

Zur Einigung der EU-Finanzminister über die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts

Matthias Kullas



Kernthesen:

- ▶ Das Ringen um ein Mindestmaß an Schulden- und Defizitabbau zeigt, dass viele Mitgliedstaaten nach wie vor nicht daran interessiert sind, ihre Schulden und Defizite zurückzufahren.
- ▶ Die nun ausgehandelten Mindestvorgaben hinsichtlich des Schulden- und Defizitabbaus werden der neue Standard werden. Das Ergebnis der Verhandlungen über den Schuldenabbaupfad zwischen Mitgliedstaaten und EU-Kommission ist so bereits vorgegeben. Der Aufwand, eine Schuldentragfähigkeitsanalyse zu erstellen und darauf aufbauend, einen Schuldenabbaupfad zu verhandeln, können sich EU-Kommission und Mitgliedstaaten vor diesem Hintergrund sparen.
- ▶ Auch wenn die nun gefundene Einigung für Deutschland ein Erfolg ist, ist weiterhin nicht zu erwarten, dass die EU-Kommission die Regeln des Pakts durchsetzen wird. Denn die Kommission verfolgt zahlreiche Ziele, etwa geopolitische, umweltpolitische oder soziale. Die Schulden- und Defizitgrenzen des Stabilitäts- und Wachstumspakts stören da allzu oft. Die Möglichkeit, die Rückführung des Defizits zu verlangsamen, um Investitionen in den Bereichen Umwelt, Digitales und Verteidigung vornehmen zu können, spricht Bände.

Inhaltsverzeichnis

1	Worauf sich die EU-Finanzminister geeinigt haben.....	3
2	Warum eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts notwendig ist	3
3	Bewertung der Ratseinigung.....	6

1 Worauf sich die EU-Finanzminister geeinigt haben

Die EU-Finanzminister haben sich auf eine gemeinsame Position zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts geeinigt.¹ Die Einigung basiert auf den Reformvorschlägen der EU-Kommission. Diese hat im April 2023 vorgeschlagen, die festen Regeln zum Schuldenabbau abzuschaffen.² Stattdessen soll ein vierjähriger Schuldenabbaupfad zwischen den Mitgliedstaaten und der EU-Kommission individuell ausgehandelt werden. Der Pfad soll sicherstellen, dass die Schulden am Ende der vier Jahre niedriger sind als zu Beginn. Gerade hoch verschuldete Mitgliedstaaten sollen so mehr Zeit zum Schuldenabbau bekommen. Damit der Schuldenabbaupfad eingehalten wird, soll der Anstieg der Nettoausgaben der Mitgliedstaaten begrenzt werden. Deutschland sah bei diesem Vorgehen die Gefahr, dass die Mitgliedstaaten ihre Schulden nicht ausreichend reduzieren, und hat daher ein Mindestmaß an Schuldenabbau gefordert.

Die nun gefundene Einigung sieht zwar weiterhin vor, dass die Mitgliedstaaten und die EU-Kommission für vier Jahre (in bestimmten Fällen für sieben Jahre) einen Schuldenabbaupfad verhandeln. Der Schuldenabbaupfad muss nun jedoch so ausgestaltet sein, dass Mitgliedstaaten mit einem Schuldenstand von über 90 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) ihren Schuldenstand jährlich um mindestens ein Prozentpunkt verringern müssen. Für Mitgliedstaaten mit einem Schuldenstand zwischen 90 und 60 Prozent des BIP reicht eine jährliche Reduktion von mindestens 0,5 Prozentpunkten. Zudem führt die Ratseinigung dazu, dass für alle Mitgliedstaaten das Ziel für das strukturelle Defizit auf 1,5 Prozent des BIP festgelegt wird. Das strukturelle Defizit ist das um konjunkturelle und einmalige Effekte bereinigte Defizit. Mitgliedstaaten, deren strukturelles Defizit 1,5 Prozent überschreitet, müssen ihr strukturelles Primärdefizit³ jährlich um mindestens 0,4 Prozent des BIP verringern. Das Primärdefizit lässt Zinszahlungen eines Staates bei der Defizitberechnung unberücksichtigt. Der Abbau des strukturellen Primärdefizits kann auf 0,25 Prozentpunkte verringert werden, wenn ein Mitgliedstaat Reformen oder Investitionen vornimmt, die u.a. das Wachstumspotenzial des Staates erhöhen.

Schließlich wurde beschlossen, dass Abweichungen von den vereinbarten Nettoausgaben ein Defizitverfahren auslösen können, wenn

- der Schuldenstand 60 Prozent des BIP überschreitet und
- das Gesamtdefizit nicht nahezu ausgeglichen ist oder einen Überschuss aufweist und
- die Abweichungen vom vereinbarten Anstieg der Nettoausgaben entweder jährlich 0,3 Prozentpunkte des BIP oder kumulativ 0,6 Prozentpunkte des BIP überschreiten.

