

Kolmer, Simon; Schmitz, Sebastian

Article

Brüssel vs. Berlin: Wie die EU-Fiskalregeln und die Schuldenbremse die Fiskalpolitik herausfordern

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Kolmer, Simon; Schmitz, Sebastian (2025) : Brüssel vs. Berlin: Wie die EU-Fiskalregeln und die Schuldenbremse die Fiskalpolitik herausfordern, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Paradigm Publishing Services, Warsaw, Vol. 105, Iss. 10, pp. 738-744, <https://doi.org/10.2478/wd-2025-0188>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/330870>

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/4.0/>

Simon Kolmer, Sebastian Schmitz

Brüssel vs. Berlin: Wie die EU-Fiskalregeln und die Schuldenbremse die Fiskalpolitik herausfordern

Die neuen EU-Fiskalregeln und die reformierte deutsche Schuldenbremse unterscheiden sich grundlegend. Während die Schuldenbremse den strukturellen Saldo der Kernhaushalte von Bund und Ländern betrachtet, konzentrieren sich die EU-Regeln auf das Wachstum der Ausgaben des gesamten Staatssektors. Keine der beiden Regeln ist systematisch strenger, weshalb die Einhaltung einer Regel nicht die Einhaltung der anderen garantiert. Erschwerend kommt hinzu: Weil die neuen EU-Regeln sich auf gesamtstaatliche Ausgaben beziehen, lassen sie sich schwer auf föderale deutsche Ebenen herunterbrechen. Die Bindungswirkung der Regeln ist dadurch geschwächt. Die mögliche Folge: übermäßiges Ausgabenwachstum.

Im Jahr 2025 greifen erstmalig die Regeln des reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP), welche alleinig eine Begrenzung des Wachstums der gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben vorsehen (BMWE, 2025a). Gleichzeitig sind in Deutschland die Anforderungen der Schuldenbremse einzuhalten, deren grundsätzliches Design auf die Einhaltung der vorherigen europäischen Fiskalregeln (mittelfristiges Ziel eines strukturellen Defizits von maximal 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP)) ausgelegt ist (für einen allgemeinen Überblick zu Fiskalregeln siehe Wyplosz (2012), ein Überblick zur empirischen Forschung liefern Heinemann et al. (2018) und Potrafke (2025)). Mit den im März 2025 beschlossenen Änderungen der Schuldenbremse ist auch das nationale Fiskalregelwerk umfassend reformiert worden. Angesichts dieser doppelten Reform stellt sich nun die Frage, wie diese Regeln ineinandergreifen (Büttner, 2025).

Neue Fiskalregeln, neue Herausforderungen

Deutschland hat im Juli 2025 als letzter EU-Mitgliedstaat seinen mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Plan

(FSP) vorgelegt.¹ Mit dem FSP werden die Investitions- und Reformprioritäten für die nächsten Jahre festgelegt. Insbesondere gibt der im FSP enthaltene Ausgabenpfad die verbindliche Obergrenze für das gesamtstaatliche Ausgabenwachstum für die nächsten fünf Jahre vor. Die tatsächliche Einhaltung der EU-Fiskalregeln wird im Rahmen der jährlichen Fortschrittsberichte und des darin berichteten realisierten gesamtstaatlichen Nettoausgabenwachstums überprüft.

Für die nationale Haushaltsführung ist es von entscheidender Bedeutung, die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der parallel geltenden nationalen sowie europäischen Fiskalregeln einzuordnen. Insbesondere ist von Interesse, ob bzw. welches der beiden Regelwerke systematisch strenger ist und welche Ausgaben und Finanzierungsvorgänge unter die jeweiligen Regeln fallen. Aus den unterschiedlichen Systematiken ergeben sich Implikationen sowohl für die innerstaatliche Umsetzung der EU-Fiskalregeln² als auch für die Arbeit der Reformkommission zur Modernisierung der Schuldenbremse.

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Die hier geäußerten Ansichten ausschließlich persönlicher Natur und spiegeln nicht notwendigerweise die Position des BMWE wider, sondern erfolgen in privater Eigenschaft und sind nicht als offizielle Stellungnahmen des Ministeriums zu verstehen. Wir danken Susanne Cassel, Eckhard Janeba und Jens Boysen-Hogrefe sowie den Teilnehmern der 2025 ZEW Public Finance Conference für hilfreiche Kommentare und Anregungen.

¹ Bundesregierung (2025) sowie BMWE (2025b).

² Fiskalregeln stellen föderale Staaten vor besondere Herausforderungen, beispielsweise hinsichtlich Koordination, Moral Hazard und sich daraus ergebenden Fehlanreizen (Ter-Minassian, 2007; Rodden, 2006; von Hagen, 2013).

Simon Kolmer und Dr. Sebastian Schmitz sind Mitarbeiter beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE) in Berlin.

