



DEUTSCHER
LANDKREISTAG

Schriften zum deutschen und
europäischen Kommunalrecht

Band 60

HENNEKE (Hrsg.)

Die Schuldenbremse in der Krise

 | BOORBERG

Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht

Band 60

Herausgegeben von

Prof. Dr. Dr. h. c. Eberhard Schmidt-Aßmann
Ruprecht-Karls-Universität, Heidelberg

Prof. Dr. Friedrich Schoch
Albert-Ludwigs-Universität, Freiburg

in Verbindung mit dem
Deutschen Landkreistag



DEUTSCHER
LANDKREISTAG

Die Schuldenbremse in der Krise

Professorengespräch 2023
des Deutschen Landkreistages
am 6./7.3.2023
im Kreishaus des Kreises Höxter

Herausgegeben von

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke

Geschäftsführendes Präsidialmitglied
des Deutschen Landkreistages, Berlin

Mitglied des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats

Honorarprofessor an der Universität Osnabrück

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek | Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über www.dnb.de abrufbar.

Print-ISBN 978-3-415-07477-4 E-ISBN 978-3-415-07522-1

© 2023 Richard Boorberg Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Satz: Thomas Schäfer, www.schaefer-buchsatz.de / Reemers Publishing,
Luisenstr. 62, 47799 Krefeld

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharstraße 2 | 70563 Stuttgart
Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden
www.boorberg.de

Vorwort

Am 6./7.3.2023 hat im Kreishaus des Kreises Höxter auf Einladung von Landrat *Michael Stickeln* das 30. DLT-Professorengespräch in Folge seit 1994 stattgefunden. Die dauerhafte Etablierung dieses Formats hat 1992 für meine Wahl beim Deutschen Landkreistag eine große Rolle gespielt. 1993 haben wir sodann einen – in dieser Zählung nicht berücksichtigten – Probelauf unternommen, um auch aufgrund dieser Erfahrungen ein dauerhaftes Format zu etablieren.

Diese Etablierung hätte nicht erfolgreich sein können, wenn es uns nicht gelungen wäre, in der Wissenschaft verlässliche Partner zu finden, denen die Behandlung kommunalrelevanter Fragestellungen in ihrer ganzen Breite ein zentrales Anliegen war. Betrachtet man die Themen, die auf den Staatsrechtslehrertagungen behandelt worden sind, so muss man feststellen, dass das Kommunalrecht dort keinen ihm adäquaten Raum eingenommen hat, wie in dem Band „Streitsache Staat“ (dazu *Henneke*, *Der Landkreis 2022*, 703) eindrucksvoll belegt wird.

Stattdessen hat sich das DLT-Professorengespräch als das Format des jährlichen Austausches aktueller, aber auch strukturell bedeutsamer kommunalrelevanter Fragestellungen etabliert. Dafür, dass dies gelungen ist, ist der Deutsche Landkreistag sehr dankbar.

Und dieser herzliche Dank gebührt neben den wechselnden Gastgebern allen Mitwirkenden, die sich dauerhaft oder situativ für einzelne Fragestellungen in den Dienst dieser Sache gestellt und so für die Weiterentwicklung kommunalrechtlicher Fragestellungen maßgebliche Impulse geliefert haben.

Während der jeweils zweitägigen Gespräche lag die Hauptlast bei den Gesprächsleitern, die aus der Diskussion heraus jeweils aus dem Stand ein fundiertes Fazit gezogen haben. Seit 2013 teilen sich *Martin Burgi* und *Christian Waldhoff* diese anspruchsvolle Aufgabe. Das war auch in diesem Jahr zur Erörterung der Facetten der Schuldenbremse auf europäischer und nationaler Ebene mit ihren Auswirkungen auf die Kommunen im Vorfeld einer grundlegenden Entscheidung des BVerfG der Fall. Zwischen 2002 und 2012 oblag die Mehrzahl dieser strukturierenden Zusammenfassungen, Bündelungen und Perspektivgebungen *Helmut Schulze-Fielitz*.

Der Hauptdank für die dauerhafte Etablierung des DLT-Professorengesprächs, seine inhaltliche Formung und das Format seiner Publizierung gebührt für eine ganze Generation *Eberhard Schmidt-Aßmann* und *Friedrich Schoch*. Sie waren es, die sich von Beginn an der Idee der Etablierung dieses Gesprächs verschrieben, zur inhaltlichen Ausformung maßgeblich beigetragen und im Kollegenkreis für eine aktive Mitwirkung geworben haben. Den zentralen Wert der Professorengespräche hat *Eberhard Schmidt-Aßmann* dahingehend charakterisiert, dass es hier nicht um blasse wissenschaftliche Theorie einerseits und distanzlose Realitätsschilderung andererseits gehe, sondern um eine äußerst fruchtbare Begegnung im Austausch und in der Verschmelzung von Wissenschaft und Praxis. Diese Vorgabe ist uns stete Verpflichtung.

