

Orphal, Philipp; Krahé, Max

Research Report

"Gesunde öffentliche Finanzen!" im Europarecht: Ein auslegungsbedürftiger Rechtsgrundsatz und seine Konkretisierung

Fachtexte

Provided in Cooperation with:

Dezernat Zukunft - Institute for Macroeconomics, Berlin

Suggested Citation: Orphal, Philipp; Krahé, Max (2022) : "Gesunde öffentliche Finanzen!" im Europarecht: Ein auslegungsbedürftiger Rechtsgrundsatz und seine Konkretisierung, Fachtexte, Dezernat Zukunft e.V., Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/277906>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>

„Gesunde öffentliche Finanzen“ im Europarecht

— ein auslegungsbedürftiger Rechtsgrundsatz und seine Konkretisierung

@ Philipp Orphal¹, Max Krahe²

📅 30.11.2022

Philipp.orphal@dezernatzukunft.org

Executive Summary

Die Gesundheit der öffentlichen Finanzen ist ein zentraler Begriff der Wirtschafts- und Währungsunion. Sie ist dort als „richtungsweisender Grundsatz“ für die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten vorgegeben. Das Bundesverfassungsgericht erinnert seit seinem Maastricht-Urteil regelmäßig daran, dass die „Stabilitätsgemeinschaft“ „Grund und Gegenstand des deutschen Zustimmungsgesetzes“ ist.

In unserem Papier gehen wir der Frage nach, was in den europäischen Verträgen mit „gesunden öffentlichen Finanzen“ dann eigentlich gemeint ist. Wir kommen zu folgenden Ergebnissen:

1. Der Grundsatz ist kein Selbstzweck, sondern dient der Sicherung von Preisstabilität in der Währungsunion und der Haushaltshoheit der Mitgliedstaaten.
2. Was er inhaltlich genau aussagt, ist nicht primärrechtlich ausdefiniert, sondern kann sich mit neuen wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnissen und politischen Vorstellungen im Lauf der Zeit wandeln. Daraus folgt auch, dass der Inhalt nicht durch Gerichte dem Vertragsrecht entnommen und als abschließend vorgegeben angesehen werden kann, sondern von den zuständigen Organen der Union und der Mitgliedstaaten ausgestaltet und aktualisiert werden (können) muss.
3. Damit hängt auch zusammen, wie das Ziel von „gesunden öffentlichen Finanzen“ am besten verfolgt wird. Es muss dabei nicht nur um Anreize durch Abschreckung gehen (no bail-out, no lender of last resort), sondern direkt wirkende Maßnahmen für die kurze, mittlere oder lange Frist können ebenso erlaubt sein.

#EUROPARECHT

#FISKALRECHT

¹ Philipp Orphal ist Rechtsdoktorand am Institut für Finanz- und Steuerrecht der Universität Heidelberg in den Gebieten Fiskalrecht (Haushaltsrecht), Staats- und Europarecht und Fellow beim Dezernat Zukunft.

² Max Krahe ist Forschungsdirektor des Dezernat Zukunft.

Einführung	3
I. Einordnung und Rolle des Begriffs: Woher und wofür?	4
1) Richtungsweisender Grundsatz	4
2) Risiken und Nebenwirkungen einer Währungsunion: Wofür eigentlich „gesunde öffentliche Finanzen“?	5
3) Zwischenergebnis	6
II. Physiologie der Staatsfinanzen: Wann sind öffentliche Finanzen „gesund“?	8
1) Ausgestaltung durch die politischen Organe (Sekundärrecht)	8
2) Ausgestaltung in der Rechtsprechung (Auslegung des Primärrechts)	10
a) Erklärte Problematik und Leitgedanken	10
b) Erklärte Mittel und daraus ableitbare Leitgedanken?	11
3) Und nun – Diagnose <i>lege artis</i> oder Alternative Medizin?	13
III. EZB-Anleihekäufe: Finanzspritzen für den Club Med?.....	15
IV. Ergebnis.....	16

Einführung

In unserem [Rechts-FAQ zum *Transmission Protection Instrument \(TPI\)* der Europäischen Zentralbank](#) haben wir festgestellt, dass die Zentralbanken den Mitgliedstaaten durch [Anleihekäufe](#) nicht den Anreiz zu gesunden öffentlichen Finanzen nehmen dürfen. Dasselbe gilt für die Mitgliedstaaten und die Union selbst sowie für den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM).³ Dem Anreiz zu gesunden öffentlichen Finanzen kommt also im Europäischen Recht eine große Bedeutung zu.

Viel weniger klar ist aber, was unter „gesunden öffentlichen Finanzen“ eigentlich zu verstehen ist. Welches Bild von öffentlichen Finanzen steht hinter dem Wort „gesund“, und wann sind diese „pathologisch“? Wessen Aufgabe ist es, diesen Begriff zu konkretisieren?

In diesem Beitrag wollen wir diesen Fragen in drei Schritten nachgehen. Im ersten Schritt schaffen wir Klarheit darüber, welchen Stellenwert der Begriff der „gesunden öffentlichen Finanzen“ in den Europäischen Verträgen einnimmt ([I.](#)). In einem zweiten Schritt erarbeiten wir den Inhalt des Begriffs und untersuchen, wessen Verantwortung es ist, ihn zu konkretisieren ([II.](#)). Schließlich werden Schlüsse für das Handeln der EZB gezogen ([III.](#)) und die Ergebnisse unserer Überlegungen zusammengefasst ([IV.](#)).

³ [EuGH-Urteil vom 27.11.2012, C-370/12 \(Pringle\)](#), ECLI:EU:C:2012:756, Rn. 135 und 137.

I. Einordnung und Rolle des Begriffs: Woher und wofür?

1) Richtungsweisender Grundsatz

„Ziel der [Europäischen] Union ist es, den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern.“ Mit diesem großen Satz belehrt uns Artikel 3 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) über die Ziele der Europäischen Integration. Der wirtschaftspolitische Rahmen wird im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) abgesteckt:

Artikel 119 AEUV

(1) Die Tätigkeit der Mitgliedstaaten und der Union im Sinne des Artikels 3 [...] umfasst [...] die Einführung einer Wirtschaftspolitik, die auf einer engen Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten, dem Binnenmarkt und der Festlegung gemeinsamer Ziele beruht und dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet ist.

(2) Parallel dazu umfasst diese Tätigkeit nach Maßgabe der Verträge und der darin vorgesehenen Verfahren eine einheitliche Währung, den Euro [...].

(3) Diese Tätigkeit [...] setzt die Einhaltung der folgenden richtungsweisenden Grundsätze voraus: stabile Preise, **gesunde öffentliche Finanzen** und monetäre Rahmenbedingungen sowie eine tragfähige Zahlungsbilanz.

In einem Urteil im Jahr 2000 über den Grundsatz der „offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“ betonte der Europäische Gerichtshof (EuGH), der damalige Artikel 3a – wortgleiche Vorgängerregelung von Artikel 119 AEUV – enthalte „keine Bestimmungen, die den Mitgliedstaaten klare und unbedingte Verpflichtungen auferlegen [...]. Es handelt sich dabei nämlich um einen allgemeinen Grundsatz, dessen Anwendung komplexe wirtschaftliche Beurteilungen erfordert, die in die Zuständigkeit des Gesetzgebers oder der nationalen Verwaltung fallen.“⁴

Auch dem Grundsatz der gesunden öffentlichen Finanzen wird in der juristischen Literatur kein konkreter Handlungsauftrag zugesprochen. Stattdessen wird ihm (lediglich) ein „Optimierungsgebot“ zugesprochen, das eine allgemeine Verpflichtung der Union und der Mitgliedstaaten bei der Planung und Durchführung ihrer Wirtschaftspolitiken enthalte.⁵

Welcher *Inhalt* steckt aber im Grundsatz der „gesunden öffentlichen Finanzen“?