Systematische Unterschiede

Zentrale Steuerungsgröße der deutschen Schuldenbremse ist die Nettokreditaufnahme bzw. der strukturelle Saldo, also der Finanzierungssaldo der staatlichen Einnahmen und Ausgaben, bereinigt um konjunkturelle Schwankungen sowie sogenannte finanzielle Transaktionen (Kredite und Erwerb von Beteiligungen). Das strukturelle Defizit des Kernhaushalts des Bundes darf 0,35 % des BIP nicht überschreiten; den Bundesländern wird seit der jüngsten Grundgesetzänderung ebenfalls ein Spielraum von 0,35 % des BIP eingeräumt. Für die Gemeinden und Sozialversicherungen sieht die Schuldenbremse keine direkten Vorgaben vor; diese sind allerdings durch andere Vorgaben in ihrer Haushaltsführung eingeschränkt. Statistische Basis für die Schuldenbremse ist die Finanzstatistik.

Die neuen EU-Fiskalregeln stellen hingegen allein auf das Wachstum der strukturellen Nettoprimärausgaben ab. Dabei handelt es sich um die Gesamtheit der staatlichen Ausgaben, die um Zinsausgaben, konjunkturelle Arbeitsmarktausgaben, Ausgaben für EU-Programme und diskretionäre einnahmeseitige Maßnahmen (z.B. Steuerrechtsänderungen) bereinigt werden (Artikel 2 Nr. 2 Verordnung (EU) 2024/1263). Berechnungsbasis sind die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR). Die tatsächlichen Spielräume werden im Rahmen einer von der EU-Kommission vorgegebenen Methodik der Schulden Tragfähigkeitanalyse (Debt Sustainability Analysis, DSA – siehe Kasten 1) ermittelt. Das Grundprinzip ist dabei, dass die Nettoprimärausgaben nicht stärker wachsen dürfen als das nominale Produktionspotenzial (Boivin & Darvas, 2025). Darauf aufsetzend wird eine länderspezifische Anpassungskomponente vom Nettoprimärausgabenwachstum abgezogen, um die notwendige Konsolidierung hin zu einer langfristig tragfähigen Haushaltsposition sicherzustellen.

Die Umstellung auf einen einzelnen Kontrollindikator statt des vorherigen Indikatorensystems³ wird verschiedentlich als einer der zentralen Erfolge der Reform der EU-Fiskalregeln angesehen (Darvas et al., 2024). Die Verwendung einer Ausgabenregel wird damit begründet, dass die öffentlichen Ausgaben besser von den Regierungen kontrolliert und gesteuert werden können als z.B. der (strukturelle) Finanzierungssaldo (Arnold et al., 2022), der zudem auf unbeobachtbaren Variablen wie z.B. der Produktionslücke beruht.

³ Im alten SWP wurde die Regeleinhaltung anhand des Schuldenstands, der Geschwindigkeit des Schuldenabbaus, des Defizits und des strukturellen Saldos bewertet. Letzterer beruht auf der nicht beobachtbaren Produktionslücke.

Allerdings wirft auch eine Ausgabenregel vielfältige Probleme auf. So argumentiert Wyplosz (2023), dass die breite Definition der Nettoprimärausgaben die Ausgabenregel wesentlich verkompliziert. Zudem seien Defizitregeln weiterverbreitet als Ausgabenregeln. Cronin und McQuinn (2023) befürchten, dass verschiedene Bestandteile des Nettoprimärausgabenindikators bei der Haushaltsaufstellung noch nicht zur Verfügung stehen könnten.

Die Schuldenbremse und die neue EU-Ausgabenregel stellen somit auf konzeptionell unterschiedliche Zielgrößen ab, die zudem in unterschiedlichen Zyklen angepasst werden. So wird der Kreditaufnahmespielraum im Rahmen der Schuldenbremse jährlich ermittelt. Dagegen wird die Obergrenze für das jährliche Ausgabenwachstum im FSP für vier oder fünf Jahre festgelegt (= „Anpassungszeitraum“) und die Entwicklung der Schuldenstände in den darauffolgenden zehn Jahren fortgeschrieben (= „Betrachtungszeitraum“). Der langfristige Zeitraum erhöht zwar die Planbarkeit, neue Entwicklungen können jedoch grundsätzlich nicht unmittelbar berücksichtigt werden. Allerdings ist eine Überschreitung des Ausgabenpfads in gewissen Grenzen möglich (0,3 % des BIP pro Jahr und 0,6 % des BIP über den gesamten Anpassungszeitraum; Art. 2 (2) Verordnung (EG) Nr. 1467/97). Hierzu wird ein Kontrollkonto geführt, welches einen begrenzten Puffer bietet, um auf neue Entwicklungen reagieren zu können, und auch die Möglichkeit schafft, nicht genutzte Spielräume in späteren Jahren zu nutzen.