Eberhard Schmidt-Aßmann hat mit seinem zwischen 1994 und 2001 achtmal gezogenen Gesprächsfazit Maßstäbe auch für seine Nachfolger gesetzt. *Friedrich Schoch* und die drei Vorgenannten haben daran erfolgreich angeknüpft.

Und es waren *Eberhard Schmidt-Aßmann* und *Friedrich Schoch*, die mit mir vor drei Jahrzehnten die im Richard Boorberg-Verlag verlegten Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht begründet haben – eine Reihe, die mit der Dokumentation des Professorengesprächs 2023 und Monographien auf 60 inhaltsreiche und unverändert hochwertig ausgestattete Bände angewachsen ist.

30 Jahre DLT-Professorengespräch und 60 Bände gebündelter kommunalrechtlicher Erkenntnisse sind für *Eberhard Schmidt-Aßmann*, der im Februar 2023 sein 85. Lebensjahr vollendet hat, und *Friedrich Schoch* ein würdiger Anlass gewesen, eine Stabübergabe in der Herausgeberschaft der Schriftenreihe anzuregen und diese den seit nunmehr einem Jahrzehnt bewährten Gesprächsleitern *Martin Burgi* und *Christian Waldhoff* zu übertragen, die sich dieser zusätzlichen Aufgabe gerne annehmen.

Wir wünschen den Lesern bei der Lektüre auch dieses Bandes interessante Einblicke und Erkenntnisse.

Berlin, Pfingsten 2023

Hans-Günter Henneke

Inhaltsverzeichnis

Erster Abschnitt: Einführung	9
<i>Hans-Günter Henneke</i> Aktualität und Relevanz einer Diskussion über die Bindungswirkung der Schuldenbremse	11
Zweiter Abschnitt: Die europäische Dimension	23
<i>Thiess Büttner</i> Die Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin und ihre Überwachung durch den Stabilitätsrat und seinen Unabhängigen Beirat	25
<i>Matthias Ruffert</i> Das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz und das „Nikolaus“-Urteil des BVerfG	41
<i>Hans-Günter Henneke</i> EU-Recht und Staatsverschuldung	64
Dritter Abschnitt: Die deutsche Schuldenbremse	75
<i>Hanno Kube</i> Verschuldungsmöglichkeiten und -grenzen für Bund und Länder nach Art. 109 Abs. 3 i. V. m. Art. 115 Abs. 2 GG	77
<i>Hans-Günter Henneke</i> Die Schuldenbremse im Spannungsfeld von Recht und Realität	97
<i>Hans-Günter Henneke</i> Die Ausgestaltungsbefugnis der Länder im Rahmen des Art. 109 Abs. 3 GG	117
<i>Florian Decker</i> Schuldenbremse und Übernahme kommunaler Liquiditätskredite	131
<i>Hans-Günter Henneke</i> Fragestellungen in Rheinland-Pfalz, im Saarland und in Nordrhein-Westfalen	143

Hans-Günter Henneke

Die Bedeutung der Durchgriffsnormen der Art. 28 Abs. 2 und 109
Abs. 3 S. 2 und 5 GG für Landesrecht 151

Vierter Abschnitt: Kommunal финанzen und Schuldenbremse 179

Thorsten Ingo Schmidt

Der Anspruch der Kommunen auf finanzielle Mindestausstat-
tung 181

Matthias Wohltmann

Stärkung der Widerstandsfähigkeit des originären Einnahme-
systems der Gemeinden und Landkreise 200

Hans-Günter Henneke

Kommunale Einnahmen im föderalen System 235

Hans-Günter Henneke

Übernahme kommunaler Altschulden durch den Bund? 262

Fünfter Abschnitt: Fazit 275

Christian Waldhoff

Facetten der Schuldenbremse 277

Teilnehmer am Professorengespräch 289

Erster Abschnitt

Einführung

Hans-Günter Henneke

Aktualität und Relevanz einer Diskussion über die Bindungswirkung der Schuldenbremse

I. Umgang mit der Staatsverschuldung im 20. Jahrhundert

Der Markt historischer Sachbücher wird seit längerem von zahlreichen ausführlichen Darstellungen über das „Schicksalsjahr 1923“ der Weimarer Republik dominiert, als die Folgen des vor allem durch Staatsschulden finanzierten „Großen Krieges“ in einer Hyperinflation und verheerenden Folgen für die Bürgerinnen und Bürger in der Weimarer Republik und für die Akzeptanz der seinerzeit jungen demokratischen Staatsform mündeten.

Deutschland hat daraus gelernt und in der Bundesrepublik zunächst eine sehr restriktive Verfassungsbegrenzung für die staatliche Kreditaufnahme vorgesehen, die nach einer ersten konjunkturellen Delle 1966/67 von einer insbesondere für die Kreditfinanzierung von Investitionen offenen und die konjunkturelle Entwicklung berücksichtigenden Schuldenregel abgelöst wurde, die in den folgenden 40 Jahren sodann zu einer massiven Ausweitung der Staatsverschuldung führen sollte, so dass diese Konzeption noch vor der Finanzkrise 2008 nach allgemeiner Auffassung als gescheitert galt und der erneuten Revision bedurfte.