⁴ [EuGH-Urteil vom 3.10.2000, C-9/99 \(Échirolles Distribution\)](#), ECLI:EU:C:2000:532, Rn. 25; ebenso schon [Schlussantrag Alber vom 6.6.2000, C-9/99 \(Échirolles Distribution\)](#), ECLI:EU:C:2000:299, Rn. 34 und 50.

⁵ *Kempen* in: Streinz, EUV/AEUV (3. Aufl. 2018), Art. 119 AEUV Rn. 29; *Häde* in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV (6. Aufl. 2022), Art. 119 Rn. 27; *Rodi* in: *Vedder/Heintschel* von Einegg, Europäisches Unionsrecht (2. Aufl. 2018), Art. 119 Rn. 11.

2) Risiken und Nebenwirkungen einer Währungsunion: Wofür eigentlich „gesunde öffentliche Finanzen“?

Wir wollen uns der Frage nähern und erforschen, *wofür* die öffentlichen Finanzen eigentlich „gesund“ sein müssen. Was wird mit diesem Grundsatz bezweckt oder was soll damit verhindert werden? Was sind die Auswirkungen für die anderen Mitgliedstaaten, wenn ein Staat hohe Schuldenstände hat? Oder wenn er umgekehrt ein Sparprogramm durchzieht, öffentliche Verwaltung, Vorsorge und Wohlfahrt abbaut und die Wirtschaft sich selbst überlässt?

Ein Entwurf der Kommission aus dem Jahr 1991⁶ für den heutigen Artikel 119 AEUV (im Entwurf Art. 102b) sprach von der Notwendigkeit eines „context of price stability, generally balanced public finances, and economic and social cohesion“, ging aber in den Anmerkungen (ebd. auf S. 52) auf den Punkt „generally balanced public finances“ nicht näher ein. Wirtschaftspolitische Koordinierung und zusätzliche Defizitregeln wurden in anderen, konkreteren Vorschriften geregelt (Art. 102c, 102d und 104a). Im Vertrag von Maastricht vom 7. Februar 1992 wurde dementsprechend *zusätzlich* zur wirtschaftspolitischen Koordinierung und zur Verpflichtung auf Haushaltsdisziplin (also zu den bekannten „Maastricht-Kriterien“) ein Artikel 3a aufgenommen, der *sound public finances* („gesunde öffentliche Finanzen“) zum Grundsatz erklärte. Der Wortlaut ist seitdem unverändert geblieben.

Auf europäischer Ebene war *die* große Sorge der Beteiligten beim Eintritt in eine Währungsunion die Preisstabilität. Mit einem Grundsatz „gesunder öffentlicher Finanzen“ sollte die Preisstabilität zusätzlich abgesichert werden.⁷ Das Ziel der Preisstabilität wurde deshalb eigens im Ziele-Artikel im Vertrag über die Europäische Union festgehalten,⁸ seine Sicherung wurde einem mit – historisch und im internationalen Vergleich – einmaliger Unabhängigkeit ausgestatteten System von Zentralbanken anvertraut,⁹ und auch das Grundgesetz machte dieses Ziel zur Bedingung für die Übertragung der monetären Souveränität.¹⁰ Im Grundsatz der „gesunden öffentlichen Finanzen“ sah der Gesetzgeber für den Stabilitäts- und Wachstumspakt im Jahr 1997 dementsprechend ein „Mittel zur Verbesserung der Voraussetzungen für Preisstabilität und ein starkes, nachhaltiges Wachstum, das der Schaffung von Arbeitsplätzen förderlich ist“.¹¹ Auch das Bundesverfassungsgericht hat, nachdem es schon sehr früh „gesunde staatliche Finanzen“ als „die erste Voraussetzung für eine geordnete Entwicklung des ganzen sozialen und politischen Lebens“ beschrieben hatte,¹² immer die Beibehaltung einer „Stabilitätsgemeinschaft“ angemahnt.¹³

6 Europäische Kommission, „Intergovernmental Conferences: Contributions by the Commission“, *Bulletin of the European Communities Supplement 2/91*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1991, S. 41.

7 Steinbach in: Hufeld/Ohler, *Enzyklopädie Europarecht* Bd. 9 (1. Aufl. 2022), § 6 Rn. 74 f.; Nachweise in [Fn. 40](#); s. a. das Zitat *Hufeld* in [Fn. 16](#): Gesunde öffentliche Finanzen sind kein Selbstzweck.

8 Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 Satz 2 EUV.

9 Art. 130, Art. 127, Art. 282 AEUV.

10 Art. 88 Satz 2 GG.

11 [Verordnung \(EG\) Nr. 1466/97 vom 7.7.1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken](#), Erwägungsgrund 1 und [Verordnung \(EG\) Nr. 1467/97 vom 7.7.1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit](#), Erwägungsgrund 2.

12 BVerfGE 15, 126 (141); BVerfGE 19, 150 (163).

13 BVerfGE 89, 155 Rn. 148; BVerfGE 146, 216 Rn. 68 m. w. N.

Auf nationaler Ebene hat schon in den 1980er- und 1990er-Jahren auch die Befürchtung einer „Transferunion durch die Hintertür“ eine nicht zu unterschätzende Rolle gespielt, die unvermeidbar werden könnte, wenn einzelne Mitgliedstaaten innerhalb der Währungsunion oder des Binnenmarkts in Schwierigkeiten geraten. Der Bundestag müsste dann Mittel nachschießen, wodurch ein verfassungsrechtliches Problem entstünde, da er dann „nicht ‚Herr seiner Beschlüsse‘ bliebe und sein Budgetrecht nicht mehr in eigener Verantwortung ausüben könnte“.¹⁴ Auch diese Sorge ist im Wort „Stabilitätsgemeinschaft“ enthalten.¹⁵ Sie kann erklären, weshalb „gesunde öffentliche Finanzen“ als eigener Grundsatz *neben* der Preisstabilität festgehalten wurden.

