

Effi Spiegel*

Die Schuldenbremse – Verbindliche Verfassungsvorgabe im EU-rechtlichen Rahmen

Abstract

Der Beitrag untersucht den Inhalt der grundgesetzlichen und europarechtlichen Vorgaben zur Schuldenbremse und setzt sich diesbezüglich mit dem aktuellen Reformvorschlag der Europäischen Kommission für eine neue Fassung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts auseinander. Zuerst werden die verfassungsrechtlichen Vorgaben der Art. 109 Abs. 3 und 115 Abs. 2 GG dargelegt, ehe auf unionaler Ebene die primärrechtliche Vorgabe des Art. 126 AEUV präsentiert wird. Sodann wird im europäischen Sekundärrecht der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt dargestellt und mit der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse verglichen. In diesem Zusammenhang werden auch die aktuellen Reformpläne der Europäischen Kommission diskutiert. Der Beitrag endet mit der Untersuchung und Einordnung des völkerrechtlichen Instruments des Fiskalvertrages von 2012.

The article examines the legal provisions concerning public debt constraint (“debt brake”) in the German constitution as well as in European Union Law. It also assesses the current reform plans of the European Commission for a new version of the European economic governance framework. To this effect, it first presents the requirements in Articles 109 (3) and 115 (2) of the German constitution, before highlighting the role of Article 126 TFEU in European primary law. It then analyses the European Stability and Growth Pact in comparison with the German constitution. In this context, the plans of the European Commission are critically assessed. The article ends with an assessment of the fiscal compact of 2012 as an international law instrument.

* Die Verfasserin studiert Rechtswissenschaft an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg und arbeitet als studentische Hilfskraft am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in *Dr. Carolyn Mosers* Forschungsgruppe *Ensure* sowie an der Universität Heidelberg am Lehrstuhl von Prof. *Dr. Marc-Philippe Weller*. Der Beitrag beruht auf einer im Wintersemester 2022/2023 bei Prof. *Dr. Hanno Kube* verfassten Seminararbeit.

A. Einleitung

Die unionsrechtlichen Regelungen zur Haushaltsdisziplin werden wegen ihrer Komplexität sogar von der Europäischen Kommission selbst mit der Architektur der Sagrada Familia in Barcelona verglichen.¹ Dennoch war die Schuldenbremse „*nie wichtiger*“ als heute, wie es Bundesfinanzminister *Christian Lindner* im Jahre 2022 betont hat.² Die COVID-19-Pandemie und die Energiekrise haben sowohl auf unionsrechtlicher als auch auf nationaler Ebene Reaktionsbedarf ausgelöst. Vor diesem Hintergrund drängt sich die Frage auf, wie der europarechtliche Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgabe der Schuldenbremse ausgestaltet ist und ob es auf dieser Ebene Reformpotenzial gibt. Entsprechend wird im Folgenden zunächst ein Überblick über die verfassungsrechtlichen Vorgaben der Schuldenbremse gegeben (**B.**). Daran schließt sich die Frage nach dem Einfluss der Maastrichtkriterien und des auf ihnen basierenden sekundärrechtlichen Instruments des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes, sowie eventuellem Reformpotenzial auf dieser Ebene, an (**C.**). In diesem Zusammenhang soll auch der Einfluss des völkerrechtlichen Instruments des Fiskalvertrags beurteilt werden (**D.**).

B. Die Schuldenbremse im Grundgesetz

Seit 2009 gibt das Grundgesetz in seinem Art. 109 Abs. 3 den Grundsatz des ausgeglichenen Haushalts ohne Kreditaufnahme für Bund und Länder vor. Art. 115 Abs. 2 GG wiederholt diesen Grundsatz für die Kreditbeschaffung des Bundes.

I. Entstehungsgeschichte und Telos

Hintergrund dieses Grundsatzes ist die Überlegung, dass eine übermäßige Staatsverschuldung die aktuelle und zukünftige Leistungsfähigkeit des Staates bremst und sich daher gegen die Gebote des Art. 20 Abs. 1 GG richtet.³ Im Jahre 1969 führte der Gesetzgeber für den Bund daher den damaligen Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG ein, welcher besagte, dass die Nettokreditaufnahme die Summe

¹ *v. d. Leyen*, Ansprache zur Lage der Union 2022, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_22_5493 (zuletzt abgerufen am 10.6.2023).

² *Lindner*, „Nie war die Schuldenbremse wichtiger: Kommentar von Christian Lindner in ‚Der Steuerzahler‘“, abrufbar unter: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Presse/Namensartikel/2022/022-07-19-lindner-zur-schuldenbremse..html> (zuletzt abgerufen am 10.6.2023).

³ *Lenz/Burghaber*, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009, 2561 (2561); vgl. auch BVerfGE 119, 96 (173).

der veranschlagten Investitionsausgaben nicht überschreiten darf.⁴ Diese Regelung erwies sich in der Praxis als untauglich: Der Schuldenstand des Bundes wuchs zwischen 1970 und 2009 im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 20 % auf etwa 70 % an.⁵ Aus diesem Grund wurde im Wege einer Verfassungsänderung im Jahre 2009 der neue Art. 109 Abs. 3 GG und eine neue Fassung des Art. 115 Abs. 2 GG eingeführt. In dieser neuen Schuldenbremse sollte die Staatsverschuldung – im Gegensatz zur älteren Regel – die Ausnahme sein.⁶ Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach ihrer konkreten Gestaltung.

II. Regelungsgehalt der Schuldenbremse im Grundgesetz

Aus der Gestaltung der Schuldenbremse in den Art. 109 Abs. 2 und 115 Abs. 3 GG lassen sich ein grundsätzliches Gebot sowie drei Relativierungen desselben entnehmen.⁷

1. Grundsatz: Haushaltsausgleich ohne Krediteinnahmen

Der Kern der Schuldenbremse ist in Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG normiert, wonach die Haushalte von Bund und Ländern „grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind“. Die Adressaten dieses Gebotes sind demnach sowohl der Bund als auch die Länder in der Verwaltung ihrer Haushalte. Ihnen wird die Aufnahme neuer Kredite grundsätzlich untersagt. Dem Wortlaut und dem Telos nach wird die gesamte Haushaltsführung des Bundes und der Länder erfasst und damit insbesondere auch ihre Sondervermögen.⁸ Demgegenüber werden die Kredite anderer Rechtsträger des öffentlichen und privaten Rechts nicht erfasst.⁹ Insbesondere betrifft dies die Gemeinden und die Sozialversicherungsträger.¹⁰

a) Sachliche Definition der Kreditaufnahme

Gemäß Art. 109 Abs. 3 GG betrifft das Verbot die „Einnahmen aus Krediten“. Es stellt sich damit zunächst die Frage, was unter solchen Einnahmen zu

⁴ Vgl. BGBl. I, 37/1996, S. 357.

⁵ Christ, Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, NVwZ 2009, 1333 (1333).

⁶ Vgl. BGBl. I, 48/2009, S. 2248.

⁷ Lenz/Burgbacher (Fn. 3), S. 2562; Kramer/Hinrichsen/Lauterbach, Die Schuldenbremse des Grundgesetzes, JuS 2012, 896 (898).

⁸ Heun, in: Dreier, 3. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 23; Meyer, Das „Sondervermögen Bundeswehr“ – Verfassungsdurchbrechung im Rahmen der Legalität, NJW 2022, 2242 (2244).

⁹ Jarass, in: Jarass/Pieroth, 17. Aufl. 2022, Art. 109 Rn. 12; Heintzen, in: v. Münch/Kunig II, 7. Aufl. 2021, Art. 109 Rn. 30.

¹⁰ Jarass, in: Jarass/Pieroth (Fn. 9), Art. 109 Rn. 12.

verstehen ist. Einer stabilen Haushaltsführung ist in dieser Hinsicht nicht etwa jegliche Kreditaufnahme schädlich. Kreditaufnahmen zur Umschuldung wirken sich beispielsweise nicht auf die Schuldenstandsquote aus.¹¹ Unter „Einnahmen aus Krediten“ wird aus diesem Grund nur die Nettoneuverschuldung gefasst.¹² Diese ergibt sich aus der Differenz zwischen der Kreditaufnahme und den Tilgungen für Altkredite.¹³

b) Die Schuldenbremse als bindendes Gebot

Die Schuldenbremse stellt keine bloße Sollvorschrift dar, sondern ist durch die Formulierung („sind“ auszugleichen und „grundsätzlich“) als verbindliches Gebot konzipiert, das Relativierungen zulässt.¹⁴ Insbesondere die dem Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG nachfolgenden Regelungen in den Art. 109 Abs. 3 S. 2 bis 5 GG lassen die Aufnahme neuer Schulden in gewissen Fällen zu.

2. Relativierung im Rahmen der Strukturkomponente

Eine erste Relativierung des Grundsatzes des Haushaltsausgleiches ohne Kreditaufnahmen findet sich in Art. 109 Abs. 3 S. 4 GG. Demnach kann der Bund nach freiem Ermessen bis zur Höhe von 0,35 % des BIP neue Kredite aufnehmen. Für diese Kredite besteht verfassungsrechtlich keine Tilgungspflicht.¹⁵ Hiermit wird dem Bundeshaushalt eine gewisse Flexibilität ermöglicht, gleichzeitig aber – im Gegensatz zur bereits dargelegten a. F. des Art. 115 GG – die Kreditaufnahme in ihrem Umfang deutlich eingeschränkt. Die in 2009 gewählte Kennzahl i. H. v. 0,35 % des BIP dürfte dabei wohl tatsächlich auch das vermutete Mindestniveau beständig getätigter Investitionen repräsentieren.¹⁶ Indessen wird der Bund an keiner Stelle von der Vorschrift dazu verpflichtet, die 0,35 % des BIP auch tatsächlich für Investitionszwecke zu

¹¹ *Henn*, in: Dreier (Fn. 8), Art. 115 Rn. 25.