Mit der Übermittlung des deutschen FSP an die EU-Kommission am 17. Juli 2025 rückt die Umsetzung der neuen EU-Fiskalregeln in den Fokus. Die Unterschiede zwischen den Regelwerken (Staatsabgrenzung, Steuerungsgrößen, Aktualisierungszyklen) führen dazu, dass sich ökonomische Entwicklungen unterschiedlich auf die tatsächlichen Ausgabenspielräume im Haushaltsvollzug auswirken. Dies betrifft sowohl die Einnahmen- als auch die Ausgabe-seite.

Einnahmenseite

In der Schuldenbremse werden sämtliche Einnahmeveränderungen berücksichtigt. Diese werden allerdings um konjunkturelle Schwankungen und Einnahmen aus finanziellen Transaktionen bereinigt. Die EU-Ausgabenregel berücksichtigt hingegen nur diskretionäre Einnahmeveränderungen. Entsprechend gibt es verschiedene einnahmeseitige Finanzierungsvorgänge, welche den verfügbaren finanziellen Spielraum im Rahmen der Schuldenbremse, nicht aber unter der EU-Ausgabenregel (positiv/negativ) beeinflussen. Da der Ausgabenpfad im Rahmen der EU-Ausgabenregel für vier bis fünf Jah-

Kasten 1

Ermittlung des Referenzpfads auf Basis der EU-Schulden Tragfähigkeitsanalyse

Der im mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Plan (FSP) festzulegende zulässige mittelfristige Wachstumspfad der Netto-primärausgaben wird entsprechend den Anforderungen nach Art. 10 Verordnung (EU) 2024/1263 auf Basis einer langfristigen Schulden Tragfähigkeitsanalyse (Europäische Kommission, 2024) ermittelt. Die Langfristbetrachtung der Schuldenstandsquote ist ein neues Element des reformierten SWP und rückt insbesondere zwei Faktoren in den Fokus:

- Langfristige Schätzung des nominalen Produktionspotenzials (Nennergröße): Die langfristige wirtschaftliche Entwicklung bestimmt die Spielräume der staatlichen Verschuldung. Sie setzt sich zusammen aus dem langfristigen Produktionspotenzial und langfristigen Inflationserwartungen.
- Staatsverschuldung (Zählergröße): Die Entwicklung der öffentlichen Verschuldung wird durch Fortschreibung des Finanzierungssaldos des laufenden Jahres (Basisszenario) bzw. des letzten Planjahres simuliert. Zudem wird der Saldo modifiziert durch
 - o die langfristigen Erwartungen (forward rates) über die Zinsentwicklung und die daraus resultierenden Zinszahlungen sowie
 - o die erwartete Entwicklung der Kosten des Alterns (auf Basis des Ageing Reports der EU-Kommission). Die Belastung der Sozialversicherungen durch die demografische Entwicklung und die Weichenstellungen der Rentenpolitik werden so abgebildet.

Die Europäische Kommission ermittelt auf Basis dieser Faktoren, welche mittelfristige Entwicklung der Staatsfinanzen notwendig ist, um die Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) hinsichtlich der langfristigen Schuldenstandsentwicklung zu erfüllen. Für Mitgliedstaaten mit einer Schuldenstandsquote über 60 % des BIP hat die Kommission als Konkretisierung von Art. 10 festgelegt, dass der Anteil der Schulden am BIP sowohl zum Ende des Anpassungszeitraums ($t+4/t+7$) als auch zum Ende des Betrachtungszeitraums ($t+14/t+17$) abnehmen muss. Zudem müssen die sogenannten Safeguards¹ eingehalten werden. Die Schuldenstandsentwicklung wird dabei neben einem Basisszenario durch verschiedene Risikoszenarien (höheres Defizit, höhere Zinsen) überprüft. Die entsprechenden quantitativen Verfahren basieren grundsätzlich auf verbindlichen, einheitlichen EU-Methoden für alle Mitgliedstaaten. Den so für jeden Mitgliedstaat ermittelten Referenzpfad für das Wachstum der Netto-primärausgaben übermittelt die Kommission zu Beginn der FSP-Erstellung an die Mitgliedstaaten. Im Rahmen ihres FSP können die Mitgliedstaaten den Referenzpfad auf Basis eigener Daten modifizieren, sind jedoch grundsätzlich an die einheitlichen EU-Methoden gebunden. Vorgenommene Modifikationen müssen ökonomisch stichhaltig begründet werden.

¹ Die Safeguards (Artikel 7 und 8 Verordnung EU 2024/1263) definieren Mindestanforderungen für den Abbau der Schuldenstandsquote und des Defizits, um ein Mindestmaß an fiskalischer Konsolidierung zu garantieren.

re im Voraus festgelegt wird, können nicht antizipierte Veränderungen der Inflationsrate oder der wirtschaftlichen Entwicklung innerhalb dieses Zeitraums nicht bzw. nur im Rahmen der Grenzen des Kontrollkontos berücksichtigt werden. Ist die Inflationsrate (hier: der BIP-Deflator) während des Anpassungszeitraums höher als in der Planung angenommen, steigen auch die Staatsausgaben stärker als angenommen und die Grenze für das Ausgabenwachstum könnte gerissen werden. Umgekehrt gilt, dass bei einer Abweichung der Inflationsrate nach unten die Ausgabenregel einen größeren Spielraum erlaubt.