3) Zwischenergebnis

Wir können nun schon eine erste Differenzierung vornehmen. „Gesunde öffentliche Finanzen“ sind ein „richtungsweisender Grundsatz“ für eine Tätigkeit, die uns bei Wahrung nationaler Souveränität zu Frieden, Wohlergehen und der Förderung unserer Werte führen soll.¹⁶ Sie **dienen** also dazu, (1) **Preisstabilität** in der Währungsunion zu sichern (dazu bräuchten sie allerdings in Art. 119 Abs. 3 AEUV nicht als weiteres Ziel *neben* Preisstabilität genannt zu werden) sowie (2) sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten **dauerhaft eigenständig Haushalten** können, ohne sich dabei gegenseitig finanzielle Zwänge aufzubürden (dieser Zweck geht **über den der Preisstabilität hinaus**). Als Grundsatz unterscheiden sie sich in ihrem Konkretisierungsgrad von den deutlich klareren Pflichten der Mitgliedstaaten, ihre Wirtschaftspolitiken zu koordinieren (Artikel 121 AEUV) und übermäßige Defizite zu vermeiden (Artikel 126).¹⁷

Die Wirtschaftsverfassung der Union kennt insofern eine klare **Ziele-Hierarchie**: An erster Stelle stehen die **Ziele** „Frieden, Werte, Wohlergehen“ sowie unausgesprochene¹⁸ Souveränitätsvorbehalte. **Mittel** zur Verfolgung dieser Ziele sind enge Koordinierung der Wirtschaftspolitik, Binnenmarkt, gemeinsame Ziele und offene Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb (Art. 119 Abs. 1 AEUV). **Mittel** zur Verfolgung *dieser* Ziele der zweiten Ebene (die selbst nur Mittel sind) sind „stabile Preise, gesunde öffentliche Finanzen und monetäre Rahmenbedingungen sowie eine tragfähige Handelsbilanz“ (Art. 119 Abs. 3 AEUV). Wiederum als **Mittel** zur Verfolgung dieser Ziele der dritten Ebene (die selbst Mittel sind zur Erreichung der Ziele der zweiten Ebene) können die konkreteren Vorschriften über wirtschaftspolitische Koordinierung und Haushaltsdisziplin angesehen werden.¹⁹

¹⁴ BVerfGE 146, 216 Rn. 129 m. w. N.

¹⁵ BVerfGE 132, 195 Rn. 115.

¹⁶ Vgl. *Hufeld* in: Hatje/Müller-Graff, Enzyklopädie Europarecht Bd. 4 (2. Aufl. 2021), § 24 Rn. 8: „Das Gewährleistungs- und Stabilisierungsrecht, zumal das Haushaltsrecht der ‚gesunden öffentlichen Finanzen‘ (Art. 119 Abs. 3 AEUV), zieht insgesamt nicht Selbstzwecke zusammen. Gewiss objektives Recht, läuft es [...] auf Friedens-, Werte- und Wohlergehenpolitik der freiheitsverpflichteten europäischen Wirtschaftspolitik [...]“; wortgleich *Hufeld/Repasi* in: Hufeld/Ohler, Enzyklopädie Europarecht Bd. 9 (1. Aufl. 2022), § 8 Rn. 8.

¹⁷ S. a. *EuGH-Urteil vom 13.7.2004, C-27/04 (Kommission/Rat)*, ECLI:EU:C:2004:436, Rn. 68-74.

¹⁸ Dass Letztere in den Verträgen nicht als explizites Ziel angesprochen werden, dürfte mehr mit politischer Kommunikation zu erklären sein als mit ihrer fehlenden Bedeutung. Die Verträge sind primär ein Schritt „fort von nationalem Denken“ und „hin zur Europäischen Integration“. Damit ist aber mitgliedstaatliche Souveränität durch die Verträge nicht sogleich aufgegeben. In den Präambeln der Verträge sind entsprechende Vorbehalte durchaus erkennbar.

¹⁹ Nicht die expliziten vertraglichen, sondern politische und ökonomische Ziele zugrunde legend mit ganz ähnlichem hierarchischem Mittel-Ziel-Ansatz *Adamski* in: Amtenbrink/Herrmann/Repasi, *The EU Law of Economic and Monetary Union* (2020), Rn. 9.19, 9.4 f.

Mit der Funktion als „richtungsweisender Grundsatz“ steht auch fest, dass die Union und die Mitgliedstaaten den Grundsatz gesunder öffentlicher Finanzen bei ihrer „Tätigkeit“, die sich nach den übergeordneten Zielen richtet, nicht außer Acht lassen dürfen. Konkretisierungen wie im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts müssen sich deshalb nach dem Grundsatz gesunder öffentlicher Finanzen richten. Umgekehrt können öffentliche Finanzen jedenfalls dann nicht „gesund“ sein, wenn sie gegen die konkreteren Vorgaben der Koordinierung oder der Haushaltsdisziplin verstoßen.

II. Physiologie der Staatsfinanzen: Wann sind öffentliche Finanzen „gesund“?

1) Ausgestaltung durch die politischen Organe (Sekundärrecht)

Am 17. Juni 1997 veröffentlichte der Europäische Rat die „Entschließung über den Stabilitäts- und Wachstumspakt“. Darin forderte er die Mitgliedstaaten zu einer „tragfähige[n] Haushaltspolitik“ auf und verpflichtete sie auf einen „nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalt“. Die Bezugnahme auf Tragfähigkeit könnten wir zunächst als Indiz dafür verstehen, dass es hier nicht direkt um „gesunde öffentliche Finanzen“, sondern um Haushaltsdisziplin gehen sollte – aber: die englische Fassung dieser Entschließung sprach von *sound budgetary policies* – sie wählte also das Wort (*sound*), das im damaligen Artikel 3a für „gesund“ verwendet wurde. Die daraufhin erlassenen Verordnungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts, die die wirtschaftspolitische Koordinierung und die Defizitregeln konkretisieren, verfolgten dann explizit das „Ziel einer **gesunden öffentlichen Finanzlage** als Mittel [!] zur Verbesserung der Voraussetzungen für Preisstabilität und ein starkes, nachhaltiges Wachstum, das der Schaffung von Arbeitsplätzen förderlich ist“. ²⁰ Dieselben Ziele setzten sich die Reformen des Stabilitäts- und Wachstumspakts aus dem Jahr 2011 ²¹ („Six-pack“) und 2013 ²² („Two-pack“).

Seit 2011 setzt der Stabilitäts- und Wachstumspakt mit den „Six-pack“- und „Two-pack“-Verordnungen auch ausdrücklich einen besonderen Fokus auf die makroökonomische Überwachung:

Verordnung Nr. 1176/2011, Erwägungsgrund Nr. 4:

*Der verbesserte Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung sollte sich auf mehrere miteinander verknüpfte und ineinandergreifende Politiken für nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung stützen, insbesondere eine Unionsstrategie für Wachstum und Beschäftigung, wobei **besonderer Wert zu legen ist auf** [1] den Ausbau und die Stärkung des Binnenmarkts, [2] die Förderung des internationalen Handels und der Wettbewerbsfähigkeit, [3] ein Europäisches Semester für die verstärkte Koordinierung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik (**Europäisches Semester**), [4] einen wirksamen Rahmen zur Vermeidung und Korrektur übermäßiger Staatsdefizite (den **Stabilitäts- und Wachstumspakt** (SWP)), [5] einen stabilen Rahmen zur Vermeidung und Korrektur **makroökonomischer Ungleichgewichte**, [6] Mindestanforderungen an die **nationalen Haushaltsrahmen** sowie [7] eine verstärkte Regulierung und Überwachung der **Finanzmärkte** einschließlich der **Aufsicht auf Makroebene** durch den Europäischen Ausschuss für Systemrisiken (ESRB).*

²⁰ S. o. Fn. 11.

²¹ [Verordnung \(EU\) Nr. 1174/2011 vom 16.11.2011 über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet](#), Erwägungsgründe 3 und 4; [Verordnung \(EU\) Nr. 1175/2011 vom 16.11.2011 zur Änderung der Verordnung \(EG\) Nr. 1466/97](#), Erwägungsgrund 3; [Verordnung \(EU\) Nr. 1176/2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte](#), Erwägungsgrund 1; [Verordnung \(EU\) Nr. 1177/2011 vom 8.11.2011 zur Änderung der Verordnung \(EG\) Nr. 1467/97](#), Erwägungsgrund 3.