II. Neukonzeption 2009

Diese erfolgte dann nach langwierigen Beratungen in der Föderalismuskommission II 2009 mit einer volle Wirkung für den Bund erst ab 2016 und die Länder ab 2020 entfaltenden Regelung, die aus drei Komponenten besteht, nämlich

- einem grundsätzlichen Nettoneuverschuldungsverbot für die Haushalte von Bund und Ländern in der Normallage,
- einer symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie
- einer Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen.

Anders als Bund und Länder sind die Kommunen und die Sozialversicherung in die grundgesetzliche Schuldenbremse nicht einbezogen. Um die Einhaltung der Schuldenbremse auch im Rahmen europäischer Vorgaben zu gewährleisten und die Entstehung von Haushaltsnotlagen, in die bereits in den 1980er Jahren die Länder Bremen und das Saarland geraten waren, zu vermeiden, wurde auf Verfassungsebene die Einrichtung eines – kraft europäischer Vorgaben um einen Unabhängigen Beirat ergänzten – Stabilitätsrates geregelt, dessen Beschlüsse und Beratungsunterlagen aufgrund verfassungsrechtlicher Anordnung zu veröffentlichen sind, um die Bevölkerung für kritische Staatsverschuldungsentwicklungen zu sensibilisieren. Um auch Bremen und dem Saarland seit Anfang 2020 die eigenständige Einhaltung der Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG zu ermöglichen, erhalten diese seit Anfang 2020 verfassungsrechtlich abgesichert und unbefristet auch jetzt noch jährliche Sanierungshilfen in Höhe von 800 Mio. Euro.

1. Justitiables Recht

Die Einhaltung der Schuldenbremse wird aber nicht nur durch politische Gremien und die Öffentlichkeit kontrolliert, sondern es handelt sich bei der Schuldenbremse um justitiables Recht, das verbindlich von der Verfassungsgerichtsbarkeit auszulegen ist. Nachdem es zu der Vorläuferregelung in den Jahren 1989 und 2007 bereits zu Urteilen des Bundesverfassungsgerichts gekommen ist, richtet sich derzeit der Blick erneut auf Karlsruhe, wo am 21.6. vor dem Bundesverfassungsgericht zur Verfassungsmäßigkeit des 2. Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 verhandelt wird, nachdem das Bundesverfassungsgericht dazu bereits in einem Beschluss vom 22.11.2022 zu einem Eilantrag umfangreiche Fragen aufgeworfen hat und zu dem bereits zwei landesverfassungsgerichtliche Urteile aus Hessen und Rheinland-Pfalz vorliegen.

Entscheidend kommt es dabei darauf an, inwieweit die drei Konstellationen der Schuldenbremse den Haushaltsgeber strikt bindende recht-

liche Wirkungen zum Schutz künftiger Generationen vor übermäßiger finanzieller Lastenverlagerung enthalten und wie weit im Hinblick auf die Höhe der Kreditaufnahme die Handlungsspielräume von Regierung und Parlamentsmehrheit insbesondere zur Bekämpfung und Überwindung von Krisensituationen reichen.

a) Normallage und Konjunkturkomponente

Die verfassungsrechtliche Regelung der Normallage wirft dabei gegenwärtig allein die – in Karlsruhe nicht zu verhandelnde – Fragestellung auf, ob die befreiende Schuldübernahme von nicht unter die Schuldenbremse fallenden Rechtsträgern durch Bund und Länder vom Tatbestand der Schuldenbremse erfasst wird oder nicht. Diese Fragestellung betrifft aktuell den Komplex der Übernahme aufgewachsener kommunaler Liquiditätskredite. Die Ausgestaltung der Konjunkturkomponente, die neben dem Investitionsbegriff im Zentrum der seit 1969 geltenden Schuldenregel stand, scheint unter Verzicht auf die Differenzierung zwischen investiven und konsumtiven Ausgaben befriedigend gelöst zu sein.

b) Notfallklausel

Im Fokus der gegenwärtigen Diskussion steht demgegenüber die Notfallklausel, die vom Bund seit dem Frühjahr 2020 sowohl mehrfach zur Bekämpfung der Coronapandemie als auch infolge des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine im Februar 2022 zur Ertüchtigung der Bundeswehr (bei insoweit eigener Verfassungsbestimmung) sowie zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen insbesondere bei der Energieversorgung aktiviert wurde, und deren Einsatz für Klimaschutzmaßnahmen durch Umwidmung von coronabedingten Kreditermächtigungen im Bund 2021 bzw. im Jahre 2023 aus Anlass für die Feststellung von Notsituationen in Bremen und Berlin umstritten ist.

2. Der Ist-Befund: In vier Jahren $\frac{2}{3}$ der Bundesverschuldung von 1949 bis 2019

Im März 2020 begann die Verkettung von Krisen beginnend mit Corona, fortgesetzt mit dem Klimaschutzbeschluss des BVerfG vom 24.3.2021¹ und den daran angeknüpften Erwartungen, dem Sturzregen und Hochwasser an der Ahr und an der Erft am 14./15.7.2021 mit verheerenden

¹ BVerfGE 157, 30.