¹² *Henn*, in: Dreier (Fn. 8), Art. 115 Rn. 25; *Siekmann*, in: Sachs, 9. Aufl. 2021, Art. 109 Rn. 65.

¹³ *Bundesministerium der Finanzen*, Kompendium zur Schuldenregel des Bundes (Schuldenbremse) v. 25.2.2022, S. 24, abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Schuldenbremse/kompendium-zur-schuldenbremse-des-bundes.pdf?__blob=publicationFile&v=9 (zuletzt abgerufen am 10.6.2023).

¹⁴ *Kirchhof*, Die Allgemeinheit des Gesetzes, 2009, S. 589; *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz, 99. EL 2022, Art. 109 Rn. 125.

¹⁵ *Christ* (Fn. 5), S. 1333.

¹⁶ *Seiler*, Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel, JZ 2009, 721 (723).

nutzen. Dem Wortlaut der Vorschrift nach gilt diese Relativierung zudem ausschließlich für den Bundeshaushalt.

3. Relativierung im Rahmen der Konjunkturkomponente

Eine weitere Ausnahme liegt in der in Art. 109 Abs. 3 S. 2 Hs. 1 GG normierten Konjunkturkomponente. Diese soll anhand der Berücksichtigung des unmittelbaren Konjunkturverlaufes auf die Möglichkeit konjunkturgerechter Finanzpolitik eröffnen.¹⁷ Somit soll die Möglichkeit geschaffen werden, die Neuverschuldung in konjunkturell schlechten Zeiten zu erhöhen und in konjunkturell guten Zeiten zu reduzieren.¹⁸ Die Regelung ist als Option ausgestaltet und gilt gemäß Art. 109 Abs. 3 S. 2 Hs. 1 GG für Bund und Länder gleichermaßen.

4. Relativierung im Rahmen der Ausnahmeklausel

Gemäß Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG besteht für Bund und Länder außerdem die Option, für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen eine Ausnahmeregel vorzusehen.

a) Die Option des Art. 109 Abs. 3 S. 2 Hs. 2 GG

Die Tatbestandsvoraussetzungen der „Naturkatastrophe“ und der „außergewöhnlichen Notsituationen“ sind vom Gesetzgeber bewusst offengelassen worden, um der Fülle denkbarer dringlicher Fälle gerecht zu werden.¹⁹ Unter „Naturkatastrophen“ werden von der Literatur unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß verstanden, die durch Naturereignisse ausgelöst werden, wie etwa Erdbeben, Hochwasser, Unwetter oder Dürre.²⁰ Als „außergewöhnliche Notsituationen“, deren Eintritt sich der Kontrolle des Staates entzieht, werden etwa Schadensereignisse von großem Ausmaß und Bedeutung für die Öffentlichkeit, die durch Unfälle, technisches oder menschliches Versagen ausgelöst oder von Dritten herbeigeführt werden, verstanden.²¹ Gemäß Art. 109 Abs. 3 S. 3 GG muss jedoch für die Ausnahmeregelung ein Tilgungsplan vorgesehen werden, damit die

¹⁷ Bundesministerium der Finanzen (Fn. 13), S. 7.

¹⁸ Ebd.

¹⁹ Vgl. BGBl. I, 48/2009, S. 2248.

²⁰ Heun, in: Dreier (Fn. 8), Art. 115 Rn. 39; Christ (Fn. 5), S. 1336; Lenz/Burghaber (Fn. 3), S. 2564.

²¹ Christ (Fn. 5), S. 1336; vgl. auch Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz (Fn. 14), Art. 109 Rn. 206.

ausnahmsweise aufgenommenen Kredite auch innerhalb eines angemessenen Zeitraumes zurückgeführt werden.

b) Aktivierung während der COVID-19-Pandemie

Als ein praktisches Beispiel für den Ausnahmetatbestand des Art. 109 Abs. 3 S. 2 Hs. 2 GG kann die COVID-19-Pandemie gesehen werden. So verabschiedete der Bundestag 2020 zwei Nachtragshaushalte zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie und machte hierbei von der vorgesehenen Ausnahmeregelung für „außergewöhnliche Notsituationen“ Gebrauch.²² Auf diese Weise war im Jahr 2020 eine tatsächliche Überschreitung der Regelgrenze i. H. v. 41,9 Mrd. € möglich.²³ Auch in den Jahren 2021 und 2022 nutzte der Bundestag die Ausnahmeregelung. Die für die Coronahilfen beschlossenen Tilgungspläne schreiben vor, dass sich der Tilgungszeitraum für die Kredite in Anlehnung an die Tilgung der EU-Coronahilfen aus dem Programm *Next Generation EU* von 2028 bis 2058 erstrecken soll.²⁴

III. Vollzug der grundgesetzlichen Schuldenbremse

Nachdem der Gehalt der verfassungsrechtlichen Vorgabe dargelegt wurde, wird nun dargestellt, wie die für den Gesetzgeber und die Exekutive gleichermaßen bindende²⁵ Schuldenbremse vollzogen wird.

1. Fehlerfolgen eines Verstoßes gegen die Schuldenbremse

Sollte eine gesetzliche Ermächtigung zur Kreditaufnahme bereits bei ihrem Erlass die Grenzen des Art. 109 Abs. 3 GG oder des Art. 115 Abs. 2 GG überschreiten, ist sie verfassungswidrig und somit nichtig.²⁶ Allerdings wirkt sich die Verfassungswidrigkeit nicht auf das Außenverhältnis zu den Kreditgebern aus, sodass entsprechende bürgerlich-rechtliche Verträge nicht berührt werden.²⁷

²² Heintzen, Die Schuldenbremse (Art. 109 III und 115 II GG) in der Abfolge der außergewöhnlichen Notsituationen der Jahre 2020 bis 2022, NVwZ 2022, 1505 (1506); Neumann, Die Schuldenbremse auf dem Prüfstand, ZRP 2022, 249 (250).

²³ Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht September 2021, „Abrechnung der grundgesetzlichen Regel zur Begrenzung der Neuverschuldung 2020“, S. 40, abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2021/09/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-3-schuldenbremse-2020-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (zuletzt abgerufen am 10.6.2023).

²⁴ Ebd.

²⁵ Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz (Fn. 14), Art. 109 Rn. 190.

²⁶ Kirchhof, in: v. Mangoldt/Klein/Starck III, 7. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 108; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz (Fn. 14), Art. 109 Rn. 228.

²⁷ Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz (Fn. 14), Art. 109 Rn. 232.

2. Kontrollkonto und Rückführungsverpflichtung

Auf Bundesebene wurde gemäß Art. 115 Abs. 2 S. 4 GG zur Sicherstellung der Einhaltung der Schuldenbremse im Haushaltsvollzug ein Kontrollkonto eingeführt, welches mit einer Ausgleichspflicht ausgestattet ist. Auf diesem werden die nicht-konjunkturbedingten positiven und negativen Abweichungen von der Obergrenze der strukturellen Neukreditaufnahme erfasst, die sich in den einzelnen Haushaltsjahren im Vollzug ergeben.²⁸ Sollte die tatsächliche Nettokreditaufnahme über der Obergrenze der Nettokreditaufnahme liegen, wird das Kontrollkonto belastet.²⁹ Liegt der Wert darunter, erfolgt eine Gutschrift i. H. d. Differenz. Sollten nach dieser Saldierung noch Belastungen im Wert von mehr als 1,5 % des nominalen BIP verbleiben, müssen diese gemäß Art. 115 Abs. 2 S. 4 GG konjunkturgerecht zurückgeführt werden. Auf Landesebene gilt gemäß Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG die Pflicht, funktional vergleichbare Regelungen zu treffen.

3. Der Stabilitätsrat als Wächter der Schuldenbremse

Daneben wird gemäß Art. 109a Abs. 2 GG der Stabilitätsrat eingeführt. Seine Aufgabe liegt darin, die Einhaltung der Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG bei Bund und Ländern zu überwachen. Es handelt sich hierbei um ein Gremium mit beratender und hinweisender Funktion. Zusammengesetzt ist es aus den Finanzministern von Bund und Ländern sowie dem Bundeswirtschaftsminister (§ 1 Gesetz zur Einrichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (StabiRatG)³⁰). Bei Feststellung einer Haushaltsnotlage kann das Gremium Sanierungsprogramme vereinbaren (§ 55 StabiRatG). Gemäß Art. 109a Abs. 2 S. 2 GG orientiert sich der Stabilitätsrat hierbei an den Vorgaben und Verfahren aus Rechtsakten aufgrund des AEUV. Auf das Verhältnis zwischen den verfassungsrechtlichen und den unionsrechtlichen Vorgaben im Rahmen des Stabilitätsrates wird im Rahmen der folgenden Erläuterung jener unionsrechtlichen Vorgaben noch einzugehen sein.

²⁸ *Bundesministerium der Finanzen* (Fn. 13), S. 8.

²⁹ *Kramer/Hinrichsen/Lauterbach* (Fn. 7), S. 89; *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth* (Fn. 9), Art. 115 Rn. 12.

³⁰ BGBl. I, 53/2009, S. 2702.

C. Einfluss des Vertrages von Maastricht und des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes

Neben den dargestellten inländischen Mechanismen zur Schuldenbremse hat Deutschland seit dem Vertrag von Maastricht im Jahr 1992 auch unionsrechtliche Regelungen aus dem Primärrecht zu beachten.