Im Rahmen der Schuldenbremse kann der Haushalt jährlich an die Inflationsentwicklung angepasst werden. Zu-

dem wirkt sich eine steigende bzw. fallende Inflationsrate tendenziell symmetrisch auf Ausgaben und Einnahmen aus, sodass der Haushaltssaldo unberührt bleibt.

Die gleichen Mechanismen gelten prinzipiell bei der realwirtschaftlichen Entwicklung: Nicht antizipierte Veränderungen nach Beschluss des Ausgabenpfads werden nur in der Schuldenbremse berücksichtigt, sodass bei positiven Abweichungen die EU-Ausgabenregel und bei negativen Abweichungen die Schuldenbremse strenger ist. Allerdings sind aufgrund der in beiden Regelwerken vorgesehenen Verfahren zur Konjunkturbereinigung bzw. Bereinigung um zyklische Arbeitsmarktausgaben erhebliche Abweichungen in Zeiten gewöhnlicher konjunktureller Schwankungen zumindest weniger wahrscheinlich. Für

außergewöhnliche Notsituationen sehen beide Regelwerke eine Ausnahmeregelung vor.

Die Ermittlung diskretionärer Einnahmeveränderungen unter der Ausgabenregel ist mit Unsicherheiten behaftet, da sie auf Schätzungen der zu erwartenden Einnahmeveränderungen beruht (Marinheiro, 2021). Daher kann es zu Abweichungen zwischen den geschätzten Werten und der tatsächlichen Entwicklung der staatlichen Einnahmen kommen. Zudem gibt es Unsicherheit darüber, welche Steuerrechtsänderungen über welchen Zeitraum als diskretionäre Einnahmeveränderungen gelten (Jousten, 2025), da die Einteilung im Ermessensspielraum der Kommission liegt. Dies betrifft z. B. auch die Behandlung der kalten Progression, die in vielen EU-Mitgliedstaaten automatisch im Steuertarif ausgeglichen wird. Diskretionäre Einnahmenveränderungen der Länder und Kommunen dürften zudem untererfasst sein, da diese bisher keine große Relevanz hatten und häufig unterhalb der Wahrnehmungsschwelle von Bund und EU-Kommission vonstatten gehen.

Entnahmen aus Rücklagen zur Finanzierung zusätzlicher Ausgaben werden unter der Schuldenbremse nicht auf die jährliche Nettokreditaufnahme angerechnet, bei der europäischen Ausgabenregel jedoch berücksichtigt. Neben dem Bund und den Ländern können auch die Sozialversicherungen über erhebliche Rücklagen verfügen. Der Abbau dieser Rücklagen kann beträchtlich zur Ausgabendynamik beitragen und somit im europäischen Regelsystem eine tendenziell restriktive Wirkung für andere Ausgaben des Gesamtstaates entfalten.

Ausgabenseite

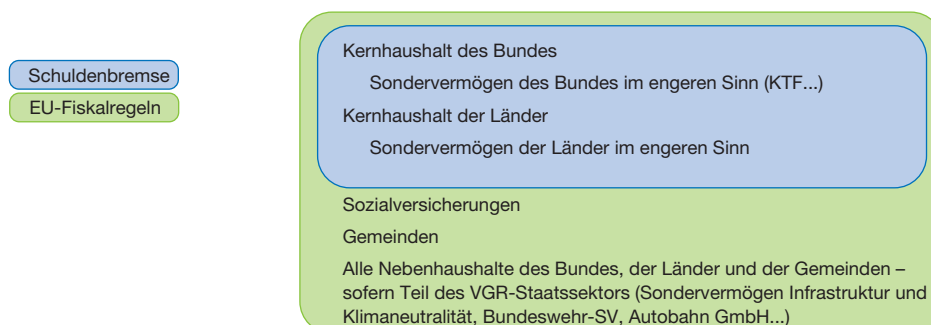
Auch die Ausgabenseite wird in den europäischen und nationalen Fiskalregeln nicht deckungsgleich behandelt. Insbesondere werden Zinszahlungen in der europäischen

