Haushalt, die als präventiver Arm bezeichnet werden, zum anderen geht es um die Regelungen für den Fall, dass die Zielvorgaben nicht eingehalten werden, die als korrektiver Arm bezeichnet werden.⁸

Die rechtliche Verankerung für den präventiven Arm ist Artikel 121 AEUV. Ergänzend sieht Artikel 136 AEUV eine Überwachung der Einhaltung vor. Im Zentrum der geltenden Regelungen zum *präventiven Arm* steht die Vorgabe des „Mittelfristigen Haushaltsziels.“ Sie berücksichtigt zum einen, dass die Obergrenze für das Defizit in Höhe von 3 % nur zu halten ist, wenn in der Haushaltsplanung ein Sicherheitsabstand besteht. Zum anderen wird dem Umstand Rechnung getragen, dass das gesamtstaatliche Defizit von der konjunkturellen Entwicklung abhängt. So steigen und fallen insbesondere die Steuereinnahmen mit

5 Die Regelungen sind in zwei EU Verordnungen gefasst. VO (EG) 1466/97 v. 7.7.1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken und die VO (EG) 1467/97 v. 7.7.1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit.

6 Die EU-Kommission stellt die aktuell geltenden Regelungen im „Vademecum“ zum Stabilitäts- und Wachstumspakt zusammen, vgl. European Commission, *Vademecum on the Stability and Growth Pact – 2019 Edition*, Institutional Paper, April 2019.

7 Siehe Com(2022) 583 final vom 9. November 2022.

8 Der korrektive Teil wird in der deutschsprachigen Literatur gelegentlich als repräsentativer Teil bezeichnet (vgl. *Calliess, C./Schoenfleisch, C.*, 2012. Auf dem Weg in die europäische „Fiskalunion“? – Europa- und verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Wirtschafts- und Währungsunion im Kontext des Fiskalvertrages. *JuristenZeitung*, 477–487).

dem Konjunkturverlauf. Indem der Staat die resultierenden Defizite bei einem konjunkturellen Einbruch hinnimmt und im Falle einer positiven Entwicklung auch Überschüsse erzielt, jeweils ohne dass die Ausgaben an die Einnahmen angepasst werden, trägt er zur Stabilisierung bei. In diesem „Tax Smoothing“ wird eine wesentliche wirtschaftliche Funktion der öffentlichen Verschuldung gesehen.⁹ Indem sich das mittelfristige Haushaltsziel auf das sogenannte strukturelle Defizit bezieht, wird diese Stabilisierungsfunktion im Regelwerk berücksichtigt. Das strukturelle Defizit ist ein konjunkturell bereinigtes Defizit, von dem zusätzlich rein temporäre Haushaltsposten („one offs“) abgesetzt werden.

Die Vorgabe für das Mittelfristige Haushaltsziel ist ein maximales strukturelles Defizit von einem Prozent (1,0 %) der Wirtschaftsleistung. Im Fiskalvertrag wurde diese Vorgabe in Verbindung gebracht mit der Höhe des Schuldenstandes. Liegt der Schuldenstand nicht deutlich unter 60 %, ist das Mittelfristige Haushaltsziel ehrgeiziger; die Vorgabe ist dann ein strukturelles Defizit von höchstens einem halben Prozentpunkt (0,5 %) der Wirtschaftsleistung. Zur Überprüfung der Vorgaben übermitteln die Mitgliedstaaten im jährlichen Rhythmus ein Stabilitätsprogramm (Stability and Convergence Program) und einen Haushaltsplan (Draft Budgetary Plan). Die Regelungen im Präventiven Arm beschränken sich indes nicht nur auf die Vorgabe des Haushaltsziels und deren Überwachung, sondern befassen sich auch mit der Frage, ob sich die Haushaltsplanung hinreichend schnell an das Haushaltsziel anpasst, falls das Ziel einmal nicht erreicht wird. Diese Anpassung gilt grundsätzlich als angemessen, wenn sich der strukturelle Saldo in jedem weiteren Jahr um mindestens 0,5 % der Wirtschaftsleistung verbessert. Es gibt allerdings eine Reihe von Ausnahmetatbeständen, bei denen die geforderte Anpassung herabgesetzt werden kann. Dies ist etwa bei einer schlechten Wirtschaftslage, bei bestimmten Reformen oder bei öffentlichen Investitionsprogrammen der Fall.

Für Länder, die das Haushaltsziel nicht erreichen, gibt es zusätzlich Vorgaben für das maximale Ausgabenwachstum. Wenn die Reduktion des strukturellen Defizits hinreichend stark ist und das Ausgabenwachstum unter dem Schwellenwert liegt, gelten die Vorgaben des präventiven Arms als erfüllt. Andernfalls liegt aber nicht unmittelbar eine „signifikante Verletzung“ (Significant Deviation) der Vorgaben für die Anpassung vor. Eine solche wird erst nach einer umfassenden Bewertung der Haushaltssituation festgestellt. Diese Feststellung führte dann

⁹ Vgl. Barro, R. J. (1979). On the determination of the public debt. *Journal of Political Economy*, 87(5, Part 1), 940–971.

zunächst zu einer Warnung, gefolgt von der Empfehlung eines geeigneten Anpassungspfads.