I. Verpflichtungen aus dem Primärrecht

Mit dem Vertrag von Maastricht wurde 1999 eine einheitliche Währung in der Union eingeführt (vgl. Art. 2 des Vertrages von Maastricht). Es bestand insbesondere in Deutschland bereits während der Unterzeichnung des Vertrages von Maastricht Einigkeit darüber, dass gesunde öffentliche Finanzen für das Gelingen der Wirtschafts- und Währungsunion unabdingbar sind.³¹ Mithin wurde im heutigen Art. 126 AEUV der Grundsatz der Haushaltsdisziplin festgelegt.

1. Die Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite

Gemäß Art. 126 Abs. 1 AEUV sind die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden.

a) Festgelegte Referenzwerte

Als Ausgangspunkt für die Feststellung eines übermäßigen Defizites werden nach Art. 126 Abs. 2 AEUV – im Gegensatz zur verfassungsrechtlichen Schuldenbremse – zwei Parameter festgelegt. Es handelt sich hierbei zunächst um das Verhältnis des geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizites zum BIP (sog. gesamtstaatliches Finanzierungsdefizit) sowie um das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstandes zum BIP (sog. gesamtstaatlicher Schuldenstand). In beiden Fällen darf jeweils ein bestimmter, durch das Protokoll Nr. 12 über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (DefizitVfPro) festgelegter Referenzwert grundsätzlich nicht überschritten werden. *In concreto* soll das gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit im Verhältnis zum BIP 3 % nicht überschreiten und der gesamtstaatliche Schuldenstand darf im Verhältnis zum BIP 60 % nicht übersteigen (Art. 1 DefizitVfPro). Diese Referenzwerte lassen jedoch Ausnahmen zu. So sieht Art. 126 Abs. 2 lit. a AEUV Abweichungen vom 3 %-Referenzwert vor, wenn entweder das Verhältnis erheblich und laufend zurückgegangen ist und einen Wert in der Nähe des Referenzwertes erreicht hat

³¹ BVerfGE 97, 350 (370); vgl. auch VO 1466/97/EG, Erwägungsgrund 1; Häde, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, Art. 126 AEUV Rn. 2; Khan/Richter, in: Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair, 7. Aufl. 2023, Art. 126 AEUV Rn. 1.

oder der Referenzwert nur ausnahmsweise und vorübergehend überschritten wird und das Verhältnis in der Nähe des Referenzwertes bleibt.

b) Verfahren beim Überschreiten der Referenzwerte

Die Überwachung der Einhaltung der Referenzwerte ist gemäß Art. 126 Abs. 1 AEUV laufende Aufgabe der Europäischen Kommission. Die Mitgliedstaaten sind jedoch gemäß Art. 3 DefizitVfPro zur Mitwirkung verpflichtet. Sie müssen nach Art. 3 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 479/2009 über die Anwendung des dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigefügten Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit der Kommission jeweils alle sechs Monate ihre geplanten und tatsächlichen Schuldenstände mitteilen.

Sollte ein Mitgliedstaat die Referenzwerte überschreiten, erstellt die Europäische Kommission gemäß Art. 126 Abs. 3 S. 1 AEUV einen Bericht. Bei der Berichterstellung berücksichtigt sie nach Art. 126 Abs. 3 AEUV neben der Überschreitung der Referenzwerte etwa, ob das öffentliche Defizit die öffentlichen Ausgaben für Investitionen übertrifft. Ferner lässt Art. 126 Abs. 3 AEUV auch die Berücksichtigung „*aller einschlägigen Faktoren*“ zu, sodass der Kommission insofern ein einzelfallbezogener Spielraum zukommt.³²

Ist die Kommission demnach der Auffassung, dass ein übermäßiges Defizit besteht oder sich ein solches ergeben könnte, legt sie gemäß Art. 126 Abs. 5 AEUV dem betroffenen Mitgliedstaat eine Stellungnahme vor und informiert den Rat. Dieser beschließt dann unter Berücksichtigung eventueller Bemerkungen des betroffenen Mitgliedstaats nach Art. 126 Abs. 6 AEUV, ob tatsächlich ein übermäßiges Defizit anzunehmen ist. Bejaht der Rat diese Frage, soll er gemäß Art. 126 Abs. 7 AEUV auf Empfehlung der Kommission Handlungsvorschläge an den betroffenen Mitgliedstaat richten. Er setzt außerdem eine Frist, in welcher die Empfehlungen umgesetzt werden müssen. Sollte ein Mitgliedstaat diesen Empfehlungen dauerhaft nicht nachkommen, können nach Art. 126 Abs. 11 AEUV eine Reihe von Sanktionen aktiviert werden. Diese erstrecken sich von näheren Berichtspflichten bei der Emission von Schuldverschreibungen bis hin zu Geldbußen.

³² *Khan/Richter*, in: Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair (Fn. 31), Art. 126 AEUV Rn. 12.

2. Ergänzungsbedarf des Art. 126 AEUV

Das durch den Art. 126 AEUV festgelegte Verfahren wurde bereits einige Jahre nach seiner Einführung als ergänzungsbedürftig angesehen.³³ Es wurde kritisiert, dass die Regelungen des Art. 126 AEUV zu ungenau seien.³⁴ Insofern ergaben sich viele interpretatorische Spielräume, die der Stabilität der Währung schaden könnten.³⁵ Auch wurde das abgestufte Verfahren bei Feststellung eines übermäßigen Defizites als zu langwierig beschrieben.³⁶ Es zeichnete sich ab, dass die Regelungen der Konkretisierung bedurften.³⁷ Der politische Prozess mündete 1997 im Abschluss des sog. Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes (ESWP).

II. Konkretisierungen im Sekundärrecht: der Stabilitäts- und Wachstumspakt

Der ESWP wurde 1997 vom Rat auf Grundlage des Art. 121 Abs. 6 AEUV angenommen, wonach durch Verordnungen die Einzelheiten der Überwachung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten geregelt werden können. Er setzt sich im Jahre 1997 aus einer EntschlieÙung und zwei Verordnungen zusammen.³⁸ Zentral sind hierbei die Verordnung 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitik³⁹ (Überwachungsverordnung) sowie die Verordnung 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei übermäßigem Defizit⁴⁰ (Defizitverfahrensverordnung). Die Überwachungsverordnung stellt den sog. präventiven Arm des ESWP dar, während die Defizitverfahrensverordnung den sog. korrektiven Arm des ESWP bildet.⁴¹

1. Inhalt des ESWP von 1997

Der präventive Arm des ESWP soll gemäß Art. 1 der Überwachungsverordnung „(...) das Entstehen übermäßiger öffentlicher Defizite bereits in einem frühen

³³ *Kuschnick*, Die Währungsunion und der Stabilitätspakt von Amsterdam, DZWir 1997, 315 (318).

³⁴ *Callies*, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt – ein Pakt für mehr Glaubwürdigkeit?, Wirtschaftsdienst 1997, 153 (154); *Kuschnick* (Fn. 33), S. 318.

³⁵ *Ebd.*

³⁶ *Callies* (Fn. 34), S. 154.

³⁷ Vgl. VO 1466/97/EG, Erwägungsgrund 2.

³⁸ Vgl. VO 1466/97/EG, Erwägungsgrund 2.

³⁹ VO 1466/97/EG, S. 1.

⁴⁰ VO 1467/97/EG, S. 6.

⁴¹ Vgl. etwa *Siekmann*, in: Sachs (Fn. 12), Art. 109 Rn. 32; *Cremer*, Auf dem Weg zu einer Europäischen Wirtschaftsregierung?, EuR 2016, 256 (267).

Stadium verhindern und die Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitik fördern“. Zu diesem Zweck schreibt sie in ihrem Art. 3 zunächst vor, dass jeder Euro-Mitgliedstaat dem Rat und der Kommission auf Jahresbasis ein Stabilitätsprogramm vorlegt. In diesem Programm soll der Mitgliedstaat gemäß Art. 3 Abs. 2 der Überwachungsverordnung ein mittelfristiges Ziel für einen nahezu ausgeglichenen Haushalt sowie einen Anpassungspfad in Richtung dieses Ziels formulieren. Auch soll er u. a. die wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die zur Erreichung dieses mittelfristigen Ziels unternommen werden, mitteilen (Art. 3 Abs. 2 lit. c VO 1466/97). Der Stabilitätsplan muss sich gemäß Art. 3 Abs. 3 der Überwachungsverordnung mindestens auf die drei folgenden Jahre beziehen. Die Kommission, der Wirtschafts- und Finanzausschuss, sowie der Rat überwachen die Programme (Art. 5 VO 1466/97). Bei sich abzeichnenden Überschreitungen durch einen Mitgliedstaat sollen rechtzeitige Empfehlungen des Rates ein Frühwarnsystem ermöglichen (Art. 6 VO 1466/97). Nicht-Euro-Staaten erstellen gemäß Art. 7 VO 1466/97 anstelle der Stabilitätsprogramme Konvergenzprogramme. Das beschriebene Verfahren ist jedoch dasselbe.⁴²

Der korrektive Arm des ESWP (Defizitverfahrensordnung) beschreibt demgegenüber das Verfahren nach der Feststellung eines übermäßigen Defizits. Es zielt darauf ab, „(...) übermäßige öffentliche Defizite möglichst zu vermeiden und gegebenenfalls auftretende Defizite unverzüglich zu korrigieren“ (Art. 1 VO 1467/97). Hierbei werden insbesondere einzelne Umstände konkretisiert, in denen vom 3 %-Referenzwert abgewichen werden kann (Art. 2 VO 1467/97). So gilt der Referenzwert grundsätzlich als ausnahmsweise und vorübergehend überschritten, wenn die Überschreitung entweder auf ein außergewöhnliches Ereignis, das sich der Kontrolle des betroffenen Mitgliedstaates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt, oder auf einen schwerwiegenden Wirtschaftsabschwung zurückzuführen ist. Das in Art. 126 AEUV dargelegte Verfahren bei Feststellung eines übermäßigen Defizites wird zudem anhand konkreter Fristsetzungen beschleunigt. So muss der Rat, wenn die Kommission eine Empfehlung vorgelegt hat, innerhalb von drei Monaten entscheiden, ob ein übermäßiges Defizit besteht (Art. 3 Abs. 3 VO 1467/97). Zehn Monate nach Notifizierung eines übermäßigen Defizites kann der Rat dann Sanktionen verhängen, wenn der Mitgliedstaat keine Maßnahmen getroffen hat (Art. 7 VO 1467/97).