Ausgabenregel herausgerechnet, in der Schuldenbremse jedoch nicht. Wie in den letzten Jahren zu sehen war, können Veränderungen im Zinsumfeld erheblichen Einfluss auf die Spielräume im Rahmen der Schuldenbremse haben. Änderungen des Zinsumfeldes können aber auch unter der Ausgabenregel indirekt über die Schuldentragfähigkeitsanalyse zu Veränderungen der finanziellen Spielräume führen, allerdings in einem deutlich geringeren Maße als unter der Schuldenbremse (und nur bei der jeweiligen Festlegung des Ausgabenpfades und nicht jährlich). Zudem bestehen Unsicherheiten über die Behandlung von finanziellen Transaktionen. In der Schuldenbremse können Ausgaben für Kredite und der Erwerb von Beteiligungen des Bundes als finanzielle Transaktionen gewertet und damit kreditfinanziert werden. Ähnliches galt bisher auch im Rahmen der europäischen Regeln, allerdings war hier der Staatssektor und nicht der Bundeshaushalt maßgeblich. So zählt die Deutsche Bahn in der VGR teilweise zum Staatssektor. Darlehen des Bundes an die Deutsche Bahn zur Sanierung des Schienennetzes sind damit keine finanzielle Transaktion. Nur Kredite und Beteiligungserwerbe außerhalb des Staatssektors zählen auf EU-Ebene als finanzielle Transaktionen und sind damit nicht ausgabensteigernd. Bislang ist noch fraglich, wie finanzielle Transaktionen in der Ausgabenregel behandelt werden.

Ein weiterer Unterschied ergibt sich hinsichtlich der Berücksichtigung von nationalen Ausgaben zur Ko-Finanzierung von EU-Programmen (Art. 2 Nr. 2 Verordnung 2024/1263). Während sie für die Berechnung der Nettoprümausgaben keine Rolle spielen, werden sie in den nationalen Regeln als reguläre Ausgaben bewertet.

Die in der Schuldenbremse vorgesehene Ermächtigung für Bund und Länder, in einer außergewöhnlichen Notsituation zusätzliche Kredite aufzunehmen, ist nicht in jedem Fall deckungsgleich mit den Ausnahmeklauseln

Abbildung 1
Staatsabgrenzung nach Schuldenbremse und EU-Ausgabenregel



Quelle: eigene Darstellung.

auf europäischer Ebene (Art 25 und 26 Verordnung EU 2024/1263). So gelten im laufenden Jahr 2025 keine Ausnahmen auf Bundesebene; allerdings haben einige Bundesländer erneute außergewöhnliche Notlagen im Sinne der Schuldenbremse erklärt. Dagegen hat die Europäische Kommission (2025) den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnet, die nationale Ausweichklausel für Verteidigungsausgaben zu aktivieren, wovon unter anderem Deutschland Gebrauch machen möchte.

Staatsabgrenzung

Die EU-Ausgabenregel und die Schuldenbremse unterscheiden sich auch hinsichtlich der anzuwendenden Abgrenzung des Staatssektors (Abbildung 1). Während die Schuldenbremse nur die Haushalte von Bund und Ländern im engeren Sinn umfasst, berücksichtigt die EU-Ausgabenregel auch Sozialversicherungen und Kommunen, außerdem werden bestimmte Staatsunternehmen wie z. B. die Autobahn GmbH, Teile der Deutschen Bahn oder kommunale Stadtwerke einbezogen, sofern sie primär vom Staat finanziert werden (Heil & Leidel, 2018).

Die Unterschiede in der Abgrenzung des Staatssektors sind nicht neu, sie waren bereits im alten Regelwerk verankert. Aufgrund der bisher sehr begrenzten – bis nicht vorhandenen – Nettokreditaufnahmespielräume der Länder, Kommunen und Sozialversicherungen war eine Einhaltung der Schuldenbremse (theoretisch) gleichbedeutend mit einer Einhaltung der alten EU-Regeln. In der Praxis haben allerdings Rücklagen und Sondervermögen bereits im alten Regime dazu geführt, dass eine Einhaltung der europäischen Vorgaben nicht garantiert war (Boysen-Hogrefe, 2022). Mit der Umstellung der EU-Regeln auf die alleinige Zielgröße Nettoprimärausgaben ist diese Kongruenz nun nicht mehr gegeben.

Reformierte Schuldenbremse

Weitere Komplexität entsteht durch die im März 2025 beschlossene Reform der Schuldenbremse. So ist das neue Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität von den Grenzen der Schuldenbremse ausgenommen, genauso wie Verteidigungsausgaben von mehr als 1 % des BIP. Im Rahmen der europäischen Regeln zählen dagegen Ausgaben in beiden Bereichen zu den Nettoprimärausgaben. Die Nutzung der nationalen Ausweichklausel im Rahmen der europäischen Regeln erlaubt zusätzliche Verteidigungsausgaben in Höhe von 1,5 % des BIP gegenüber dem Ausgabenpfad (Europäische Kommission, 2025). Allerdings ist die nationale Definition von Verteidigungsausgaben voraussichtlich umfassender als die europäische Definition. Die Europäische Kommission schlägt hier die Nutzung der sogenannten COFOG-Klas-

sifikation⁴ vor, welche tendenziell etwas enger ist als die Nato-Abgrenzung (Europäische Kommission, 2025). Eine Festlegung steht hier noch aus.