²² [Verordnung \(EU\) Nr. 473/2013 vom 21.5.2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet](#), Erwägungsgründe 1 und 2.

Hier findet sich also eine ganze Reihe von „ineinandergreifenden Politiken“, die zur Verfolgung der Ziele des Artikels 3 EUV im Rahmen der richtungsweisenden Grundsätze „miteinander verknüpft“ wurden. Die Vorstellungen der politischen Organe darüber, wann öffentliche Finanzen „gesund“ sind, fügen sich so in ein umfassendes Konzept zur Verfolgung von Wohlstand, Binnen- und Außenhandel, Wohlfahrt und Vorsorge ein und werden im Europäischen Semester unter dem Stabilitäts- und Wachstumspakt durchgesetzt.²³ „Gesunde öffentliche Finanzen“ zielen in diesem Sinne sowohl auf den Saldo zwischen Einnahmen und Ausgaben als auch auf die Allokation der Ausgaben ab.²⁴ Konkret nimmt das Sekundärrecht bei der Gesamtbewertung im Rahmen der multilateralen Überwachung (Art. 121 Abs. 3 AEUV) und der Beurteilung der öffentlichen Finanzen als „sonstige einschlägige Faktoren, einschließlich der mittelfristigen **Wirtschafts- und Haushaltslage des Mitgliedstaats**“ (Art. 126 Abs. 3 AEUV) eine ganze Reihe an weiteren Faktoren in den Blick. Darunter fallen zum Beispiel die jährliche,²⁵ mittelfristige²⁶ und langfristige²⁷ Wirtschaftsentwicklung im Verhältnis zum Potenzial(-wachstum); politische Maßnahmen zur Vorbeugung oder Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte²⁸ und zum Erreichen „dauerhafter und echter Konvergenz im Euro-Währungsgebiet und eine engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik“;²⁹ die Vereinbarkeit mit der gemeinsamen Wachstumsstrategie der Union,³⁰ den Grundzügen der Wirtschaftspolitik und den beschäftigungspolitischen Leitlinien;³¹ implizite Verbindlichkeiten im Zusammenhang mit der Bevölkerungsalterung und der privaten Verschuldung³² sowie „Rentenreformen, durch die ein Mehssäulensystem mit einer gesetzlichen, vollständig kapitalgedeckten Säule eingeführt wird“;³³ und Strukturreformen mit direkten langfristigen positiven Auswirkungen auf den Haushalt und die langfristige Tragfähigkeit der Staatsfinanzen.³⁴ Für die kommende Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts hat die Kommission angekündigt, die Vielfalt dieser Maßstäbe reduzieren zu wollen und sich auf die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen anhand der Primärausgaben (d.h. ohne Zinsausgaben), auf Schuldenabbaupfade und auf Investitionen und Strukturreformen zu konzentrieren und die Gefahr übermäßiger Ungleichgewichte stärker auf die Zukunft gerichtet zu beurteilen.³⁵

Zusammengefasst: Das Sekundärrecht betrachtet „gesunde öffentliche Finanzen“ als einen komplexen Begriff, der sich in eine umfassende wirtschaftliche und finanzielle Gesamtstrategie zur Erreichung höherer Ziele (wie Frieden, Wohlstand oder Nachhaltigkeit) einbetten muss und dessen Einhaltung an keiner einzelnen Kennzahl, sondern nur anhand einer langen Reihe verschiedener Faktoren zu bemessen ist.

²³ S. a. Khan/Richter in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV (6. Aufl. 2017), Art. 119 AEUV Rn. 13; Hufeld a. a. O. (o. Fn. 16).

²⁴ Vgl. Steinbach in: Hufeld/Ohler, Enzyklopädie Europarecht Bd. 9 (1. Aufl. 2022), § 6 Rn. 77 f.: „Das ‚Ob‘ der Defizithöchstgrenze ist vorgegeben, das ‚Wie‘ in der Auswahlfreiheit verbleibt den Mitgliedstaaten. [...] Zumindest indirekt ist die Ausgabenstruktur aber ein Anliegen der jüngeren makroökonomischen Stabilität [...]“

²⁵ Art. 5 Abs. 1 UAbs. 3-6 VO (EG) 1466/97, Art. 2 Abs. 2 VO (EG) 1467/97.

²⁶ Art. 5 Abs. 1 UAbs. 3-6 VO (EG) 1466/97, Art. 2 Abs. 3 UAbs. 1 Satz 2 Buchst. a) VO (EG) 1467/97.

²⁷ Art. 5 Abs. 1 UAbs. 7 VO (EG) 1466/97, Art. 2 Abs. 2 und Abs. 3 UAbs. 1 Satz 2 Buchst. c) VO (EG) 1467/97.

²⁸ Art. 2 Abs. 3 UAbs. 1 Satz 2 Buchst. b) VO (EG) 1467/97.

²⁹ Art. 5 Abs. 1 UAbs. 9 VO (EG) 1466/97.

³⁰ Art. 2 Abs. 3 UAbs. 1 Satz 2 Buchst. b) VO (EG) 1467/97.

³¹ Art. 5 Abs. 1 UAbs. 9 VO (EG) 1466/97.

³² Art. 2 Abs. 3 VO (EG) 1467/97.

³³ Art. 5 Abs. 1 UAbs. 8 VO (EG) 1466/97, Art. 2 Abs. 5 und 7 VO (EG) 1467/97.

³⁴ Art. 5 Abs. 1 UAbs. 7 VO (EG) 1466/97.

³⁵ Europäische Kommission, Pressemitteilung vom 9.11.2022: Ein wirtschaftspolitischer Steuerungsrahmen, der den anstehenden Herausforderungen gerecht wird.

2) Ausgestaltung in der Rechtsprechung (Auslegung des Primärrechts)

Parallel zu dieser Ausgestaltung im Sekundärrecht hat die Rechtsprechung (entgegen der Stoßrichtung des Urteils aus dem Jahr 2000) eine eigene inhaltliche Auslegung von „gesunden öffentlichen Finanzen“ entwickelt. Diese verpflichtet die staatlichen Akteure, anders als damals betont, unmittelbar auf konkrete Fiskalprinzipien: Niedrige Schulden, geringe Defizite und präventive Anreize sind die Hauptmittel für ihr Erreichen.

a) Erklärte Problematik und Leitgedanken

In seinem ersten Urteil über die Durchsetzung der Defizitregeln stellte der EuGH den Zusammenhang zwischen „gesunden öffentlichen Finanzen“ und Haushaltsdisziplin her.³⁶ Später hat er oft wiederholt, dass das Verbot der monetären Staatsfinanzierung (Art. 123) und das Verbot des bevorrechtigten Zugangs zu Finanzinstituten (Art. 124) „die Mitgliedstaaten dazu anhalten sollen, eine **gesunde Haushaltspolitik** zu befolgen, indem vermieden wird, dass [sie] zu einer **übermäßigen Verschuldung oder überhöhten Defiziten** der Mitgliedstaaten führen“.³⁷ Auch das *Bail-out*-Verbot aus Artikel 125 wurde dahin interpretiert, dass es auch anderen Mitgliedstaaten die „Beeinträchtigung des Anreizes [...], eine **solide Haushaltspolitik** zu betreiben“,³⁸ verbiete und „das Vertrauen der Mitgliedstaaten auf eine Tilgung ihrer Schulden durch andere Mitgliedstaaten ausschließen und sie dadurch zu einer **maßvollen Haushaltspolitik** anhalten“ solle.³⁹ Das diene zur „Aufrechterhaltung der **finanziellen Stabilität der Unionswährung**“⁴⁰ und dazu, die „Gefahr von **Staatsverschuldungskrisen** so weit wie möglich zu verringern“.⁴¹ Auch semantisch folgte eine Zusammenführung hin zu „gesunder Haushaltsdisziplin“.⁴²