Schäden an Leib und Leben der Bevölkerung sowie an Hab und Gut von Privatpersonen, Unternehmen und der öffentlichen Infrastruktur – und schließlich den vielfältigen Folgen des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine seit dem 24.2.2022.

Der Bund hat darauf mit folgenden neun Maßnahmenpaketen reagiert:

- 1. Nachtragshaushaltsgesetz 2020 vom 27.3.2020²,
- 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2020³
- Haushaltsgesetz 2021⁴,
- 1. Nachtragshaushaltsgesetz 2021 mit der – letztlich für die Corona-folgenbekämpfung nicht benötigten – Ausweitung der Kreditermächtigung über weitere 60 Mrd. Euro⁵,
- Aufbauhilfegesetz für die Bewältigung der Hochwasserfolgen an Ahr und Erft mit einem Umfang von 30 Mrd. Euro⁶,
- 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2021 mit Umwidmung der für die Corona-folgenbekämpfung nicht benötigten 60 Mrd. Euro für den Energie- und Klimafonds⁷,
- 100 Mrd. Euro Sondervermögen Bundeswehr⁸,
- Haushaltsgesetz 2022⁹ sowie schließlich
- das mit einer Kreditaufnahme von 200 Mrd. Euro bestückte Stabilisierungsfonds-ÄndG vom 28.10.2022¹⁰.

Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat in seiner Stellungnahme vom 1.3.2023 darauf hingewiesen, dass sich in den Jahren 2020 bis 2023 die Kreditaufnahme des Bundes im Bundeshaushalt sowie die für das Sondervermögen Bundeswehr und für den Wirtschafts- und Stabilisierungsfonds beschlossenen Kreditermächtigungen auf rund 800 Mio. Euro summieren, zu denen 2023 die Inanspruchnahme der Allgemeinen Rücklage in Höhe von 40,5 Mrd. Euro kommt, die ebenfalls durch die Aufnahme von Krediten finanziert werden muss, woraus sich ein Gesamtbetrag der in Anspruch genomme-

2 Dazu *Henneke*, Die Verwaltung 2022, 399 (403).

3 Dazu *Henneke*, Die Verwaltung 2022, 399 (404).

4 Dazu *Henneke*, Die Verwaltung 2022, 399 (405).

5 Dazu *Henneke*, Die Verwaltung 2022, 399 (406).

6 Dazu *Henneke*, Die Verwaltung 2022, 399 (407).

7 Dazu *Henneke*, Die Verwaltung 2022, 399 (407 ff.).

8 Dazu *Henneke*, Die Verwaltung 2022, 399 (415).

9 Dazu *Henneke*, Die Verwaltung 2022, 399 (412 ff.).

10 Dazu *Henneke*, DVBl. 2023, 324 (325 f.).

nen und geplanten Kredite von 847,4 Mrd. Euro ergibt, was zu der Gesamtverschuldung des Bundes in den 71 Jahren von 1949 bis 2019 von 1.299,7 Mrd. Euro in Relation gesetzt und mit der Mahnung verbunden wird¹¹, dass diese Krediteinnahmen sowohl nach ihrer Höhe als auch nach der Art und Weise ihrer haushaltsmäßigen Abwicklung

„zu erheblichen finanzwirtschaftlichen sowie verfassungs- und haushaltsrechtlichen Verwerfungen führen, die die Gefahr eines Kontrollverlustes bei den Bundesfinanzen bergen“.

Hinzugefügt wird¹², dass die sich zwischen 2021 und 2023 verzehnfachende Zinsbelastung auf eine Höhe von etwa 40 Mrd. Euro im Jahre 2023 letzte Haushaltsspielräume raube und die Tilgung der Krisenkredite ab 2028 bzw. 2031 für jeweils drei Jahrzehnte künftige Generationen erheblich belasten werde¹³.

Zudem entkerne die Flucht in Sondervermögen mit der „Bunkerung“ erheblicher Milliardenbeträge und „Kreditaufnahmen auf Vorrat“ den Bundeshaushalt und höhle zudem ab 2023 die Schuldenregel aus¹⁴. Daher liege die Schlussfolgerung auf der Hand¹⁵, auch in der Haushaltspolitik eine Zeitenwende einzufordern, insbesondere durch

- eine perspektivische Verringerung der Bundeszuschüsse für alle Sozialversicherungszeige,
- eine Verlagerung von konsumtiven zu investiven Ausgaben mit Zukunftswirkung sowie
- die Vermeidung neuer Maßnahmen ohne Klärung ihrer langfristigen Finanzierungsmöglichkeiten bzw. die Bereitstellung einer Gegenfinanzierung durch das Beenden anderer Maßnahmen.

Nur wenige Wochen später hat sich dieser Befund bereits realisiert, da der Bundesfinanzminister entgegen fester Zeitplanungen bisher nicht in der Lage gewesen ist, den Entwurf eines Bundeshaushalts für 2024 vorzulegen.