Herausforderungen und Implikationen

Bereits zu Beginn der Verhandlungen über die neuen europäischen Fiskalregeln betonte der Wissenschaftliche Beirat des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (2023), dass ein Nebeneinander von zwei potenziell bindenden Regeln die innerstaatliche Haushaltsüberwachung vor weitere Herausforderungen stellen könnte. Fiskalregeln sollen den in demokratischen Systemen bestehenden Anreiz politischer Entscheidungsträger einschränken, fiskalische Belastungen in die Zukunft zu verschieben (sogenannter deficit bias). In föderal verfassten Staaten bestehen zudem für die subnationalen Ebenen Anreize, ihren finanziellen Spielraum durch das Maximieren von Zuschüssen der höheren Ebenen zu erweitern (als Allmendeproblem auffassbar). Können die subnationalen Ebenen darüber hinaus im Falle einer übermäßigen Verschuldung mit einem Bailout durch übergeordnete Ebenen rechnen, kann sie dies dazu verleiten, langfristige Tragfähigkeitsrisiken zu ignorieren (Wyplosz, 2012).

Insgesamt besteht der Anreiz, die verfügbaren finanziellen Spielräume (generell und innerhalb von Fiskalregeln) auf Kosten der anderen staatlichen Ebenen und der anderen Gliedstaaten auszuweiten. Föderale Systeme neigen tendenziell auch dazu, ihre Fiskalregeln häufiger zu brechen (Reuter, 2019).

In der deutschen Schuldenbremse wurden derartige Fehlanreize bisher dadurch vermieden, dass sich nur der Bund verschulden durfte. Da die Schuldenbremse für die Länder erst 2020 in Kraft getreten ist und aufgrund der Coronapandemie die Ausnahmeklausel galt, wurde das System jedoch noch nicht wirklich getestet. Durch die jüngste Grundgesetzänderung haben die Länder einen Verschuldungsspielraum in gleicher Höhe wie der Bund erhalten.

Anders als Zentralstaaten mit zentralisierter Haushaltsführung stellt die EU-Ausgabenregel föderale Staaten vor zusätzliche spezifische Probleme. So müssen sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene die Nettoprimärausgaben abgeschätzt werden. Dazu müssen Bereinigungsvorgänge entsprechend den EU-Regeln (Zinsausgaben, EU-Programme etc.) vorgenommen und Zahlungen zwischen den föderalen Ebenen einheitlich bereinigt werden,

4 Classification of the functions of government. COFOG basiert auf der VGR, was auch zu Unterschieden bezüglich des Buchungszeitpunkts von Verteidigungsausgaben führen kann.

um Doppelzählungen auszuschließen. Da die Haushaltsaufstellung des Bundes und von Teilen der Länder nicht nach der VGR, sondern nach der Finanzstatistik erfolgt, muss das Zahlenwerk umgerechnet werden. Zudem müssen sämtliche Sondervermögen inklusive Unternehmen des Staatssektors der jeweiligen föderalen Ebene einbezogen werden. Es erscheint deshalb unklar, wie Bund und Länder die Nettoprimärausgaben in Echtzeit in den Haushaltsaufstellungsprozess und die Haushaltsumsetzung integrieren können, da jede Ausgabenanpassung im Prozess entsprechend zu durchleuchten ist.

Zudem besteht für die Ausgabenregel ein höherer Informationsbedarf. So müssen neben den relevanten Ausgaben selbst auch sämtliche diskretionären Einnahmeveränderungen akkurat erhoben und quantifiziert werden, da sie in der Ausgabenregel den Spielraum für Ausgaben erhöhen bzw. senken. Bisher werden diese Informationen wohl primär nur für Maßnahmen des Bundes, nicht jedoch auf Ebene der Länder und Gemeinden aggregiert, was zu einer unnötigen Einschränkung der gesamtstaatlichen Ausgabenspielräume führen kann. Auch ist unklar, ob und wie das gesamtstaatlich maximale Nettoprimärausgabenwachstum auf die einzelnen staatlichen Ebenen aufgeteilt werden könnte. Die Nettoprimärausgaben der Länder gesamtstaatlich zu steuern, ist aus den oben genannten Gründen bereits schwierig; sie auf die Kommunen herunterzubrechen, erscheint indes noch schwieriger. Hinzukommt, dass die Ausgaben der gesetzlichen Sozialversicherungen nur eingeschränkt steuerbar sind und die Nutzung ihrer Rücklagen zur Finanzierung kurzfristiger Ausgaben den finanziellen Spielraum für Bund und Länder einschränken könnte. Eine zentrale Steuerung der Ausgabenentwicklung durch den Bund dürfte schließlich auch nicht mit der grundgesetzlichen Haushaltsautonomie der Länder vereinbar sein.

Ein Aufteilungsproblem ergibt sich auch bei der Ex post-Überwachung der neuen EU-Fiskalregeln. So müssen Bund und Länder sich darüber verständigen, welche Ebene welchen Anteil der bei Regelverstößen zu erbringenden Konsolidierungserfordernisse übernehmen muss. Um das Allmendeproblem aufzulösen, müsste das Verursacherprinzip angewandt werden, um zu verhindern, dass die Kosten einer Überschreitung der Ausgabengrenzen auf die Allgemeinheit abgewälzt werden können. Ob dies praktisch umsetzbar ist, bleibt allerdings fraglich.