⁴² Vgl. VO 1466/07/EG, Art. 7-10.

2. Gemischte Erfahrungen mit dem ESWP und seine Reform im Jahre 2005

Der ESWP konnte die Ungenauigkeiten des Art. 126 AEUV ergänzen und erwies sich daher zunächst bei der Verankerung der Haushaltsdisziplin als nützlich.⁴³ Dennoch war die Anwendung des ESWP inkohärent.⁴⁴ Der Kern der Problematik bei der Anwendung des Stabilitäts- und Wachstumspakts entstand, als der Rat im Jahre 2003 beschloss, den Empfehlungen der Kommission zur Einleitung der nächsten Schritte eines Defizitverfahrens gegen Frankreich und Deutschland nicht zu folgen.⁴⁵ Stattdessen erließ er eigene Schlussfolgerungen, nach denen die betroffenen Länder Selbstverpflichtungen auf sich nahmen und der Rat die Verfahren daher aussetzte.⁴⁶ Der Rat brach das im ESWP vorgesehene Verfahren. Der diesbezüglich eingeschaltete *Europäische Gerichtshof* erklärte daher die Schlussfolgerungen wegen der erheblichen Abweichungen gegenüber der ursprünglichen Empfehlung der Kommission für nichtig.⁴⁷ Allerdings bestätigte er das Recht des Rates auf eine Ermessensausübung bei der Umsetzung des Defizitverfahrens.⁴⁸

Im Jahre 2005 wurde daraufhin eine neue Fassung des ESWP angenommen. Die Änderungen im präventiven Teil erfolgten durch die Verordnung 1055/2005⁴⁹ und betrafen insbesondere die Gestaltung des mittelfristigen Haushaltsziels. Gemäß Art. 2a der Überwachungsverordnung sollte somit für jeden Mitgliedstaat länderspezifisch ein Haushaltssaldo definiert werden, das die allgemeine Verpflichtung zu ausgeglichenen oder überschüssigen Haushalten ersetzt. Das Ziel soll so formuliert werden, dass ein übermäßiges Defizit vermieden wird (Art. 2a VO 1466/97). Die Mitgliedstaaten sollen außerdem jeweils einen Anpassungspfad für das zu erreichende Haushaltssaldo vorlegen (Art. 3 Abs. 2a VO 1466/97). Bei der Beurteilung des Anpassungspfades durch

⁴³ Vgl. VO 1055/2005/EG zur Änderung der VO 1466/97/EG, Erwägungsgrund 1.

⁴⁴ *Bandilla*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 77. EL 2022, Art. 126 AEUV Rn. 5; *Hattenberger*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, 4. Aufl. 2019, Art. 121 AEUV Rn. 22.

⁴⁵ *Streinz/Ohler/Herrmann*, Totgesagte leben länger – oder doch nicht? – Der Stabilitäts- und Wachstumspakt nach dem Beschluss des Rates v. 25.11.2003 über das Ruhen der Defizitverfahren gegen Frankreich und Deutschland, NJW 2004, 1553 (1555); *Kempfen*, in: Streinz, 3. Aufl. 2018, Art. 126 AEUV Rn. 12.

⁴⁶ *Kempfen*, in: Streinz (Fn. 45), Art. 126 AEUV Rn. 12.

⁴⁷ *EuGH*, Urt. v. 13.7.2004, C-27/04, *Kommission der Europäischen Gemeinschaften ./. Rat der Europäischen Union*, Rn. 54.

⁴⁸ *Ebd.*, Rn. 80.

⁴⁹ VO 1055/2005/EG zur Änderung der VO 1466/97/EG über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung.

den Rat trägt dieser allerdings der Durchführung größerer Strukturreformen – u.a. den Rentenreformen – Rechnung (Art. 5 Abs. 1 VO 1466/97).

Der korrektive Arm des Stabilitäts- und Wachstumspaktes wurde durch die Verordnung 1056/2005⁵⁰ erneuert. Hierbei wurden die Ermessensspielräume der Kommission und des Rates erweitert.⁵¹ Insbesondere werden in Art. 2 der Defizitverfahrensverordnung die „sonstigen einschlägigen Faktoren“, die der Rat und die Kommission gemäß Art. 126 Abs. 3 AEUV zu berücksichtigen haben, erweitert. So berücksichtigt etwa die Kommission gemäß Art. 2 Abs. 3 der Defizitverfahrensverordnung auch „*alle sonstigen Faktoren, die aus Sicht des betreffenden Mitgliedstaats von Bedeutung sind, um die Überschreitung des Referenzwerts qualitativ in umfassender Weise zu beurteilen (...)*“.

Die Reform von 2005 wurde als Aufweichung des ESWP und des Defizitverfahrens kritisiert.⁵² Das Verfahren verlor an Effektivität.⁵³ Ein markantes Problem wurde darin gesehen, dass im Rat potenzielle Verstoßende über aktuell Verstoßende entscheiden und aus diesem Grund wohl vor Sanktionen zurückschrecken.⁵⁴ Diese Mängel wurden 2008/2009 nicht zuletzt durch die Staatsschuldenkrise sichtbar.⁵⁵

3. Die Finanzkrise und der neue ESWP von 2011

Nach Angaben von Eurostat belief sich etwa im Krisenjahr 2011 das Finanzierungsdefizit der gesamten Euro-Zone auf 4,1 % des BIP, während der Gesamtschuldenstand der Euro-Zone 87,3 % des BIP ausmachte.⁵⁶ Die Ziele des ESWP waren auf unionsweiter Ebene eindeutig verfehlt worden. Aus diesem Grund wurde eine erneute Reform des ESWP durchgeführt, um eine effizientere

⁵⁰ VO 1056/2005/EG zur Änderung der VO 1467/97/EG.

⁵¹ Hamer, in: v. d. Groeben/Schwarze/Hatje/Schoo, 7. Aufl. 2015, Art. 126 AEUV Rn. 23.

⁵² Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Januar 2005, S. 47, abrufbar unter: <https://www.bundesbank.de/resource/blob/692308/bffa3b33477bbb147a84de3a7d240a78/mL/2005-01-monatsbericht-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 10.6.2023); Koch, in: Lenz/Borchardt, 6. Aufl. 2012, Art. 126 AEUV Rn. 18; Hamer, in: v. d. Groeben/Schwarze/Hatje/Schoo (Fn. 51), Art. 126 AEUV Rn. 23.

⁵³ Ebd.

⁵⁴ Hamer, in: v. d. Groeben/Schwarze/Hatje/Schoo (Fn. 51), Art. 126 AEUV Rn. 23.

⁵⁵ Antpöhler, Emergenz der europäischen Wirtschaftsregierung Das Six Pack als Zeichen supranationaler Leistungsfähigkeit, ZaöRV 2012, 353 (359).

⁵⁶ Eurostat, news release euroindicators, 149/2012 – 22 October 2012, abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/5154238/2-22102012-AP-EN.PDF/9ed717fc-5cb6-4c45-9a8b-b71cdca8371d?version=1.0> (zuletzt abgerufen am 10.6.2023).

wirtschaftspolitische Steuerung zu ermöglichen.⁵⁷ Aus dieser Reform resultierte im Jahr 2011 das sog. „*Six-Pack*“, gefolgt vom sog. „*Two-Pack*“ im Jahr 2013.

a) *Regelungen des „Six-Pack“ von 2011*

Das „*Six-Pack*“ enthielt zunächst eine erneute Änderung der Überwachungsverordnung. Nach Art. 2a der Verordnung 1175/2011⁵⁸ müssen die Mitgliedstaaten bei der Festlegung ihres mittelfristigen Haushaltsziels gewährleisten, dass dieses tragfähige öffentliche Finanzen, oder zumindest einen „*raschen Fortschritt auf eine solche Tragfähigkeit*“ erbringt. Gleichzeitig sollen die Haushaltsziele jedoch auch einen haushaltspolitischen Spielraum eröffnen (Art. 2a VO 1175/2011). Neu eingeführt wurde zudem ein Mechanismus für den Fall, dass der Rat der Empfehlung der Kommission nicht folgt. Sollte der Mitgliedstaat es in einem solchen Fall weiterhin unterlassen, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, legt die Kommission gemäß Art. 6 Abs. 2 der Defizitverfahrensverordnung eine neue Empfehlung vor. Wird daraufhin vom Rat der Beschluss nicht innerhalb von zehn Tagen nach der Annahme durch die Kommission mit einfacher Mehrheit abgelehnt, gilt er als angenommen. Insofern wird i. S. d. Beschleunigung des Verfahrens das System der umgekehrten Mehrheit eingeführt. Außerdem führt die Verordnung 1175/2011 (Abschnitt 1-A) das sog. Europäische Semester ein, wonach der Rat auf Grundlage von Empfehlungen der Kommission jährlich Leitlinien zur Haushaltsdisziplin aufstellt, die die Kommission gebührend zu berücksichtigen hat.