Wie sich diese für einen „allgemeinen Grundsatz“ doch sehr konkrete Interpretation aus den höherrangigen Zielen koordinierte Wirtschaftspolitik, Binnenmarkt, gemeinsame Ziele oder offene Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb (Art. 119 Abs. 1 AEUV) oder aus den höchstrangigen Zielen Frieden, Werte und Wohlergehen (Art. 3 Abs. 1 EUV) ableitet, wurde allerdings nicht begründet. Die Berufung auf die „Stabilität der Unionswährung“ und die „Vermeidung von Staatsverschuldungskrisen“ erklärt nicht die ausschlaggebende allgemeine Annahme, dass die Höhe der Staatsverschuldung oder der Defizite negativ proportional zu diesen Zielen steht (also: „Je höher die Verschuldung oder die Defizite, desto bedrohter die Preisstabilität oder desto wahrscheinlicher eine Staatsverschuldungskrise“).

³⁶ EuGH-Urteil vom 13.7.2004, C-27/04 (Kommission/Rat), ECLI:EU:C:2004:436, Rn. 68–74.

³⁷ EuGH-Beschluss vom 12.3.2020, C-571/19 P (*EMB Consulting*), ECLI:EU:C:2020:208, Rn. 54; vom 1.10.2015, C-201/14 (*Bara*), ECLI:EU:C:2015:638, Rn. 22; vom 16.6.2015, C-62/14 (*Gauweiler*), ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 100; EuG-Urteil vom 23.5.2019, T-107/17 (*Steinhoff*), ECLI:EU:T:2019:353, Rn. 136; EuG-Urteil vom 9.2.2022, T-868/16, ECLI:EU:T:2022:58, Rn. 95 und 98.

³⁸ EuGH-Urteil vom 27.11.2012, C-370/12 (*Pringle*), ECLI:EU:C:2012:756, Rn. 136.

³⁹ *Stellungnahme Kokott* vom 26.10.2012, C-370/12 (*Pringle*), ECLI:EU:C:2012:675, Rn. 131.

⁴⁰ EuG-Urteil vom 9.2.2022, T-868/16, ECLI:EU:T:2022:58, Rn. 96; *Schlussantrag Cruz Villalón* vom 14.1.2015, C-62/14 (*Gauweiler*), ECLI:EU:C:2015:7, Rn. 219; EuGH-Urteil vom 27.11.2012, C-370/12 (*Pringle*), ECLI:EU:C:2012:756, Rn. 135.

Schlussantrag Cruz Villalón vom 9.7.2015, C-201/14 (*Bara*), ECLI:EU:C:2015:461, Rn. 19.

⁴¹ EuG-Urteil vom 9.2.2022, T-868/16, ECLI:EU:T:2022:58, Rn. 96; *Schlussantrag Cruz Villalón* vom 14.1.2015, C-62/14 (*Gauweiler*),

⁴² ECLI:EU:C:2015:7, Rn. 217.

Ganz ähnlich wie die politischen Organe folgt die Rechtsprechung also inhaltlich einem „*close to balance or in surplus*“-Ansatz. Anders als diese gestaltet sie damit aber nicht Sekundärrecht, was im Lichte neuer Umstände und Erkenntnisse vergleichbar einfach angepasst werden kann, sondern legt Primärrecht verbindlich aus. Die ursprüngliche Anerkennung, dass es sich in Art. 119 AEUV um Grundsätze handelt, deren „Anwendung komplexe wirtschaftliche Beurteilungen erfordert, die in die Zuständigkeit des Gesetzgebers oder der nationalen Verwaltung fallen“,⁴³ ist zusammen mit dem Vertrauen in die Zuverlässigkeit der politischen Organe bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe⁴⁴ in den Hintergrund gerückt. Dass der Stabilitäts- und Wachstumspakt im Jahr 2005 geändert und weiter ausdifferenziert („verwässert“) wurde, anstatt dass der Rat die betreffenden Mitgliedstaaten (Deutschland und Frankreich) für ihre Defizite einfach „verurteilte“, wurde von vielen als Kapitulation des Rechts vor der Politik interpretiert.⁴⁵ Seitdem leiten die Gerichte den „richtigen“ Inhalt von „gesunden öffentlichen Finanzen“ in einer Art Ersatzvornahme einfach selbst aus dem Primärrecht ab. Die komplexe Vielheit möglicher Aspekte wurde durch die Höhe des Defizits und des Schuldenstands ersetzt.

b) Erklärte Mittel und daraus ableitbare Leitgedanken?

Auch die **Mittel zur Verfolgung dieses Ziels** hat die Rechtsprechung direkt dem Primärrecht entnommen. Sie setzt dabei zentral auf **Anreize**. Zum einen müssten sich die Mitgliedstaaten immer im Klaren darüber sein, „dass sie im Fall eines Defizits nach einer Finanzierung auf dem Markt zu suchen haben werden“. Zum anderen dürften sie sich dabei nicht „vor den Konsequenzen schützen [können], die die Entwicklung ihrer makroökonomischen Lage oder ihrer Haushaltslage unter diesem Aspekt mit sich bringen kann“.⁴⁶ Die Zinsen, die private Gläubiger für Kredite an den Staat verlangten, würden bei „ungesunden“ öffentlichen Finanzen steigen und bei „gesunden“ wieder sinken, sodass die Finanzierung am Markt die Mitgliedstaaten zu „gesunden öffentlichen Finanzen“ anhalte – ein gesundes Finanzierungsumfeld *by design*, vorausgesetzt, dass die Märkte sich nach dieser Logik verhielten.⁴⁷

Für den **Inhalt** von „gesunden öffentlichen Finanzen“ eröffnet diese Anreizvorstellung hingegen, anders als die obigen Zitate vermuten lassen, **drei Alternativen**.

Eine **erste Möglichkeit** wäre, dass die Rechtsprechung sich vorstellt, dass die Märkte **mit steigender Verschuldung höhere Zinsen** fordern. Damit wären Ziel, Gefahren, Funktionsmechanismus und Lösungsmittel klar benannt, wenn auch das Konstrukt insgesamt untersuchungswürdig wäre. Für diese erste Möglichkeit sprechen die Formulierungen, die auf ein Leitbild möglichst niedriger Verschuldung ausgerichtet sind.

⁴³ [EuGH-Urteil vom 3.10.2000, C-9/99 \(Échirolles Distribution\)](#), ECLI:EU:C:2000:532, Rn. 25; ebenso schon [Schlussantrag Alber vom 6.6.2000, C-9/99 \(Échirolles Distribution\)](#), ECLI:EU:C:2000:299, Rn. 34 und 50.