Aber auch in den meisten Ländern wurden coronabedingt die Notlagenklauseln der erst seit Anfang 2020 für sie verbindlich geltenden

11 Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Kontrollverlust bei den Bundesfinanzen verhindern, Verküstungen des Bundeshaushalts aufbrechen, 1.3.2023, Gz.: 0001990.

12 BWV (Fn. 11), 7 ff.

13 BWV (Fn. 11), 9 f.

14 BWV (Fn. 11), 13 f.

15 BWV (Fn. 11), 14 ff.

Schuldenbremse aktiviert¹⁶, wozu bisher zwei landesverfassungsgerichtliche Entscheidungen¹⁷ ergangen sind.

In den Ländern ist zudem insbesondere auf eine Ergänzung in Art. 117 Abs. 4 LV RhPf¹⁸, wonach eine Schuldübernahme des Landes keine Einnahmen aus Krediten darstellen soll¹⁹, den Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland²⁰ und das auf der Feststellung einer Notsituation beruhende nordrhein-westfälische Haushaltsgesetz 2023²¹ zu verweisen.

Die Kommunen erhielten in dieser Zeit erhebliche vertikale Transferleistungen von Seiten des Bundes und der Länder²².

III. Eklatanter Widerspruch zwischen Einhaltung der Schuldenbremse und Defizit von 4 1/4 des BIP 2023

Und obwohl *Christian Lindner* nicht müde wird, darauf hinzuweisen, dass die Schuldenbremse für die inzwischen wieder eingetretene Normallage 2023 eingehalten wird (für den Bund 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts plus Konjunkturkomponente), musste der Stabilitätsrat in seiner Sitzung am 2. Mai für 2023 ein gesamtstaatliches Finanzierungsdefizit von 4 1/4 % des Bruttoinlandsprodukts, das in hohem Maße auf die temporären Maßnahmen zur Krisenbewältigung zurückzuführen sei, diagnostizieren. Das ist mehr als das Zwölfwache des verfassungsrechtlich in der Normallage Zulässigen und verstößt massiv gegen die Maastricht-Kriterien. Da nimmt es nicht Wunder, dass der

16 Dazu ausf.: *Henneke*, Die Verwaltung 2022, 399 (417 ff.).

17 HessStGH, NVwZ 2022, 147; dazu ausf.: *Henneke*, DVBl. 2022, 195 sowie *ders.*, Die Verwaltung 2022, 399 (429 ff.) sowie VerfGH RhPf, Der Landkreis 2022, 186; dazu *Gröpl*, ZG 2022, 141 (153 ff.); *Henneke*, Die Verwaltung 2022, 399 (432 ff.); *ders.*, DVBl. 2023, 324 (325).

18 GV RhPf, 2022, 105.

19 Dazu ausf.: *Henneke*, ZG 2022, 167; *ders.*, Der Landkreis 2022, 366; *ders.*, Der Landkreis 2022, 749; *T. I. Schmidt*, NVwZ 2022, 756; *Droege*, NVwZ 2022, 770; *Ranscht-Ostwald*, Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1–2022, S. 187 (197 f.).

20 ABl. 2022 I, 1511; dazu ausf.: *Henneke*, DVBl. 2023, 324 (326 f.).

21 Dazu *Henneke*, DVBl. 2023, 324 (327 ff.).

22 Dazu ausf.: *Wohltmann*, Der Landkreis 2020, 636; *ders.*, Der Landkreis 2021, 539 sowie 665; *ders.*, Der Landkreis 2022, 487 sowie 604; *ders.*, in Festschrift *Henneke*, 2022, S. 363; sowie *Henneke*, Die Verwaltung 2022, 399 (419 ff.).

Stabilitätsrat selbst nachdrücklich eine zukunftsorientierte Finanzpolitik eingefordert hat,

„die Deutschland auf einen preisstabilen Wachstumspfad führt und durch Setzung von Prioritäten Finanzierungslücken schließt und neue Handlungsspielräume schafft“.

Der Unabhängige Beirat²³ hat die vordergründig unerklärliche Diskrepanz zwischen formaler Einhaltung der Schuldenbremse einerseits und massiver Überschreitung der viel großzügigeren Maastricht-Kriterien andererseits schonungslos offengelegt mit der Feststellung:

„Durch die Nutzung von Notlagenkrediten auch in den kommenden Jahren beim Bund und den Ländern sowie die zusätzliche Kreditaufnahme des Bundeswehrfonds entstehen gewichtige Defizite. Der zunehmende Einsatz von Extrahaushalten gefährdet die Einhaltung der europäischen Vorgaben zum strukturellen Defizit.“

Der Stabilitätsrat²⁴ hat darauf – ein bisher einmaliger Vorgang – am 2. Mai 2023 per Beschluss reagiert und ausdrücklich festgestellt, die kritischen Hinweise des Beirats bei seiner weiteren Arbeit zu beachten und hinzugefügt, dass die Aufwärtsrisiken für die Defizitquote die Notwendigkeit für Bund und Länder bestätigen, durch konsequente Prioritätensetzung die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte sicherzustellen.