Eine weitere Verordnung 1173/2011⁵⁹ verstärkt zudem das Sanktionssystem, indem Sanktionen nicht nur für die Nichtvornahme der erforderlichen Anpassungsmaßnahmen vorgesehen werden, sondern auch dann, wenn Statistiken, die für die Haushaltsüberwachung notwendig sind, manipuliert werden (Art. 8 VO 1173/2011). Im korrektiven Teil (VO 1177/2011 des Rates vom 8.11.2011 zur Änderung der Defizitverfahrensverordnung des Rates) wird das Defizitverfahren im Verhältnis zur Reform von 2005 wieder beschleunigt.⁶⁰ Außerdem müssen Mitgliedstaaten, deren Schuldenstände 60 % übersteigen, diese jährlich um durchschnittlich ein Zwanzigstel vermindern (Art. 2 Abs. 1aI VO 1177/2011). Weiterhin enthält das „*Six-Pack*“ zwei Verordnungen, die das makroökonomische Ungleichgewicht zwischen Mitgliedstaaten

⁵⁷ *Bandilla*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Fn. 44), Art. 126 AEUV Rn. 21.

⁵⁸ VO 1175/2011/EU zur Änderung der VO 1466/97/EG.

⁵⁹ VO 1173/2011/EU über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet.

⁶⁰ *Bandilla*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Fn. 44), Art. 126 AEUV Rn. 30.

adressieren.⁶¹ Zuletzt gehört ihm auch die Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8.11.2011 an, die i. S. d. Transparenz von Finanzdaten einheitliche Mindeststandards für die haushaltspolitischen Vorschriften der Mitgliedstaaten festlegt.

b) Regelungen des „Two-Pack“ von 2013

Um den haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten noch weiter zu vereinheitlichen, wurde 2013 zudem das sog. „Two-Pack“ angenommen.⁶² Dieses besteht aus zwei, nur für Euro-Mitgliedstaaten geltenden Verordnungen, der VO 472/2013 und der VO 473/2013.⁶³ Beide Instrumente sehen eine verstärkte Haushaltsüberwachung vor, wenn die finanzielle Stabilität eines Euro-Staates bedroht ist oder dies zur Korrektur übermäßiger Defizite notwendig ist.⁶⁴ Die Einleitung der verstärkten Überwachung liegt grundsätzlich im Ermessen der Europäischen Kommission (vgl. Art. 2 Abs. 1 VO 472/2013). Auch müssen die Euro-Mitgliedstaaten der Kommission ihre nationalen Haushaltspläne mitteilen, sodass diese prüfen kann, ob sie mit den wirtschaftspolitischen Leitlinien des ESWP vereinbar sind (Art. 1 Abs. 1 VO 473/2013). Bei Feststellung eines ernsthaften Verstoßes gegen die Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspaktes hat der betroffene Mitgliedstaat einen überarbeiteten Haushaltsentwurf vorzulegen (Art. 7 Abs. 2 VO 473/2013). Für Euro-Staaten, in denen ein Defizitverfahren durchgeführt wird, bestehen intensivere Informationspflichten (vgl. Art. 11 VO 473/2013).

Diese weitgreifenden Maßnahmen stoßen auch nach Auffassung der Kommission an die Grenzen ihrer vertraglichen Kompetenzen.⁶⁵ Eine solche Überwachung greift in der Tat in die Haushaltshoheit der nationalen Parlamente ein.⁶⁶ Sie soll zwar berechtigterweise sicherstellen, dass Defizitverfahren vermieden werden und die gemeinsame Währung stabil bleibt. Ihre legislative

⁶¹ VO 1176/2011/EU über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, und die VO 1174/2011/EU über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet.

⁶² *Hamer*, in: v. d. Groeben/Schwarze/Hatje/Schoo (Fn. 51), Art. 126 AEUV Rn. 44.

⁶³ *Bandilla*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Fn. 44), Art. 126 AEUV Rn. 31.

⁶⁴ *Ioannidis*, EU Financial Assistance Conditionality after ‘Two Pack’, *ZaöRV* 2014, 61 (86).

⁶⁵ So die *Europäische Kommission*, „Ein Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion: Auftakt für eine europäische Diskussion“, KOM (2012) 777 endg./2 v. 30.11.2012, S. 31.

⁶⁶ *Hamer*, in: v. d. Groeben/Schwarze/Hatje/Schoo (Fn. 51), Art. 126 AEUV Rn. 49.

Kompetenz hat die Kommission in diesem Bereich jedoch vollständig ausgeschöpft.⁶⁷

4. Verhältnis zur grundgesetzlichen Schuldenbremse

Nachdem die Grundlinien des ESWP konturiert wurden, stellt sich die Frage, in welchem Verhältnis die grundgesetzliche Schuldenbremse zu dieser unionsrechtlichen Regelung steht.

a) Gleiche Grundzielsetzung

Sowohl das Maastrichter Kriterium der Vermeidung eines übermäßigen öffentlichen Defizites als auch die verfassungsrechtliche Schuldenbremse zielen darauf ab, eine übermäßige Kreditaufnahme wirksam zu verhindern. Somit wird der Einfluss des ESWP (1997) und der Maastrichter Kriterien (1992) auf die Föderalismuskommission von 2009 sichtbar. Die Schuldenbremse des GG erhielt ihre Fassung in der Tat nicht zuletzt auch, weil der Gesetzgeber sich am Grundprinzip des ESWP orientieren wollte.⁶⁸ Eine weitere Gemeinsamkeit besteht darin, dass beide Instrumente Flexibilität in der Handhabung des Referenzwertes zulassen, etwa aufgrund unvorhersehbarer Ereignisse oder schweren Konjunkturschwankungen.⁶⁹ Auch wird die Erfüllung der unionsrechtlichen Vorgaben zur Haushaltsdisziplin für Bund und Länder in Art. 109 Abs. 2 GG explizit festgehalten.

b) Unterschiedliche Ansätze und Durchsetzungsverfahren

Trotz der gleichen Grundzielsetzung sind die beiden Instrumente jedoch von erheblichen Unterschieden geprägt. Eine Differenz besteht in den unterschiedlichen Werten des ESWP, namentlich 6 % für das Finanzierungsdefizit und 60 % für den Schuldenstand. Die deutsche Schuldenbremse betrifft indessen nur das Verhältnis der Kreditaufnahme zum BIP. Sie setzt diesen Referenzwert – weitaus strenger als der ESWP – auf 0,35 % des BIP. Insofern kommt dem Schuldenstandkriterium des ESWP eine eigenständige Bedeutung zu. Eine weitere Differenz besteht darin, dass die Schuldenbremse jeweils auf die Haushalte des Bundes und der Länder abzielt, während die Regelungen des ESWP am gesamtstaatlichen Defizit ansetzen. Der ESWP schließt damit im Gegensatz zur grundgesetzlichen Schuldenbremse insbesondere auch die Kommunen mit ein.⁷⁰ Auch in der Durchsetzung ist der

⁶⁷ Hamer, in: v. d. Groeben/Schwarze/Hatje/Schoo (Fn. 51), Art. 126 AEUV Rn. 49.

⁶⁸ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Fn. 13), S. 4.

⁶⁹ Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz (Fn. 14), Art. 115 Rn. 22.

⁷⁰ Ebd.

ESWP von einem anderen Ansatz geprägt: Das vorgesehene Defizitverfahren mit seinen verschiedenen Stufen und Sanktionen unterscheidet sich vom deutschen Ansatz des Kontrollkontos mit eventuellen Rückführungspflichten. Auch gibt es Unterschiede in den Fehlerfolgen. Ein Verstoß gegen die Vorschriften des ESWP führt im Gegensatz zur deutschen Schuldenbremse nicht zur Nichtigkeit des ermächtigenden Gesetzes, sondern zur Aktivierung der unionsrechtlichen Sanktionen.⁷¹ Insofern hat die verfassungsrechtliche Vorgabe eine eigenständige Bedeutung.⁷²

Obwohl die Regelungen des ESWP nach den Grundsätzen des Unionsrechts im Verhältnis zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben vorrangig anzuwenden sind,⁷³ führen sie aufgrund ihrer gesamtstaatlichen Orientierung und ihrer längerfristigen Perspektive in der Praxis nicht zu einer Konkretisierung der grundgesetzlichen Obergrenze für die Kreditaufnahme des Bundes.⁷⁴ Stattdessen ist der ESWP ein nahezu autonomes Regelwerk, das zur grundgesetzlichen Schuldenbremse nicht in einem Konkretisierungs-, sondern in einem Ergänzungsverhältnis steht.⁷⁵ Der unionsrechtliche Rahmen hat damit eine eigenständige Bedeutung.

c) Auswirkung auf die Rolle des Stabilitätsrates

Angesichts dieser Unterschiede stellt sich nun die bereits skizzierte Problematik der Berücksichtigung der Vorgaben des AEUV im Arbeitsbereich des Stabilitätsrates im Rahmen des Art. 109a Abs. 2 S. 2 GG.⁷⁶ In der Sache bezieht sich dieser Verweis auf den präventiven Arm des ESWP.⁷⁷ Grundsätzlich ist die hiermit erzielte Koordinierung von Bund und Ländern wünschenswert.⁷⁸ Es erscheint vor dem Hintergrund der dargelegten Differenzen problematisch, dass der Stabilitätsrat sich bei der Überprüfung der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse an diesen Vorgaben orientiert. Insofern kann die Wirkung des Art. 109a Abs. 2 S. 2 GG nur so weit reichen, wie es die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG zur Schuldenbremse zulassen.⁷⁹ Für die

⁷¹ Reimer, in: BeckOK-GG, Ed. 43, Stand: 15.8.2022, Art. 115 Rn. 8.

⁷² Ebd.