⁴⁴ Zum Zusammenhang zwischen dem Defizitverfahrens-Urteil (o. [Fn. 36](#)) und der darauffolgenden Änderung des Stabilitäts- und Wachstumspakts [Häde](#) in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV (6. Aufl. 2022), Art. 126 AEUV Rn. 90 m.w.N.

⁴⁵ [Deutsche Bundesbank, Monatsbericht April 2005](#), S. 15; [Häde](#) in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV (6. Aufl. 2022), Art. 126 AEUV Rn. 90 m. w. N.; [Bandilla](#) in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 126 AEUV Rn. 20 (63. EL Dezember 2017); [Kempen](#) in: Streinz, EUV/AEUV (3. Aufl. 2018), Art. 126 AEUV Rn. 12.

⁴⁶ [EuGH-Urteil vom 11.12.2018, C-493/17 \(Weiss\)](#), ECLI:EU:C:2018:1000, Rn. 132.

⁴⁷ Dazu oben [Fn. 3](#) und im einzelnen [Orphal, Marktlogik ist kein Rechtsgebot, VerfBlog vom 2.8.2022](#) und [Politik & Ökonomie-Blog vom 16.8.2022](#).

Eine **zweite Möglichkeit** wäre aber, dass man davon ausgeht, dass die Märkte sich bei der Zinsbildung **an den Vorgaben des Primär- und Sekundärrechts orientieren**, nach dem Motto: „Wenn ein Staat sich nicht an das Recht hält, preisen wir höhere Zinsen ein.“ Zu solchen Vorstellungen ist aber auch angemerkt worden:

„Weiter setzt die Vorstellung einer privatisierten Durchsetzung der Fiskalregel [sic] durch den Zinsmechanismus der Kapitalmärkte voraus, dass die Märkte die Fiskalregeln in der konkreten Form der Referenzwerte des Defizitprotokolls für angemessen und aussagekräftig halten. Gehen etwa die Marktakteure davon aus, dass die Bundesrepublik problemlos mit Schuldenstandsquoten weit jenseits von 60 % des BIP operieren kann, wird es zu keinen Risikoaufschlägen kommen.“⁴⁸

Drittens ist denkbar, dass die Rechtsprechung schlicht **den Märkten die Beurteilung überlassen will, was „gesunde öffentlichen Finanzen“ überhaupt sind**. In diesem Framing würde von den Märkten gar nicht erwartet, dass sie sich nach der Höhe der Verschuldung oder nach den Vorgaben des Sekundärrechts richten – sondern sie machen sich ein Bild davon, wie die Staatsfinanzen aussehen müssen, und dieses Bild gilt dann qua „Amts“- Autorität als richtig. Dafür sprechen die Ausführungen der Generalanwältin am EuGH, Juliane Kokott:

„[D]as Maß dieser Zinsaufschläge orientiert sich idealerweise an den Erwartungen der potenziellen Gläubiger im Hinblick auf die unterschiedliche Bonität der einzelnen Mitgliedstaaten. Für die Bonität ist wiederum die finanzielle Leistungsfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaates entscheidend.“⁴⁹

Über das Mittel des Anreizes hinaus zeigt die jüngere Rechtsprechung auch Ansätze von Akzeptanz für eine **breitere Palette von Mitteln**. In einer Entscheidung über ein Gesetz der Hellenischen Republik (Griechenland) über Umschuldungsmaßnahmen hat das Gericht Erster Instanz (*EuG*) im Jahr 2019 argumentiert, dass auch ein Schuldenschnitt das Ziel gesunder öffentlicher Finanzen unter Umständen nicht verletze: Es werde nämlich „nicht der Zweck verfolgt, die Verschuldung der Hellenischen Republik zu vertiefen, sondern im Gegenteil sie angesichts ihrer Übermäßigkeit zu verringern, indem die von den Klägern gehaltenen Titel abgewertet werden“.⁵⁰ Auch ein „Haircut“ kann also unter Umständen „gesund“ sein.

Diese Argumentation stellt anders als der ansonsten dominierende Tenor **nicht nur auf die Anreize** ab, die aus den Maßnahmen entstehen, sondern **auch auf die konkreten Wirkungen** für die „Gesundheit“ der öffentlichen Finanzen. Der Gesundheit der öffentlichen Finanzen kann demnach nicht ausschließlich durch **Prävention** gedient sein, sondern unter Umständen auch mit **Therapie**.

Das Gericht zeigte sich damit immerhin offen für ein neues Mittel – folgt aber mit seiner Argumentation wieder dem Leitbild von „gesunden öffentlichen Finanzen“ als möglichst niedrigem Schuldenstand. Ein „kerngesunder“ Haushalt hat in diesem Verständnis keine Neuverschuldung, ein positiver Schuldenstand leitet sich allenfalls aus Krisenprogrammen oder noch zu bewältigenden Altlasten ab, sollte aber bei normaler Konjunktur möglichst schnell zurückgefahren werden. Wie sich das aus dem Primärrecht und den dort formulierten überrangigen Zielen ableitet, bleibt weiterhin offen.

⁴⁸ *Neumeier* in: Hufeld/Ohler, Enzyklopädie Europarecht Bd. 9 (1. Aufl. 2022), § 10 Rn. 123.

⁴⁹ *Stellungnahme Kokott vom 26.10.2012, C-370/12 (Pringle)*, ECLI:EU:C:2012:675, Rn. 132 f.

⁵⁰ *EuG-Urteil vom 23.5.2019, T-107/17 (Steinhoff)*, ECLI:EU:T:2019:353, Rn. 137.

3) Und nun – Diagnose *lege artis* oder Alternative Medizin?

Die Gesundheit der „nerfs de la République“⁵¹ kann also nach verschiedenen Maßstäben diagnostiziert werden. Einerseits verweist ein **prozedurales, differenziertes Verständnis** für die inhaltliche Konkretisierung auf die nähere Ausgestaltung durch die Politik, die vornehmlich im Stabilitäts- und Wachstumspakt und im Zuge der haushaltspolitischen und makroökonomischen Überwachung stattfindet. Kurz: eine politische Auslegung, in der die komplexe Abwägung der verschiedenen Komponenten „gesunder öffentlicher Finanzen“ dem Sekundärrecht überlassen wird.

Andererseits sieht ein **materielles, entpolitisertes Verständnis** das Optimum der haushaltspolitischen „Gesundheit“ in einem ausgeglichenen Finanzierungssaldo. Die **Alternativen**, dass die Märkte sich am prozeduralisierten Standard **orientieren** oder gar einer **ganz eigenen Definition** folgen könnten, scheinen nicht im Vordergrund zu stehen.

Auch die **Mittel** zur Verfolgung von gesunden öffentlichen Finanzen werden unterschiedlich hergeleitet. Während das Sekundärrecht wesentlich mit der Abgrenzung zwischen „gesetzlich vorgeschriebenen“ bzw. „nicht-diskretionären“ Maßnahmen auf der einen Seite und „diskretionären“ auf der anderen arbeitet und den Blick auf **mittel- und langfristige Einnahmesteigerungen** sowie **kurzfristige Ausgabenkürzungen** lenkt,⁵² hat die Rechtsprechung bisher einen klaren Fokus auf **Anreize** gesetzt, die von Maßnahmen der Mitgliedstaaten, des ESM oder der EZB ausgehen könnten. Erst in einem neueren Urteil wurden auch die **konkreten Wirkungen für die öffentlichen Finanzen im Einzelfall** berücksichtigt.