Die Analyse zeigt, dass die Umsetzung einer Ausgabenregel föderale Staaten vor große Herausforderungen stellt. Die Schwierigkeit, gesamtstaatliche Ausgaben Größen auf föderale Ebenen herunterzubrechen, führt zu Unklarheiten und unvollständigen Informationen. Zudem gibt es asymmetrische Informationen zwischen Bund

Tabelle 1

Gegenüberstellung von Schuldenbremse und EU-Ausgabenregel zu wesentlichen Aspekten

	Schulden- bremse	EU- Regeln
Staatsabgrenzung		
Alle Sondervermögen Bund/Länder werden berücksichtigt?	X	✓
Gemeindefinanzen werden berücksichtigt?	X	✓
Sozialversicherungen werden berücksichtigt?	X	✓
Ausgabensteigerungen aus gestiegenen SV-Beiträgen wirken restriktiv?	X	X
Ausgabensteigerungen aus Rücklagen der SV wirken restriktiv?	X	✓
Öffentliche Unternehmen des Staatssektors werden insgesamt berücksichtigt?	X	✓
Zuschüsse des Bundes an staatliche Unternehmen werden berücksichtigt?	✓	✓
Darlehen/Eigenkapitalhilfen des Bundes an staatliche Unternehmen werden berücksichtigt?	X	✓
Inflation		
Reaktionsmöglichkeit auf überraschende Inflationsentwicklung während des Anpassungszeitraums?	✓	X
Einnahmen		
Entnahmen aus Rücklagen des Bundeshaushalts oder des KTF wirken restriktiv?	X	✓
Diskretionäre Einnahmeveränderungen werden herausgerechnet?	✓	✓
Einnahmeveränderungen werden automatisch erfasst?	✓	X
Ausgaben		
Zinsausgaben werden herausgerechnet?	X	✓
Finanzielle Transaktionen innerhalb des Staatssektors (z. B. Eigenkapital an DB Netz)	✓	X
Finanzielle Transaktionen außerhalb des Staatssektors	✓	?

Quelle: eigene Darstellung.

und Ländern über die tatsächlich zu erwartende Ausgabenentwicklung, was zu Fehlanreizen führen kann. Damit Fiskalregeln ihre Bindungswirkung entfalten können, sollte idealerweise über den gesamten Haushaltsprozess klar sein, welche finanziellen Spielräume bestehen bzw. wo die finanziellen Grenzen liegen (Yalçın & Ünlükaplan, 2024). Aufgrund der Schwierigkeiten, eine Ausgabenregel in einem föderalen System wie dem deutschen umzusetzen, dürfte die Bindungswirkung der neuen europäischen Fiskalregeln in Deutschland geschwächt sein und ein übermäßiges Ausgabenwachstum damit wahrscheinlicher werden.

Fazit

Zwischen der deutschen Schuldenbremse und der EU-Ausgabenregel bestehen erhebliche Unterschiede (Tabelle 1). Dies betrifft insbesondere die voneinander abweichenden Zielgrößen, die einbezogenen Teilbereiche des Staates sowie die abweichenden Aktualisierungszyklen. Die Festlegung des Ausgabenpfades für mehrere Jahre im Voraus führt dazu, dass im Rahmen der EU-Regeln die staatlichen Ausgaben nicht angepasst werden können, wenn sich die Inflationsrate unerwartet verändert. Der finanzielle Spielraum im Rahmen der Schuldenbremse passt sich dagegen im jährlichen Turnus an solche Veränderungen an. Die im März 2025 beschlossenen Grundgesetzänderungen – Ausnahme von Verteidigungsausgaben von der Schuldenbremse, das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität in Höhe von 500 Mrd. € und der strukturelle Verschuldungsspielraum für die Länder in Höhe von 0,35 % des BIP – führen dazu, dass sich die beiden Regelwerke noch stärker unterscheiden.

Die Steuerung der gesamtstaatlichen Haushalte wird vor diesem Hintergrund schwieriger. Dies hat bereits der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz 2023 in seinem Gutachten zur Finanzierung von Staatsaufgaben betont. Bei der im Koalitionsvertrag vereinbarten Modernisierung der deutschen Schuldenbremse und etwaigen Reformen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen sollte die Kompatibilität mit den EU-Fiskalregeln zwingend berücksichtigt werden.

Aufgrund der systematischen Unterschiede zwischen angepasster Schuldenbremse und neuen EU-Regeln lässt sich nicht ableiten, dass eine der beiden Regeln per se strenger ist als die andere. Entsprechend kann die Einhaltung der einen Regel nicht automatisch die Einhaltung der anderen garantieren, sondern es muss jeweils geprüft werden, welche Fiskalregel sich im jeweiligen Haushaltsjahr als strenger erweist. Die in einem Föderalstaat herausfordernde gesamtstaatliche Koordinierung der Finanzpolitik wird damit nochmal erschwert.