⁷³ EuGH, Urt. v. 9.3.1978, C-106/77, *Simmenthal*, S. 640 ff.; BVerfGE 123, 267 (396).

⁷⁴ *Gaitanides*, Der Nationale Stabilitätspakt nach der Föderalismusreform – eine Fiktion?, NJW 2007, 3112 (3114 f.); *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Fn. 14), Art. 115 Rn. 22.

⁷⁵ Vgl. Reimer, in: BeckOK-GG (Fn. 71), Art. 109 Rn. 29; *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Fn. 14), Art. 109a Rn. 13.

⁷⁶ Siehe oben **B. III. 3.**

⁷⁷ *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Fn. 14), Art. 109a Rn. 86.

⁷⁸ *Heun/Thiele*, in: Dreier (Fn. 8), Art. 109a Rn. 4.

⁷⁹ *Kirchhof*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck III (Fn. 26), Art. 109a Rn. 1616.

Einhaltung des ESWP sollte dieses Vorgehen weitgehend unproblematisch sein, weil die beschriebenen europäischen Rechtsakte wie bereits dargelegt ohnehin eigene Überprüfungsmaßnahmen enthalten, welche den Stabilitätsrat nicht zwingend einbinden. Eine echte innerstaatliche Umsetzung der Kriterien des ESWP ist indessen aufgegeben worden.⁸⁰

d) Aufteilung der Sanktionen zwischen Bund und Ländern

Sollte es auf Grundlage des ESWP zu Sanktionen gegen die Bundesrepublik kommen, tragen der Bund und die Länder gemäß Art. 109 Abs. 5 S. 1 GG die Kosten im Verhältnis 65 zu 35. Die Aufteilung zwischen den Ländern wird von Art. 109 Abs. 5 S. 2 GG geregelt: 35 % dieses Anteils wird nach Einwohnerzahl zwischen den Ländern verteilt, und die restlichen 65 % entsprechend ihrem Verursachungsbeitrag.

5. Der ESWP während der COVID-19-Pandemie

Im Jahre 2020 stand der ESWP vor derselben Herausforderung wie die grundgesetzliche Schuldenbremse: Die COVID-19-Pandemie breitete sich in Europa aus. Es zeichnete sich ab, dass die Mitgliedstaaten erhöhte finanzielle Ressourcen benötigen würden.⁸¹ Aus diesem Grund aktivierte die Kommission gemeinsam mit dem Rat in den Jahren 2020 bis 2022 die bereits skizzierten Ausnahmetatbestände aus den Verordnungen 1466/97 und 1467/97, die Abweichungen im Falle eines schweren Konjunkturabschwungs oder einer Ausnahmesituation zulassen (sog. allgemeine Ausweichklausel).⁸² Aufgrund der Energiekrise beschloss der Rat 2022, den ESWP für ein weiteres Jahr auszusetzen.⁸³ Die allgemeine Ausweichklausel sorgt hierbei zwar für die aktuell benötigte Flexibilität.⁸⁴ Allerdings sieht der ESWP im Gegensatz zur Schuldenbremse keine Tilgungsverpflichtung für den Zeitraum nach der Aussetzung vor. Es bleibt daher abzuwarten, welche Auswirkungen diese Aussetzung auf die Stabilität des Euro haben wird. Allerdings ist zu

⁸⁰ Littwin, Umsetzung der Konvergenzkriterien nach Art. 104c I EGV im Bund-Länder-Verhältnis unter besonderer Berücksichtigung des Art. 109 GG, ZRP 1997, 325 (327).

⁸¹ Fabbrini, EU Fiscal Capacity: legal integration after Covid-19 and the war in the Ukraine, 2022, S. 41.

⁸² Mitteilung der Kommission an den Rat über die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts, COM (2020) 123 final v. 20.3.2020; vgl. *Europäisches Parlament*, Implementation of the Stability and Growth Pact under pandemic times, Briefing v. 22.3.2021 – PE 659618, S.1.

⁸³ *Europäische Kommission*, Pressemitteilung v. 23.5.2022, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_22_3182 (zuletzt abgerufen am 10.6.2023).

⁸⁴ Fabbrini (Fn 81), S. 41.

berücksichtigen, dass die neuen Kreditaufnahmen durch „*NextGenEU*“, welche von der Union selbst aufgenommen werden, nicht den im ESWP genannten Defizitquoten der Mitgliedstaaten zugerechnet werden.⁸⁵ Die Aussetzung des ESWP wird indessen auch als Gelegenheit gesehen, den ESWP erneut zu reformieren, um seine Regeln flexibler zu gestalten.⁸⁶ Diese erneuten Flexibilisierungsbedürfnisse im Zuge der COVID-19-Pandemie und der Energiekrise zeigen, dass der ESWP ein politisches Instrument ist, welches sich konstant an Krisen anpasst.⁸⁷

6. Neuer Reformvorschlag der Europäischen Kommission

Am 9.11.2022 hat die Kommission ihre Absicht erklärt, den ESWP erneut zu reformieren.⁸⁸ Die Reform zielt darauf ab, „(...) *die Schuldentragfähigkeit zu stärken und durch Investitionen und Reformen ein nachhaltiges und integratives Wachstum zu fördern*“.⁸⁹

So soll ein transparenter, risikobasierter Überwachungsrahmen geschaffen werden.⁹⁰ Dieser soll länderspezifisch je nach den bestehenden Hürden der Staatsverschuldung differenzieren.⁹¹ Grundlage dieses von der Kommission vorgeschlagenen Rahmens sollen die mittelfristigen Haushaltspläne der Mitgliedstaaten sein, in denen sie insbesondere Haushalts-, Reform- und Investitionsziele in einem einzigen Gesamtplan darstellen.⁹² Auf Basis dieses EU-Rahmens würde die Kommission dann einen Referenzpfad für die haushaltspolitische Anpassung angeben, der sich auf die nächsten vier Jahre erstrecken soll.⁹³ Im Anschluss daran würden die Mitgliedstaaten Pläne erstellen,

⁸⁵ *Kube/Schorckopf*, Strukturveränderung der Wirtschafts- und Währungsunion, NJW 2021, 1650 (1651).

⁸⁶ *Europäisches Parlament*, Implementation of the Stability and Growth Pact under pandemic times, Briefing v. 22.3.2021 – PE 659618.

⁸⁷ Vgl. *Kube/Schorckopf* (Fn. 85), S. 1652).

⁸⁸ *Europäische Kommission*, Pressemitteilung v. 9.11.2022, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_22_6562 (zuletzt abgerufen am 10.6.2023); *Europäische Kommission*, Mitteilung über Leitlinien für eine Reform des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung, 9.11.2022, COM(2022)583 final.

⁸⁹ *Europäische Kommission*, Pressemitteilung v. 9.11.2022, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_22_6562 (zuletzt abgerufen am 10.6.2023).

⁹⁰ *Europäische Kommission*, Mitteilung über Leitlinien für eine Reform des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung, 9.11.2022, COM(2022)583 final, S. 9.

⁹¹ *Ebd.*

⁹² *Ebd.*

⁹³ *Ebd.*, S. 15.

in denen sie etwa ihre Verpflichtungen zu vorrangigen Reformen sowie öffentliche Investitionen darlegen.⁹⁴ Hierbei könnten sie den Anpassungszeitraum auf bis zu drei Jahre verlängern. Die Kommission würde diese dann darauf bewerten, ob sie bei erheblichen oder mittelmäßigen öffentlichen Defiziten den Schuldenstand effektiv auf das Abwärtsniveau bringen oder sonst unter dem Referenzwert von 3 % halten.⁹⁵ Die Umsetzung würde anhand jährlicher Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten von der Kommission überwacht werden, wobei die Intensität der Überwachung je nach dem erreichten Fortschritt zu- oder abnehmen soll.⁹⁶ Im Defizitverfahren sollen finanzielle Sanktionen demgegenüber geringer ausfallen.⁹⁷ Den offiziellen Gesetzesvorschlag für diese Änderungen hat die Europäische Kommission im April 2023 vorgelegt.⁹⁸

7. Andere Reformvorschläge

Neben der Europäischen Kommission haben jedoch auch andere Stimmen im Zuge der COVID-19-Pandemie verschiedene Reformmodelle vorgeschlagen. Alternativ zur von der Kommission vorgeschlagenen allein sekundärrechtlichen Reform des ESWP kann auch eine Reform des Protokolls 12 zum AEUV zur Erhöhung der Referenzwerte für die Schuldenquote angedacht werden.⁹⁹ Hiermit solle insbesondere dem aktuellen, krisenbelasteten makroökonomischen Hintergrund Rechnung getragen und die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gewährleistet werden.¹⁰⁰ Das Protokoll 12 könnte auch dahingehend reformiert werden, dass neue Schuldentragfähigkeitsindikatoren vorgesehen werden.¹⁰¹ Hintergrund dieses Reformvorschlages ist, dass die Schuldentragfähigkeit ein komplexes Phänomen sei, das mit den Indikatoren der Staatsschuldenquote und

⁹⁴ *Europäische Kommission*, Mitteilung über Leitlinien für eine Reform des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung, 9.11.2022, COM(2022)583 final, S. 10.

⁹⁵ *Ebd.*, S. 15.

⁹⁶ *Ebd.*, S. 12.

⁹⁷ *Ebd.*, S. 22.

⁹⁸ *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken und zur Aufhebung der Verordnung des Rates 1466/97, 26.4.2023, COM(2023) 240 final.

⁹⁹ *Europäischer Wirtschafts- und Fiskalausschuss*, Annual Report of the European Fiscal Board 2020, Brüssel, 20.10.2020, Punkt 3.3.5, abrufbar unter: https://commission.europa.eu/system/files/2020-12/efb_annual_report_2020_en_1.pdf (zuletzt abgerufen am 12.5.2023).