Zur Frage, auf wessen Einschätzung es für die Beurteilung der „Gesundheit“ der öffentlichen Finanzen eigentlich ankommen sollte, enthält der Schlussantrag des Generalanwalts Melchior Wathelet im *Weiss*-Verfahren eine spannende Passage. Er sprach sich dort mit folgenden Argumenten für eine auf offensichtliche Fehler begrenzte richterliche Kontrolle der EZB-Maßnahmen aus:

[116] [...] In einem solchen Kontext darf der Unionsrichter nämlich nicht seine Beurteilung der tatsächlichen Umstände [wirtschaftlicher], wissenschaftlicher und technischer Art an die Stelle derjenigen des [Organs] setzen, dem allein der Vertrag diese Aufgabe anvertraut hat [...].

[117] Eine solche Kontrolle mag begrenzt oder gar formal erscheinen. Dem Gerichtshof – oder einem anderen Gericht – kann aber nicht vorgeworfen werden, so zu verfahren, wenn eine eingehendere Prüfung nicht mehr eine juristische, sondern im vorliegenden Fall eine wirtschaftliche Analyse wäre, die nicht in die Fachkompetenz des Richters fällt [...].⁵³

Damit zitiert er Rechtsprechung des EuGH; die Begriffe in eckigen Klammern hat er selbst eingefügt.

⁵¹ So nannte *Jean Bodin*, ein großer Staatstheoretiker der Neuzeit, in den *Six Livres de la République* (1576) die Bedeutung der Finanzen für den modernen Staat; dazu *Vogel* in: *Isensee/Kirchhof, HStR* Bd. II (3. Aufl. 2004), § 30 Rn. 22.

⁵² Art. 5 Abs. 1 UAbs. 3-5 [VO \(EG\) 1466/97](#).

⁵³ [Schlussantrag Wathelet vom 4.10.2018, C-493/17 \(Weiss\)](#), ECLI:EU:C:2018:815, m. w. N.

Die von ihm aufgegriffenen Gedanken sind auch auf die Gesundheit der öffentlichen Finanzen übertragbar.⁵⁴ Die Ausgestaltung des Sanktionierungsverfahrens bei der wirtschaftspolitischen Koordination (Art. 121 AEUV) und der Ausschluss des justiziellen Vertragsverletzungsverfahrens bei der Durchsetzung der Haushaltsdisziplin (Art. 126 Abs. 10 AEUV) sprechen dafür, dass die erforderlichen wirtschaftspolitischen Einschätzungen durch die Europäische Kommission und den Rat vorgenommen werden sollen und nicht durch die Justiz. Dem Richter geben die Verträge wenige Hinweise auf einen „originären“ Inhalt des Begriffs „gesunde öffentliche Finanzen“ oder auf die richtigen Mittel zu deren Verfolgung.

Damit muss auch ein unmittelbar aus dem Primärrecht herleitbares Bild von ausgeglichenen Finanzierungssalden und ihrer Erreichung ausschließlich durch Anreize abgelehnt werden. Öffentliche Finanzen können **nicht nur dann** (im Sinne einer notwendigen Bedingung) und auch **nicht schon dann** (als hinreichende Bedingung) abstrakt als „gesund“ beurteilt werden, wenn der Staat „schlank“ bleibt und den (Staats-)Konsum reduziert. Ob die „Gesundheit“ der Staatsfinanzen an geringen Defiziten oder einem niedrigen Schuldenstand bemessen werden kann, ist in der Volkswirtschaftslehre umstritten.⁵⁵ Diesen Streit aufzulösen, kann nicht sinnvollerweise Aufgabe der Gerichte sein. Den erforderlichen Ausgleich können sie mit dem Versuch, einen primärrechtlichen „Gesundheits“-Begriff mit einem einseitigen Blick auf die Höhe des Defizits auszudefinieren, nur verfehlen.

Das gilt auch für die Frage, wie dieses Ziel verfolgt werden soll. Die Verträge geben nicht vor, dass gesunde öffentliche Finanzen nur durch Anreize verfolgt werden dürften und zur wirksamen Abschreckung auch ein „Haushalts-Kreislauf-Zusammenbruch“ hingenommen werden müsste. Auch diese Frage ist den fachlich kompetenten und politisch verantwortlichen Organen überlassen.

Die Abwägung der verschiedenen Elemente, die eine Haushaltspolitik „gesund“ oder „pathologisch“ machen, ist komplex und in den Verträgen weder dem Inhalt noch der Methode nach vorweggenommen. Die Aussage des Bundesverfassungsgerichts zum Begriff des „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ (Art. 109 Abs. 2 GG), dass der Gesetzgeber dessen Inhalt „nicht im Grundgesetz festschreiben wollte, um dieses für künftige Fortentwicklungen der wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnis offenzuhalten“,⁵⁶ kann ohne Weiteres auf den Begriff „gesunde öffentliche Finanzen“ übertragen werden.

Die Gerichte prüfen, ob die Union und die Mitgliedstaaten bei ihrer „Tätigkeit“ die „richtungsweisenden Grundsätze“ des Artikels 119 Abs. 3 AEUV beachten. Die Inhalte der dort genannten Begriffe sind aber primärrechtlich kaum vorgegeben. Dem deutschen Verfassungsrecht sind solche wechselseitigen Einflüsse zwischen Normebenen im Wirtschaftsverfassungsrecht vertraut;⁵⁷ Entsprechendes muss auch im Unionsrecht gelten.

⁵⁴ S. o. [Fn. 4](#).

⁵⁵ Siehe zum Beispiel *Lerner* (1943, 1951), der für eine Finanzpolitik argumentiert, die den Schuldenstand als volkswirtschaftliche Variable wohlwollend vernachlässigt und stattdessen auf Arbeitsmarkt und Preisstabilität achtet; *Fatas/Summers* (2018), die aufzeigen, dass der Versuch, durch Defizitreduktion die Schuldenquote zu senken unter Umständen so viel Wirtschaftsleistung zerstören kann, dass die Schuldenquote langfristig steigt; oder kürzlich *Blanchard* (2019), der in seiner Präsidentialansprache vor der American Economic Association argumentierte, dass, abhängig von den relativen Höhen der BIP-Wachstumsrate sowie der Zinsen, die ein Staat auf seine Staatsschulden zahlen muss, höhere Defizite ohne zukünftige Tilgung eindeutig wohlfahrtssteigernd wirken können. Für eine vertiefende Diskussion dieser Fragen siehe *Sigl-Glückner et al.* (2021).

⁵⁶ BVerfGE 79, 311 (338).

⁵⁷ Vgl. zum Eigentumsbegriff Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG, zum Steuerbegriff § 3 Abs. 1 AO oder zum gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht § 1 StabG.

III. EZB-Anleihekäufe: Finanzspritzen für den Club Med?

Dieses Ergebnis ist besonders im Zusammenhang mit dem [*Transmission Protection Instrument der Europäischen Zentralbank*](#) aufschlussreich. Mit ihren *eligibility criteria* (von denen abhängt, ob die Zentralbanken Anleihen von einem Mitgliedstaat kaufen würden, falls die Spreads über die von Fundamentaldaten gerechtfertigte Höhe ansteigen) verlangt die EZB, dass der betreffende Mitgliedstaat sich (1) an die Regeln über die Haushaltsdisziplin und (2) an die über makroökonomische Ungleichgewichte hält, (3) die Staatsfinanzen tragfähig sind und (4) die länderspezifischen Empfehlungen eingehalten werden, die im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts formuliert wurden.