IV. Die Umwidmungsdebatten

Von anderer Seite ist aus dem Regierungslager demgegenüber ins Gespräch gebracht worden, für die bisher gesetzlich vorgesehenen Zwecke des Stabilisierungsfondsgesetzes nicht benötigte Mittel zur Abfederung der Folgen der Energiekrise für weitere Zwecke umzuwidmen, wie dies bereits mit dem 2. Nachtragshaushalt 2021 mit für die Coronabekämpfung nicht benötigten Kreditermächtigungen in Höhe von 60 Mrd. Euro auf den Energie- und Klimafonds geschehen ist.

Diesem Ansinnen ist allerdings der Bundesfinanzminister massiv entgegengetreten. Eine nachträgliche Erweiterung der Zweckbindung der kreditfinanzierten Mittel des WSF für allgemeine staatliche Ausgaben verstoße gegen das Grundgesetz. Legitimationsgrundlage für diese Kreditaufnahme sei die Beurteilung der Notsituation und der dazu erfor-

23 Der Landkreis 2023, 179.

24 Der Landkreis 2023, 230.

derlichen Maßnahmen durch den Deutschen Bundestag zum Zeitpunkt der festgestellten Notsituation. Wörtlich wird hinzugefügt:

„Dies ist der Zeitpunkt, der für die Zulässigkeit der Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung und die Begründung des Veranlassungszusammenhangs maßgeblich ist. Nachträglich eine andere Bezugsgrundlage unterzuschieben, würde dem Beschluss des Deutschen Bundestages die Legitimationsgrundlage entziehen.“

Gerade weil dies zutrifft, ist es nicht nachvollziehbar, verfassungsrechtlich einen Unterschied zwischen dieser vom BMF nunmehr abgelehnten Umwidmung und der seinerzeitigen Umwidmung der 60 Mrd. Euro coronafolgenbedingten Kreditermächtigung auf den Energie- und Klimafonds zu treffen.

Der Bundesfinanzminister weist sodann selbst für die bestehenden verfassungsrechtlichen Risiken einer Umwidmung auf das am 21.6.2023 zu verhandelnde Verfahren hin,

„in dem es im Kern um die Reichweite der Ausnahmeregelung zur Schuldenregel und die grundgesetzliche Zweckbindung der Mittel geht“.

Hinzugefügt wird:

„Es ist nicht auszuschließen, dass das BVerfG Bestrebungen des Gesetzgebers, die Voraussetzungen der notlagenbedingten Kreditaufnahme zu unterlaufen, durch Formulierung strenger Maßstäbe begegnet.“

V. Schlussfolgerungen

Dem BVerfG obliegt es also nunmehr, die Notfallklausel der Schuldenbremse sachlich-inhaltlich und temporal (kreditfinanzierte Maßnahmen nur im jeweiligen Haushaltsjahr oder auch in späteren Haushaltsjahren durch weiterwirkende Ermächtigungen im Jahr des Notlagenbeschlusses?) verbindlich auszulegen und damit auch über die verfassungsgerichtliche Justitiabilität der Schuldenbremse zu entscheiden. Maßgeblich ist dabei die Klärung des Maßes verfassungsrechtlich bindender Vorgaben für die Haushaltsgesetzgeber in Bund und Ländern und damit die verfassungsgerichtlich zu aktualisierende Kontrolldichte.

Sollte Karlsruhe die Konkretisierung der Notfallklausel in sachlich-inhaltlicher und temporaler Hinsicht zur Aufrechterhaltung politischer Handlungsspielräume in der Krise der nicht justitiablen Verant-

wortungssphäre des Haushaltsgesetzgebers zuordnen, würde die Schuldenbremse ihre normative Begrenzungsfunktion in der verfassungsrechtlich ausdrücklich geregelten, tatbestandlich ausgeformten Ausnahmesituation nicht entfalten können, wodurch die auf Generationengerechtigkeit zielende Gesamtkonzeption der aus drei Elementen bestehenden Schuldenbremse über die Ausnahmeregelung nicht nur im Jahr der festgestellten Notsituation ausgehebelt werden könnte.

Dem BVerfG kommt es zu, die Wirkkraft grundgesetzlicher Normen – so sie denn verbindlich sind – wirksam zu entfalten und nicht zu unterminieren. Daher lohnt sich ein Rückblick auf die beiden Entscheidungen des BVerfG aus den Jahren 1989 und 2007 zur zwischen 1969 und 2015 geltenden Altfassung der Schuldenregelung:

Bereits im April 1989 – und damit deutlich vor dem Mauerfall und seinen Finanzierungsfolgen – hat das BVerfG normiert, dass die konkreten Anwendungsvoraussetzungen der seinerzeitigen Schuldenbegrenzungsregelung zwar streng zu fassen seien, aber der gesetzlichen Konkretisierung bedürften und damit zu einer verfassungsgerichtlich nur begrenzt kontrollierbaren Abwägung führten. Die Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Tatbestands falle in erster Linie dem Verantwortungsbereich des Gesetzgebers, nicht aber dem BVerfG zu, das dennoch hervorgehoben hat, dass nur bei einer ernsthaften und nachhaltigen Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts von der seinerzeitigen Ausnahmenvorschrift Gebrauch gemacht werden dürfe und die Kreditaufnahme nach Umfang und Verwendung geeignet sein müsse, die Störung abzuwenden und final auf die Störungsabwehr bezogen sein müsse.