¹⁰⁰ *Ebd.*

¹⁰¹ *Blanchard/Leandro/Zettelmeyer*, Redesigning EU Fiscal Rules: From Rules to Standards, PIIE Working Paper 21-1, S. 29 f.

des Haushaltsdefizits nur unzureichend erfasst werden könne.¹⁰² Als Alternative wird daher insbesondere von *Blanchard et. al.* vorgeschlagen, auf europäischer Ebene lediglich sog. *fiscal standards* vorzuschreiben, welche dann durch konkretisierende Vorgaben auf nationaler Ebene ergänzt werden, um so eine flexiblere Anwendung zu ermöglichen.¹⁰³ Als Beispiel für einen *fiscal standard* wird etwa der in Art. 126 I AEUV verankerte Grundsatz der Vermeidung übermäßiger Defizite zitiert.¹⁰⁴ Neben diesen primärrechtlichen Vorschlägen können auch andere Überlegungen im sekundärrechtlichen Bereich angestellt werden. Es wurde vom Europäischen Wirtschafts- und Fiskalausschuss geltend gemacht, den ESWP insofern anzupassen, als dass öffentliche Nettoinvestitionen bei der Feststellung struktureller Haushaltssalden ausgeklammert würden.¹⁰⁵ Dies soll gerade im Hinblick auf den aktuellen Digitalisierungsbedarf und den ökologischen Wandel von Belang sein.¹⁰⁶ Das Bruegel-Institut schlägt insofern eine sog. „Grüne goldene Regel“ vor, wonach öffentliche Investitionen etwa für das Erreichen des „Fit-for-55“-Zieles oder allgemein für den ökologischen Wandel von der Schuldenbremse ausgenommen würden.¹⁰⁷

8. Stellungnahme

Diejenigen Reformen, die auf eine Veränderung des Primärrechts hinwirken, haben den Vorzug, dass sich die mit ihnen verbundene Vertragsänderung wohl positiv auf die demokratische Legitimation und Akzeptanz der EU auswirken könnte. Gerade nach der Fülle von angenommenen Reformen im sekundärrechtlichen Bereich würde eine grundlegende Reform des Primärrechts für mehr Klarheit und Transparenz sorgen. Indessen erscheint der Vorschlag über die Anhebung der Referenzwerte im Lichte der Missbrauchsgefahr problematisch. Nach der aktuellen Fassung des ESWP sollen übermäßige öffentliche Defizite grundsätzlich vermieden werden.¹⁰⁸ Abweichungen von den Referenzwerten sind in der Konzeption des ESWP nur in begründeten Fällen möglich. Würde man die Referenzwerte anheben, so hätten die Mitgliedstaaten jedoch eine noch größere Marge, um schädliche Maßnahmen zu ergreifen, ohne diese rechtfertigen zu müssen. Die Missbrauchsgefahr wäre damit höher und es

¹⁰² *Helmdag*, Ist das starre Festhalten an den Maastricht-Kriterien sinnvoll?, Wirtschaftsdienst 2004, 601 (604).

¹⁰³ *Blanchard/Leandro/Zettelmeyer* (Fn. 101), S. 20 f.

¹⁰⁴ *Ebd.*

¹⁰⁵ *Europäischer Wirtschafts- und Fiskalausschuss* (Fn. 99), S. 6.

¹⁰⁶ *Ebd.*

¹⁰⁷ *Darvas/Wolff*, A Green Fiscal Pact: Climate Investment in Times of Budget Consolidation, Bruegel Policy Contribution 18/21, S. 5 ff.

¹⁰⁸ Vgl. Art. 126 Abs. 1 AEUV.

würde sich unter Umständen die Gefahr eines Wertungswiderspruches zum grundsätzlichen Ziel der Vermeidung übermäßiger Defizite ergeben.

Was den Vorschlag betrifft, die Schuldentragfähigkeitsindikatoren auf europäischer Ebene mit sog. *fiscal standards* zu ersetzen, so würde dieses System zwar mehr Flexibilität ermöglichen. Allerdings müsste auf unionsrechtlicher Ebene bezüglich der *fiscal standards* eine hinreichende *ex post*-Kontrolle gewährleistet sein.¹⁰⁹ Dies erscheint jedoch im Grundsatz fragwürdig. Den verwendeten Referenzwerten mag es zwar an Flexibilität mangeln. Indessen stellen sie eine klar verständliche und überprüfbare Leitlinie dar, die zumindest in Bezug auf die gewährleistete Kontrolle nicht durch einen bloßen Grundsatz ersetzt zu werden vermag.

Der Reformvorschlag für eine Investitionsausnahme erscheint auf den ersten Blick nicht zuletzt in Hinblick auf die „Fit for 55“-Ziele der Europäischen Union plausibel. Zudem hat die EU auch in anderen Rechtsbereichen, wie etwa dem Europäischen Beihilfenrecht, spezifische Ausnahmen zur Förderung des ökologischen Wandels beschlossen,¹¹⁰ sodass insbesondere der Vorschlag des Bruegel-Instituts im Rahmen des Haushaltsrechts zu einem mit den restlichen Politiken der Union stimmigen Ergebnis führen würde. Indessen ist eine derart allgemeine Ausnahme für Investitionen ebenfalls im Hinblick auf Missbrauchsgefahr problematisch. Sie erinnert an die grundgesetzliche Schuldenbremse von 1969, in welcher die Nettoneuverschuldung die Summe der veranschlagten Investitionen nicht überschreiten durfte (vgl. Art. 115 GG a. F.). Dies wurde in der Haushaltspraxis weit verstanden¹¹¹ und hat letzten Endes zu einer erheblichen Erhöhung der Schuldenstandquote geführt.¹¹² Die unbefriedigende Durchsetzbarkeit bereits auf nationaler Ebene spricht dafür, dass eine solche generelle Investitionsausnahme wohl auch auf unionsrechtlicher Ebene problematisch wäre.

Die von der Kommission veröffentlichten Orientierungen hingegen würden durch den EU-Rahmen und den darauf basierenden Referenzpfad den

¹⁰⁹ Vgl. *Klamet*, Reform der Schuldenbremse?, in: Kube/Reimer, Geprägte Freiheit 2021/22, 2021, S. 13 (24).

¹¹⁰ Vgl. etwa die Mitteilung der Kommission „Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022“ (2022/C 80/01).

¹¹¹ *Deutsche Bundesbank*, Monatsbericht Oktober 2011, S.15 ff., abrufbar unter: <https://www.bundesbank.de/resource/blob/693032/74fa1711b17bd7975f187f9aa7e57609/mL/2011-10-monatsbericht-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 10.6.2023).

¹¹² *Zeising*, Grundlagen des Finanzverfassungsrechts und neue Schuldenbremse, NJ 2016, 189 (194).

Mitgliedstaaten im Verhältnis zum aktuellen Regelwerk des ESWP wertvolle Orientierungen geben, um ihre Anpassungsprogramme festzulegen. Dass sie dann in der konkreten Ausgestaltung weitere Gestaltungsspielräume – insbesondere auch zu Investitionszwecken – haben, kommt dem Grundsatz der Haushaltshoheit der Mitgliedstaaten zugute. Gleichzeitig muss allerdings auch in diesem System eine hinreichende Kontrolle gewährleistet sein, um Missbrauchsgefahren zu vermeiden. Gerade die genauen Konturen der Überprüfung und Kontrolle der Haushaltspläne der Mitgliedstaaten lassen sich der Pressemitteilung der Kommission allerdings nicht entnehmen. Die Kommission hat in ihrer Mitteilung von November 2022 insbesondere den Begriff des Investitionszwecks noch nicht definiert. Auch der im April 2023 vorgelegte Gesetzesvorschlag entbehrt eine konkrete Definition dieses Begriffes.¹¹³ Die deutschen Erfahrungen mit der Schuldenregel von 1969 haben indessen gezeigt, dass eine konkrete Konturierung des Begriffs „*Investitionszweck*“ für eine effektive Durchsetzung notwendig wäre.¹¹⁴ Insgesamt ist der Vorschlag der Kommission mithin zu begrüßen, sofern eine hinreichende Kontrolle gesichert ist. Das Europäische Parlament und der Rat haben insofern noch die Möglichkeit, diese Lücken im nun anstehenden Gesetzgebungsverfahren zu schließen. Es liegt nun an diesen beiden Akteuren, den Vorschlag ferner auszugestalten und somit bestenfalls ein finanzpolitisches Equilibrium zwischen Verantwortung und Flexibilität zu erreichen.

D. Einfluss des Fiskalvertrags

Neben dem ESWP existiert noch ein völkerrechtliches Instrument, das für die Schuldenbremse von Belang ist. Im Zuge der Finanzkrisenbewältigung hat Deutschland 2012 gemeinsam mit 24 anderen Mitgliedstaaten den sog. Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (sog. „*Fiskalvertrag*“) abgeschlossen.¹¹⁵

I. Vorgaben des Fiskalvertrags

Den Kern des Fiskalvertrages bildet Art. 3 Abs. 2.¹¹⁶ Durch ihn verpflichten sich die Vertragsstaaten, die Forderung des ESWP nach einem ausgeglichenen Haushalt binnen eines Jahres in ihrem innerstaatlichen Recht „in Form von

¹¹³ Vgl. *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken und zur Aufhebung der Verordnung des Rates 1466/97, 26.4.2023, COM(2023) 240 final.

¹¹⁴ *Zeising* (Fn. 112), S. 194.

¹¹⁵ Siehe BGBl. II, 28/2012, S. 1006.