Literatur

- Arnold, N., Balakrishnan, R., Medas, P., Barkbu, B., Weber, S., Lam, W., Shahmoradi, A., Rabier, L., Lagerborg, A., Roehler, C., Spector, M., Otten, J., Davoodi, H. & Zettelmeyer, J. (2022). *Reforming the EU fiscal framework: Strengthening the fiscal rules and institutions*. International Monetary Fund.
- BMWE – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. (2025a). Die neuen europäischen Fiskalregeln: Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und Wachstum gemeinsam im Blick. *Schlaglichter der Wirtschaftspolitik*, Februar.
- BMWE – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. (2025b). Investieren, Reformieren und Konsolidieren im Einklang mit den europäischen Fiskalregeln – der deutsche mittelfristige finanzpolitisch-strukturelle Plan (FSP). *Schlaglichter der Wirtschaftspolitik*, September.
- Boivin, N. E. & Darvas, Z. (2025). The European Union's new fiscal framework: A good start, but challenges loom. *Policy Brief*, 06/2025. Bruegel.
- Boysen-Hogrefe, J. (2022). Berlin sieht es locker – Brüssel (noch) nicht. *Wirtschaftsdienst*, 102(1), 19–22.
- Bundesregierung. (2025). *Deutscher mittelfristiger finanzpolitisch-struktureller Plan für den Zeitraum 2025 bis 2029*. Bundesregierung.
- Büttner, T. (2025). Gelockerte Schuldenbremse: Einhaltung der EU-Fiskalregeln wird wieder zur Herausforderung. *Wirtschaftsdienst*, 105(4), 282–287.
- Cronin, D. & McQuinn, K. (2023). Government debt forecast errors and the net expenditure rule in EU countries. *Economic Modelling*, 124, 106314.
- Darvas, Z., Welslau, L. & Zettelmeyer, J. (2024). The implications of the European Union's new fiscal rules. *Policy Brief*, 10/2024. Bruegel.
- Europäische Kommission. (2024, März) Debt Sustainability Monitor 2023. *European Economy Institutional Papers*, 271.
- Europäische Kommission. (2025). *Accommodating increased defence expenditure within the Stability and Growth Pact*.
- Heil, N. & Leidel, M. (2018). *Der Finanzierungssaldo des Staates in den Finanzstatistiken und den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen*. Statistisches Bundesamt.
- Heinemann, F., Moessinger, M. D. & Yeter, M. (2018). Do fiscal rules constrain fiscal policy? A meta-regression-analysis. *European Journal of Political Economy*, 51, 69–92.
- Jousten, A. (2025). *Debt sustainability analysis methodology in the EU's new economic governance framework: An assessment*. European Parliament.
- Marinho, C. F. (2021). The Expenditure Benchmark: Complex and Unsuitable for Independent Fiscal Institutions. *Comparative Economic Studies*, 63, 411–431.
- Potrafke, N. (2025). The economic consequences of fiscal rules. *Journal of International Money and Finance*, 153, 103286.
- Reuter, W. H. (2019). When and why do countries break their national fiscal rules? *European Journal of Political Economy*, 57, 125–141.
- Rodden, J. (2006). *Hamilton's paradox: The promise and peril of fiscal federalism*. Cambridge University Press.
- Ter-Minassian, T. (2007). Fiscal rules for subnational governments: Can they promote fiscal discipline? *OECD Journal on Budgeting*, 6(3).
- von Hagen, J. (2013). Common pools – Why a European fiscal union will make things worse. *The Bonn Journal of Economics*, 1(1), 65–73.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. (2023). *Finanzierung von Staatsaufgaben: Herausforderungen und Empfehlungen für eine nachhaltige Finanzpolitik*.
- Wyplosz, C. (2012). Fiscal rules: Theoretical issues and historical experiences. *NBER Working Paper*, 17884. National Bureau of Economic Research.
- Wyplosz, C. (2023). *The European Commission's expenditure benchmark*. Centre for Economic Policy Research.
- Yalcin, E. & Unlukaplan, I. (2024). The impact of fiscal rules on public debt and public deficits based on the budget institutions approach. *International Journal of Public Finance*, 9(1), 57–82.

Title: *Brussels vs. Berlin: How the EU fiscal rules and the debt brake challenge fiscal policy*

Abstract: *The new EU fiscal rules and the reformed German debt brake differ fundamentally. While the debt brake considers the structural balance of the core budgets of the federal and state governments, the EU rules focus on the growth of spending in the entire government sector. Neither rule is systematically stricter, so compliance with one rule does not guarantee compliance with the other. To make matters worse, because the new EU rules relate to general government spending, they are difficult to break down to the federal German level. This weakens the binding effect of the rules. The consequence: excessive spending growth in Germany becomes more likely.*