Substantiellen Konkretisierungen hat sich der Gesetzgeber in den folgenden 18 Jahren allerdings verweigert, so dass das BVerfG im Juli 2007 seine Grundaussagen wiederholt, dem Gesetzgeber ausdrücklich Untätigkeit vorgeworfen und den dringenden verfassungsrechtlichen Änderungsbedarf deutlich hervorgehoben hat:

„Freilich ist an der Revisionsbedürftigkeit der geltenden verfassungsrechtlichen Regelungen gegenwärtig kaum noch zu zweifeln“,

da

„die staatliche Verschuldungspolitik in der Bundesrepublik in den seit der Finanz- und Haushaltsreform 1967/69 vergangenen nahezu vier Jahrzehnten nicht antizyklisch agiert, sondern praktisch durchgehend einseitig zur Vermehrung der Schulden beigetragen hat. Die dynamisch angewachsene Verschuldung von Bund und Ländern hat gegenwärtig bereits einen verbreitet als bedrohlich bewerteten Stand erreicht. Das Regelungskonzept des Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG (a. F.) hat sich als verfassungsrechtliches Instrument

rationaler Steuerung und Begrenzung staatlicher Schuldenpolitik in der Realität nicht als wirksam erwiesen. Eine übermäßige Staatsverschuldung und die damit verbundene Zinslast hemmen das langfristige Wachstum der Wirtschaft, verengen die aktuellen Handlungsspielräume des Staates und verlagern Finanzierungslasten in die Zukunft auf künftige Generationen. Notwendig ist die Entwicklung von Mechanismen, die für gegebene Verschuldungsspielräume den erforderlichen Ausgleich über mehrere Haushaltsjahre sicherstellen. Die Auswahl und Institutionalisierung von Regeln, die dies leisten und dabei in geeigneter Weise dem Anreiz zur Verschiebung von Ausgleichslasten auf nachfolgende Legislaturen entgegenwirken, ist eine komplexe Aufgabe, für deren Lösung das geltende Verfassungsrecht keine ausreichend konkreten Direktiven liefert. Sie ist dem verfassungsändernden Gesetzgeber vorbehalten und aufgegeben.

Weiterhin hat sich die gemeinschaftsrechtliche Rechtslage mit den speziellen Anforderungen an das Verhältnis zwischen Defizit und Bruttoinlandsprodukt (Defizitquote) sowie zwischen Schuldenstand und Bruttoinlandsprodukt (Schuldenquote) der Mitgliedstaaten wesentlich geändert.“

Auf diesen erneuten Weckruf des BVerfG – man hätte auch insoweit von einem „Wumms mit der Bazooka“ sprechen können – hat die Politik mit der Föderalismuskommission II reagiert, die sich nach Hinzutreten der Finanzkrise und der dadurch im Winter 2008/09 erneut exorbitanten Neuverschuldung im Frühjahr 2009 endlich auf eine wirksame, justiziable, politische Handlungsspielräume ganz bewusst „für alle Fälle“ eingrenzende Neukonzeption der Schuldenbremse für die Haushalte von Bund und Ländern verständigt hat. Sie für die Notfallklausel sachangemessen zu konkretisieren, ist nun Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts, das dazu im Beschluss von 22.11.2022 bereits zahlreiche richtige, aufgrund der mündlichen Verhandlung zu beantwortende Fragen aufgeworfen hat.

VI. Klimaschutz keine außergewöhnliche Notsituation

Eine Frage ist allerdings bereits zuvor vom Hessischen Staatsgerichtshof und vom Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz übereinstimmend beantwortet worden: Hinsichtlich des Ausbaus der Breitbandversorgung und der digitalen Infrastruktur, der Belastungsmilderung im Erneuerbare-Energien- und Umweltbereich sowie bei der Förderung von Klimaschutzmaßnahmen besteht kein Veranlassungszusammenhang mit der Coronapandemie, da es sich insoweit nicht um plötzlich

aufgetretene Ereignisse, sondern um lange absehbare Entwicklungen handelt, auf die sich der Haushaltsgesetzgeber einstellen kann und konnte – und zwar nicht nur in Wiesbaden und Mainz, sondern auch in Bremen und Berlin, wie man aufgrund jüngster dortiger Entscheidungen hinzufügen muss. Die Feststellung einer Notsituation rechtfertigen diese Daueraufgaben nicht.