¹¹⁶ *Ebd.*

Bestimmungen, die verbindlicher und dauerhafter Art sind, vorzugsweise mit Verfassungsrang“ umzusetzen (Art. 3 Abs. 2 Fiskalvertrag). Der Fiskalvertrag präzisiert, dass das mittelfristige Haushaltsziel der Vertragsparteien ein gesamtstaatliches strukturelles Defizit von 0,5 % des BIP nicht übersteigen soll (vgl. Art. 3 Abs. 1 lit. b Fiskalvertrag), solange die Schuldenquote nicht deutlich unter 60 % liegt (vgl. Art. 3 Abs. 1 lit. d Fiskalvertrag). Er geht insoweit über die Ziele des ESWP hinaus. Einige ESWP-Regelungen werden demgegenüber vom Fiskalvertrag übernommen, wie etwa Art. 4 Fiskalvertrag, wonach Mitgliedstaaten, deren Schuldenstände 60 % übersteigen, diese jährlich um durchschnittlich ein Zwanzigstel vermindern müssen.¹¹⁷

Im Sinne einer verbesserten wirtschaftspolitischen Koordinierung sollen nach Art. 12 Fiskalvertrag auch zweimal jährlich Tagungen des sog. Eurogipfels stattfinden. Dieser besteht aus den Regierungschefs der Euro-Mitgliedstaaten und der Präsidentin der Europäischen Kommission (Art. 12 Fiskalvertrag). Er gibt strategische Leitlinien zur wirtschaftspolitischen Steuerung vor (Art. 12 Fiskalvertrag).

Sollte sich ein Mitgliedstaat nicht an die Vorgaben des Fiskalvertrages halten, wird ein Korrekturmechanismus ausgelöst. Eine Sanktion ist auf dieser Ebene allerdings nicht vorgesehen. Der *Europäische Gerichtshof* wird bei der Überwachung des Fiskalvertrages eingebunden (vgl. Art. 8 Fiskalvertrag). Er kann jedoch gemäß Art. 8 nur die Nichtumsetzung des Paktes in nationales Recht, nicht aber die Einhaltung des Referenzwertes, sanktionieren. Das Klagerecht steht hierbei zudem nur den Vertragsparteien selbst zu (Art. 8 Fiskalvertrag). Im Wesentlichen wäre das Verfahren vor dem *Europäischen Gerichtshof* dem Vertragsverletzungsverfahren nachgebildet.¹¹⁸ In einem ersten Urteil würde er über die Verletzung der Umsetzungspflicht nach Art. 3 Abs. 2 Fiskalvertrag entscheiden (vgl. Art. 8 Abs. 2 Fiskalvertrag). In einem zweiten Urteil könnte der *Gerichtshof*, sollte der Mitgliedstaat seiner Verpflichtung nicht nachgekommen sein, finanzielle Sanktionen verhängen, die der Mitgliedstaat in der Regel direkt an den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) zu entrichten hätte (Art. 8 Abs. 2 Fiskalvertrag). Diese schwachen Sanktionierungsmöglichkeiten mögen der Grund sein, weshalb der Fiskalvertrag – im Gegensatz zum ESWP – während der Pandemie kaum diskutiert wurde.

¹¹⁷ *Ohler*, in: Stern/Sodan/Möstl, 2. Aufl. 2020, § 57 Rn. 73.

¹¹⁸ *Ebd.*

II. Verfassungs- und Unionsrechtmäßigkeit

In Deutschland sind jedoch Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit und der unionsrechtlichen Konformität des Fiskalvertrages aufgekommen.¹¹⁹ Unionsrechtlich bestanden Zweifel an der Zulässigkeit der völkerrechtlichen Aufgabenzuweisung an Organe der EU ohne vorherige Beteiligung des Europäischen Parlaments.¹²⁰ Der Fiskalvertrag wurde insofern ohne unionsrechtliches Zustimmungsverfahren abgeschlossen. Dieses ist jedoch nach dem *Europäischen Gerichtshof* bei völkerrechtlichen Verträgen nur dann entbehrlich, wenn durch die völkervertragliche Natur des Vertrages keine Verfälschung der Befugnisse der EU entsteht und wenn den Organen der EU durch den Völkerrechtsvertrag „keine Entscheidungsbefugnisse im eigentlichen Sinn“ eingeräumt werden.¹²¹ Insbesondere beim *EuGH* gehen allerdings die ihm durch Art. 8 Fiskalvertrag eingeräumten Befugnisse über seine üblichen Kompetenzen hinaus, indem sie dem *Gerichtshof* eine Fristsetzung ermöglichen.¹²² Was die Kommission betrifft, so entsprechen die ihr eingeräumten Befugnisse zwar denjenigen sekundärrechtlichen Befugnissen, die sich aus dem ESWP ergeben, nicht aber den Kompetenzen, die sich aus der primärrechtlichen Vorschrift des Art. 126 AEUV ergeben würden.¹²³ In verfassungsrechtlicher Hinsicht bestanden zudem Zweifel daran, ob der Fiskalvertrag dem Gesetzgeber die haushaltspolitische Verantwortung entziehen würde.¹²⁴ Dennoch hat das *Bundesverfassungsgericht* mit seinem Urteil zum Europäischen Stabilitätsmechanismus vom 12.9.2012 den Fiskalvertrag für unionsrechts- und verfassungskonform erklärt, indem es die haushaltspolitische Gesamtverantwortung weiterhin beim Bundesgesetzgeber sah und insbesondere eine unzulässige Kompetenzerweiterung der Kommission vor diesem Hintergrund verneinte.¹²⁵

III. Verhältnis zur grundgesetzlichen Schuldenbremse

Aufgrund seiner Umsetzungspflicht ist der Fiskalvertrag ein konkretisierungsbedürftiges Instrument, das daher nach den Regeln der innerstaatlichen Anwendbarkeit des Völkerrechts nicht unmittelbar anwendbares Recht in Deutschland ist.¹²⁶ Insofern besteht ein Unterschied zum ESWP.

¹¹⁹ Vgl. *Lepsius*, ESM-Vertrag, Fiskalpakt und das BVerfG, *EuZW* 2012, 761 (761).

¹²⁰ *Fischer-Lescano/Oberndorfer*, Fiskalvertrag und Unionsrecht, *NJW* 2013, 9 (10).

¹²¹ *EuGH*, Urt. v. 27.11.2012, C-370/12, *Pringle*, Rn. 185.

¹²² *Fischer-Lescano/Oberndorfer* (Fn. 119), S. 11.

¹²³ *Ebd.*

¹²⁴ *Ebd.*

¹²⁵ BVerfGE 135, 317 (432).

¹²⁶ Vgl. *Puttler*, in: *Stern/Sodan/Möstl* (Fn. 117), § 19 Rn. 86.

Allerdings ist Deutschland seiner Umsetzungsverpflichtung 2013 mit dem Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrages nachgekommen. Demnach kommt dem Stabilitätsrat die Aufgabe zu, die Befolgung des Fiskalvertrages in Deutschland zu überwachen. Die konkrete Aufgabenzuweisung an den Stabilitätsrat war beim Fiskalvertrag vonnöten, weil sich der Verweis aus Art. 109 Abs. 2 S. 2 GG nur auf Rechtsakte auf Grundlage des AEUV bezieht. Der Fiskalvertrag ist im Gegensatz zum ESWP allerdings nicht auf Grundlage des AEUV entstanden.¹²⁷ Daneben wurde durch das Gesetz die 0,5 %-Grenze des Fiskalvertrages im Haushaltsgrundsätzegesetz verankert. Der Fiskalvertrag ergänzt somit die ESWP-Vorgaben und die verfassungsrechtliche Schuldenbremse.¹²⁸ Die im Fiskalvertrag vorgesehene Defizitobergrenze von 0,5 % nähert sich außerdem in nicht unerheblicher Weise der verfassungsrechtlichen Obergrenze von 0,35 % für den Bund an. Tatsächlich wird davon ausgegangen, dass die deutsche Schuldenbremse mit ihrer Zielsetzung und ihrer Ausgestaltung dem Fiskalvertrag insoweit als Vorlage diene.¹²⁹ Im Gegensatz zu den anderen beiden Vorschriften handelt es sich wegen der kaum vorgesehenen Sanktionen jedoch um ein relativ schwaches Instrument.

E. Fazit und Ausblick

Die verfassungsrechtlichen Vorgaben der Schuldenbremse stehen mit den Maßgaben des ESWP und des Fiskalvertrages in einem Verhältnis gegenseitiger Inspiration und Ergänzung. Zwischen den grundgesetzlichen und den europarechtlichen Regelungen bestehen Unterschiede in den Ansatzpunkten und der Durchsetzung, welche insbesondere den ESWP zu einem Instrument mit eigenständiger Bedeutung machen. Indessen stellen die untersuchten Regelwerke kein starres, ständig gleichbleibendes Gitter dar. Besonders die Vorgaben des Grundgesetzes und des ESWP sind atmende Regelungen, die in politischer Weise auf den aktuellen Kontext reagieren. In diesem Sinne lenken sich alle Blicke auf das bevorstehende Gesetzgebungsverfahren nach dem Vorschlag der Europäischen Kommission zur erneuten Reformierung des ESWP. Wird das Ergebnis ähnliche Enttäuschungen wie die Reform von 2005 mit sich tragen, oder gelingt der Europäischen Union endlich der finanzpolitische Spagat zwischen Verantwortung und Flexibilität?

¹²⁷ Heun/Thiele, in: Dreier (Fn. 8), Art. 109a Rn. 40.

¹²⁸ Vgl. Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz (Fn. 14), Art. 109a Rn. 13.

¹²⁹ Klepzig, Die „Schuldenbremse“ im Grundgesetz – Ein Erfolgsmodell?, 2015, S. 183.