Überschreitet das Defizit den Grenzwert von 3 % der Wirtschaftsleistung, kommen die Regelungen zum *korrektiven Arm* zur Anwendung. Insbesondere kann ein Verfahren für ein übermäßiges Defizit (Excessive Deficit Procedure) eingeleitet werden. Rechtsgrundlage ist Art. 126 AEUV. Von der Einleitung dieses Verfahrens wird regelmäßig abgesehen, wenn die Abweichung geringfügig ist, auf außergewöhnlichen Ereignissen beruht, oder temporär ist. Mit der Einleitung des Verfahrens wird eine Empfehlung abgegeben, bis wann eine Korrektur der Haushaltspolitik erfolgen soll. Es wird geprüft, ob geeignete Maßnahmen getroffen wurden; ist das nicht der Fall, kann eine Sanktion erfolgen. Allerdings beinhaltet schon das Prozedere zahlreiche Ermessensentscheidungen, zudem werden verschiedene Bereinigungen vorgenommen, die dem betreffenden Land erhebliche Spielräume eröffnen.

Auch ein Überschreiten des Grenzwertes von 60 % der Wirtschaftsleistung für den Schuldenstand kann ein Verfahren für ein übermäßiges Defizit auslösen. In den Regeln ist festgelegt, dass die jährliche Reduktion des Schuldenstandes durchschnittlich $\frac{1}{20}$ des Abstands zum Grenzwert betragen soll. Ist die Reduktion geringer, könnte ein Verfahren gestartet werden. Allerdings spielen auch hier Ermessungsentscheidungen eine Rolle, so dass es noch in keinem Fall zu einem Verfahren allein auf Grundlage des Schuldenstandes gekommen ist.¹⁰

Zu Beginn der Währungsunion oblag es den einzelnen Mitgliedstaaten, für die Einhaltung der Regeln Sorge zu tragen, und es wurde ihnen überlassen, ob sie dies durch geeignete Institutionen absichern. Im Fiskalvertrag aus dem Jahr 2012 wurde zusätzlich die Schaffung von institutionell abgesicherten Selbstverpflichtungen zur Begrenzung der Verschuldung vereinbart.¹¹ Konkret muss die Verpflichtung auf Einhaltung der Obergrenze für das gesamtstaatliche strukturelle Defizit in nationales Recht überführt werden.¹² Für die Umsetzung dieser Selbstver-

10 Vgl. Deutsche Bundesbank (2017), Zur Ausgestaltung und Umsetzung der europäischen Fiskalregeln, Monatsbericht Juni 2017, S. 41.

11 Der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalvertrag) wurde von den EU Ländern mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs von Großbritannien und Nordirland und der Tschechischen Republik am 2. März 2012 unterzeichnet. Die Tschechische Republik ist dem Vertrag am 6. März 2019 beigetreten.

12 Im Vertrag heißt es: „Die Regelungen nach Absatz 1 werden im einzelstaatlichen Recht der Vertragsparteien in Form von Bestimmungen, die verbindlicher und dauerhafter Art sind, vorzugsweise mit Verfassungsrang, oder deren vollständige

pflichtung wurde zudem festgelegt, dass die Einhaltung der Regeln durch unabhängige Einrichtungen auf nationaler Ebene überwacht wird.

III. Die Einführung der Schuldenbremse

Zwar hatte die Bundesrepublik Deutschland in Art. 115 GG bereits eine nationale Regelung zur Beschränkung der öffentlichen Verschuldung. Sie hatte sich aber als unwirksam erwiesen, die Einhaltung der europäischen Regeln zu sichern: lagen Defizit und Schuldenquote im Euro-Referenzjahr 1997 mit Werten von 2,9 % und 59,5 % der Wirtschaftsleistung noch knapp unterhalb der Referenzwerte, waren die Defizite in den Jahren 2001 bis 2005 stets höher und der Schuldenstand stieg bis 2005 auf einen Wert von 67,5 % an. Die Unwirksamkeit der Regelung zur Begrenzung der Verschuldung wurde dann auch vom Bundesverfassungsgericht im Jahr 2007 festgestellt.¹³

Im Rahmen der zweiten Stufe der Föderalismusreform wurde im Jahr 2009 die Schuldenregel des Grundgesetzes geändert und die sogenannte „Schuldenbremse“ eingeführt. Diese Regelung des Art. 109 GG orientiert sich explizit an den europäischen Vorgaben. Absatz 3 übernimmt dabei die seit 2007 auf EU-Ebene geltende Verpflichtung zur Begrenzung des strukturellen Defizits, indem vorgesehen ist, dass die Regelungen des Bundes und der Länder einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung Rechnung tragen dürfen, solange dies symmetrisch erfolgt. Auch die in Absatz 3 geltenden Grenzwerte orientieren sich offensichtlich an den europäischen Vorgaben. In der 2007 beschlossenen EU-Verordnung EG 1466/97 des Rates ist festgelegt, dass das Mittelfristige Haushaltsziel für den strukturellen Saldo (siehe oben) zwischen –1,0 % und 0,0 % der Wirtschaftsleistung liegen soll. Im Rahmen der Föderalismusreform wurde zur Umsetzung dieser Vorgabe des reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakts zunächst vorgeschlagen, als gesamtstaatliches Ziel für Deutschland einen Wert von 0,5 % anzusetzen. Für den Bund sollte der Wert bei

Einhaltung und Befolgung im gesamten nationalen Haushaltsverfahren auf andere Weise garantiert ist, spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten dieses Vertrags wirksam.“ Vgl. Fiskalvertrag, Art. 3 (2).

¹³ Vgl. *Häde, U.* (2010), Die Ergebnisse der zweiten Stufe der Föderalismusreform. Archiv des öffentlichen Rechts, 541–572.