Zweiter Abschnitt

Die europäische Dimension

Thiess Büttner

Die Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin und ihre Überwachung durch den Stabilitätsrat und seinen unabhängigen Beirat

I. Funktion der Fiskalregeln

Fiskalregeln sind ein Sammelbegriff für institutionelle Vorgaben der Finanzpolitik, die dazu dienen, den Verschuldungsspielraum einer Regierung zu beschränken. Entsprechende Regelungen bestehen weltweit gerade auch in demokratisch verfassten Gemeinwesen. So diskutiert man in der Literatur z. B. die *Balanced Budget Rules* der US-Gebietskörperschaften, nach denen Haushaltspläne ohne Einnahmen aus Krediten aufgestellt werden müssen.¹ Mitunter erstrecken sich die Regelungen auch auf den Haushaltsvollzug und definieren Spielräume bei unerwarteten Entwicklungen. Auch das Grundgesetz vom Mai 1949 sah in Art. 115 eine Verpflichtung zum Haushaltsausgleich vor. Verschuldung war nur für außerordentliche Bedarfe und für Ausgaben „zu werbenden Zwecken“ gestattet und folgte damit Artikel 87 der Weimarer Reichsverfassung. Diese Regelung wurde im Jahr 1969 dann im Hinblick auf die veranschlagten Investitionen präzisiert und um die bekannte Regelung für den Fall der „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ ergänzt.

In der Finanzwissenschaft wird zur Rechtfertigung einer solchen Begrenzung der Verschuldung vielfach auf den beschränkten Zeithorizont der jeweils amtierenden Regierung verwiesen. Dies macht es unter Umständen politisch attraktiv, Maßnahmen durch Schulden vorzufinanzieren. Die Ausfinanzierung durch Steuern oder Ausgabenkürzungen muss dann von einer nachfolgenden Regierung vorgenommen werden, die mit gewisser Wahrscheinlichkeit ohnehin einem anderen politischen Lager angehört. Aus dieser Sicht sind Fiskalregeln ein

¹ Siehe hierzu z. B. Bohn, H., Inman, R. P. (1996). Balanced-budget rules and public deficits: evidence from the US states. In Carnegie-Rochester conference series on public policy (Vol. 45, pp. 13–76). North-Holland.

Instrument um den hieraus resultierenden „Deficit Bias“ zu begrenzen.²

Die Europäischen Fiskalregeln sind anders motiviert, das zeigt schon der Prozess zu ihrer Einrichtung. Sie ergeben sich aus der besonderen Struktur der Europäischen Union mit dezentraler Finanzpolitik und gemeinsamer Währung. Dies sei im Folgenden kurz erläutert. Eine zentrale Aufgabe des Staates liegt in der Bereitstellung eines Zahlungsmittels, das es ermöglicht, wirtschaftliche Transaktionen arbeitsteilig zu organisieren. Diese Aufgabe wird heute zumeist von einer Zentralbank übernommen, die weitgehend unabhängig von der Finanzpolitik operiert, was die Sicherung der Geldwertstabilität erleichtert. Bei der Schaffung des Euros hat man entsprechend festgelegt, dass die Europäische Zentralbank in ihren Entscheidungen unabhängig und nur an ihr Mandat gebunden ist.

Die Zentralbank kann einem inflationären Impuls durch eine restriktive Geldpolitik begegnen. In der Folge verschlechtern sich die Finanzierungsbedingungen für private Haushalte und Unternehmen, was den privaten Verbrauch und die Investitionen tendenziell verringert und so der inflationären Entwicklung entgegenwirkt. Dabei kann es durchaus zu gesamtwirtschaftlichen Verwerfungen wie etwa Arbeitslosigkeit kommen, bis die Inflationserwartungen eingehegt sind. Diese Folgen der restriktiven Geldpolitik mögen die Zentralbank veranlassen, der Inflation nicht konsequent entgegenzutreten. In einem solchen Umfeld kann die Finanzpolitik dann inflationär wirken. Tätigt der Staat zusätzliche Ausgaben, ohne Steuern zu erhöhen, oder senkt er die Steuern ohne die Ausgaben zu kürzen, wird die Verschuldung ausgeweitet. Man spricht hier von einer fiskalischen Expansion bzw. von einer expansiven Fiskalpolitik. Eine solche expansive Fiskalpolitik kann inflationär wirken, insbesondere wenn die Kapazitäten in der Wirtschaft ausgelastet sind.

In einem Land mit eigener Währung folgt bei inflationären Entwicklungen eine Abwertung, die die anderen Länder von den Inflationseffekten abschirmt. In einer Währungsunion überträgt sich die expansive Fiskalpolitik und der resultierende inflationäre Impuls aber auf die anderen Länder. Aus der Perspektive des einzelnen Landes fallen die Inflationseffekte der eigenen Fiskalpolitik dann zwar geringer aus, weil die Importe sich nicht wechselkursbedingt verteuern. Wenn aber in allen

² Z. B. *Persson, T., Svensson, L. E.* (1989). Why a stubborn conservative would run a deficit: Policy with time-inconsistent preferences. *The Quarterly Journal of Economics*, 104(2), 325–345.

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