Diese Berücksichtigung von verschiedenen Aspekten erinnert sichtlich an den oben zitierten Erwägungsgrund aus der Verordnung 1176/2011. Verstehen wir die Einschätzung der politischen Organe in einem **prozeduralen** Sinn als die **jeweils gültige Konkretisierung des rechtlichen Grundsatzes „gesunder öffentlicher Finanzen“**, dann verweisen die *eligibility criteria* direkt auf den gegenwärtig geltenden Begriff. Die nähere Definition von „gesunden öffentlichen Finanzen“ ist dann **nicht Aufgabe der Gerichte anhand eines direkt aus dem Primärrecht ableitbaren Begriffs** von ausgeglichenen Finanzierungssalden – „gesunde öffentliche Finanzen“ sind nicht dasselbe wie Haushaltsdisziplin (s. o.) – und wird auch **nicht allein den Märkten überlassen**, sondern **den politischen Organen Kommission und Rat**, die dafür fachliche Kompetenz und eine politische Legitimation haben, die den Gerichten (Kompetenz) und den Märkten (Legitimation) fehlen. An deren Vorgaben ist auch die EZB im Rahmen ihres Sekundärmandats zur Unterstützung der wirtschaftspolitischen Ziele in der Union gebunden. Ob sie sich an diese Bindung hält, können wiederum Gerichte am Maßstab des Unterstützungsmandats – Art. 127 Abs. 1 Satz 2 und Art. 282 Abs. 2 Satz 3 AEUV, Art. 2 Satz 2 ESZB-Satzung – prüfen.

IV. Ergebnis

Für die rechtliche Bedeutung von „gesunden öffentlichen Finanzen“ ergibt sich daraus Folgendes:

1. Gesunde öffentliche Finanzen sind **kein Selbstzweck**, sondern ein **Mittel** zur Sicherung von **Preisstabilität** und **nationaler Entscheidungshoheit über den Haushalt**. Das wirkt sich auch auf die rechtliche Beurteilung von Maßnahmen aus, die sich auf die Finanzlage von Mitgliedstaaten auswirken können.
2. Der Begriff ist **inhaltlich nicht primärrechtlich definiert**. Seine Ausgestaltung im Einzelnen ist **den politischen und bürokratischen Organen** von Union und Mitgliedstaaten überantwortet.
3. Zulässige **Mittel zu ihrer Verfolgung** sind **nicht nur Anreize** für die mittlere und lange Frist, sondern können zum Beispiel auch **konkrete Maßnahmen** wie ein Schuldenschnitt sein, der der Haushaltslage von Staaten in der kurzen Frist helfen kann, oder weitere Maßnahmen, die der Wirtschaftslage und damit den öffentlichen Finanzen – ob diese von der Politik eng, sprich als niedrige Schulden, oder weiter, sprich als Wohlstand-, Nachhaltigkeits-, und Friedensfördernd, ausgelegt wurden – langfristig zuträglich sind. Auch diese Frage ist primärrechtlich nicht vorgegeben und kann nicht allein von Gerichten ausgearbeitet werden.

Das Ergebnis ist eine Rechtmäßigkeitskontrolle von Maßnahmen der Union, ihrer Organe und der Mitgliedstaaten, die diesen zunächst die Chance lässt, im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten **selbst festzulegen, welche Finanzlage „gesund“ ist**, und dies nicht durch ein Optimum niedriger Defizite oder Schuldenstände vorwegnimmt. Auf einer zweiten Stufe muss ihnen auch zugestanden werden, die **geeigneten Mittel** zur Verfolgung eines solchen Ziels festzulegen. Die rechtliche Prüfung muss sich sodann auf **Plausibilität** beschränken und sich dabei an den **Zielen** orientieren, zu deren Erreichung die „richtungsweisenden Grundsätze“ des Artikels 119 Abs. 3 AEUV **dienen** sollen.

Dass dabei die Rechtmäßigkeitskontrolle möglicherweise weniger streng ausfällt, ist für einen solchen Begriff keine rechtsstaatliche Schwäche, sondern eine demokratie- und rechtstheoretische Stärke. Begriffe wie „gesunde öffentliche Finanzen“ sollten nicht juristisch prädeterniniert sein, sondern müssen sich entlang politischer Verantwortlichkeit, fachlicher Kompetenz, des fortschreitenden Wissensgewinns (insbesondere aus Finanz- und Wirtschaftswissenschaften) sowie der sich verändernden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen bewegen. Ansonsten schwindet ihre Akzeptanz, ihre Einhaltung und am Ende auch ihre gesamte Normativität.

In einem [FAZ-Beitrag vom 4. Oktober 2022](#) sprachen sich die EU-Kommissare Thierry Breton und Paolo Gentiloni dafür aus, „die Debatte über die Qualität der öffentlichen Finanzen zu versachlichen – statt wie bisher den guten gegen den schlechten Schüler auszuspielen, den Korrekten gegen den Verschwender. Die Realität ist komplexer. [...] Die nominale Staatsverschuldung ist und bleibt der Eckpfeiler unserer gemeinsamen Haushaltsregeln, aber sie kann nicht der einzige Referenzpunkt sein. Wir brauchen eine breitere Perspektive.“ Diesem Ansatz folgen auch die kommunizierten Reformvorschläge der Kommission.⁵⁸ Ob sich diese Forderung politisch durchsetzen lässt, wird sich zeigen. Das Primärrecht verbietet eine solche Dynamisierung nicht, sondern setzt sie gerade voraus.

⁵⁸ [Europäische Kommission, Pressemitteilung vom 9.11.2022: Ein wirtschaftspolitischer Steuerungsrahmen, der den anstehenden Herausforderungen gerecht wird.](#)

Dezernat Zukunft

Institut für Makrofinanzen

Das Dezernat Zukunft ist eine überparteiliche Vereinigung, die Geld-, Finanz- und Wirtschaftspolitik verständlich, kohärent und relevant erklären und neu denken will. Dabei leiten uns unsere Kernwerte:

Demokratie, Menschenwürde und breit verteilter Wohlstand.

 www.dezernatzukunft.org

 [@DezernatZ](https://twitter.com/DezernatZ)

Diese Arbeit wurde unterstützt von der European Climate Foundation, Franziska-und-Otto-Bennemann Stiftung und Open Philanthropy.

Impressum

Veröffentlicht durch:

Dezernat Zukunft e.V.,
Tieckstraße 37, 10115 Berlin
www.dezernatzukunft.org

Vertretungsberechtigter Vorstand:

Dr. Maximilian Krahé

Vorstand:

Dr. Maximilian Krahé, Dr. Maximilian Paleschke, Nicolas Gassen

Vereinsregister des Amtsgerichts Charlottenburg

Vereinsregisternummer 36980 B

Inhaltlich Verantwortlicher nach §18 MstV: Dr. Maximilian Krahé

Herausgeber:

Dr. Maximilian Krahé, Hamburg
E-Mail: max.krahe@dezernatzukunft.org

Design:

Burak Korkmaz

Diese Arbeit von Dezernat Zukunft ist lizenziert unter der CC BY-NC 4.0



Die Inhalte können mit klarer Kennzeichnung der Quelle und, sofern angegeben, unter Angabe des Autors bzw. der Autorin verwendet werden.