2 Warum eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts notwendig ist

Eine Reform des Pakts ist aus zahlreichen Gründen notwendig. Ein Grund ist die im Pakt enthaltene „Ein-Zwanzigstel-Regel“. Diese besagt, dass Mitgliedstaaten mit einem Schuldenstand von über 60 Prozent des BIP die Differenz zwischen ihrem Schuldenstand und dem 60-Prozent-Referenzwert jährlich um je ein Zwanzigstel verringern müssen. Die Regel führt dazu, dass Mitgliedstaaten mit einem

¹ Siehe hierzu Spanische Ratspräsidentschaft <https://spanish-presidency.consilium.europa.eu/en/news/spanish-presidency-council-reaches-agreement-new-eu-tax-rules/> sowie Rat der Europäischen Union <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/12/21/economic-governance-review-council-agrees-on-reform-of-fiscal-rules/>.

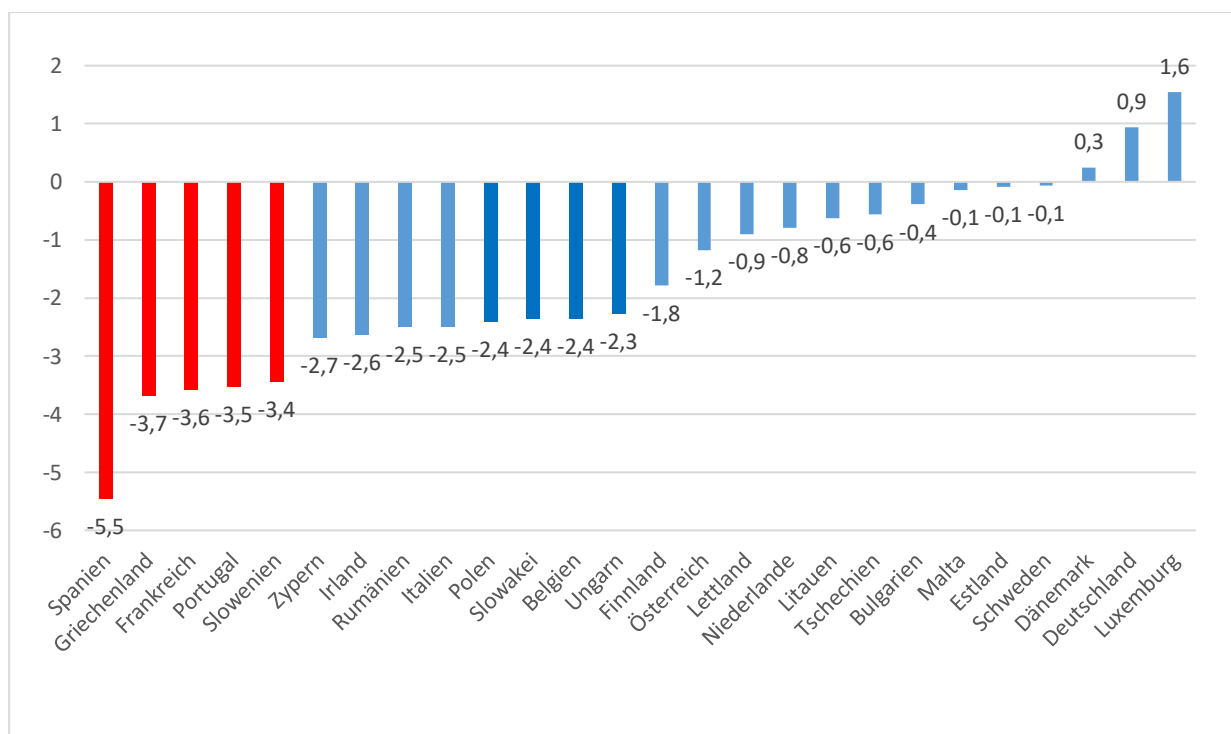
² Siehe EU-Kommission https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ganda_23_2394.

³ Das Defizitziel bezieht sich auf das strukturelle Defizit. Bei Überschreiten dieses Defizit wird die Reduktion jedoch anhand des strukturellen Primärdefizits berechnet. Dies entlastet Mitgliedstaaten mit hohen Zinszahlungen.

höheren Schuldenstand eine größere Verringerung vornehmen müssen. Um die Regel einzuhalten, hätte Italien, das gegenwärtig einen Schuldenstand von 140 Prozent des BIP aufweist, seinen Schuldenstand um vier Prozentpunkte pro Jahr verringern müssen. Dies ist ökonomisch nicht nachhaltig und mithin nicht sinnvoll. Daher wurde diese Regel von der EU-Kommission nicht durchgesetzt.

Neben diesem akuten Problem hat der Pakt auch seine ureigenste Aufgabe nur unzureichend erfüllt, nämlich die Defizite und Schuldenstände der Mitgliedstaaten zu begrenzen. Abbildung 1 zeigt das durchschnittliche öffentliche Defizit der Mitgliedstaaten in den Jahren 2012 bis 2019. Der Zeitraum wurde gewählt, da 2012 die letzte Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakt in Kraft getreten ist und der Pakt 2020 ausgesetzt wurde, damit er die Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der Covid-19-Pandemie nicht einschränkt.⁴ Es zeigt sich, dass knapp 20 Prozent der Mitgliedstaaten in den betrachteten Jahren ein durchschnittliches Defizit von über drei Prozent des Defizits aufwiesen.

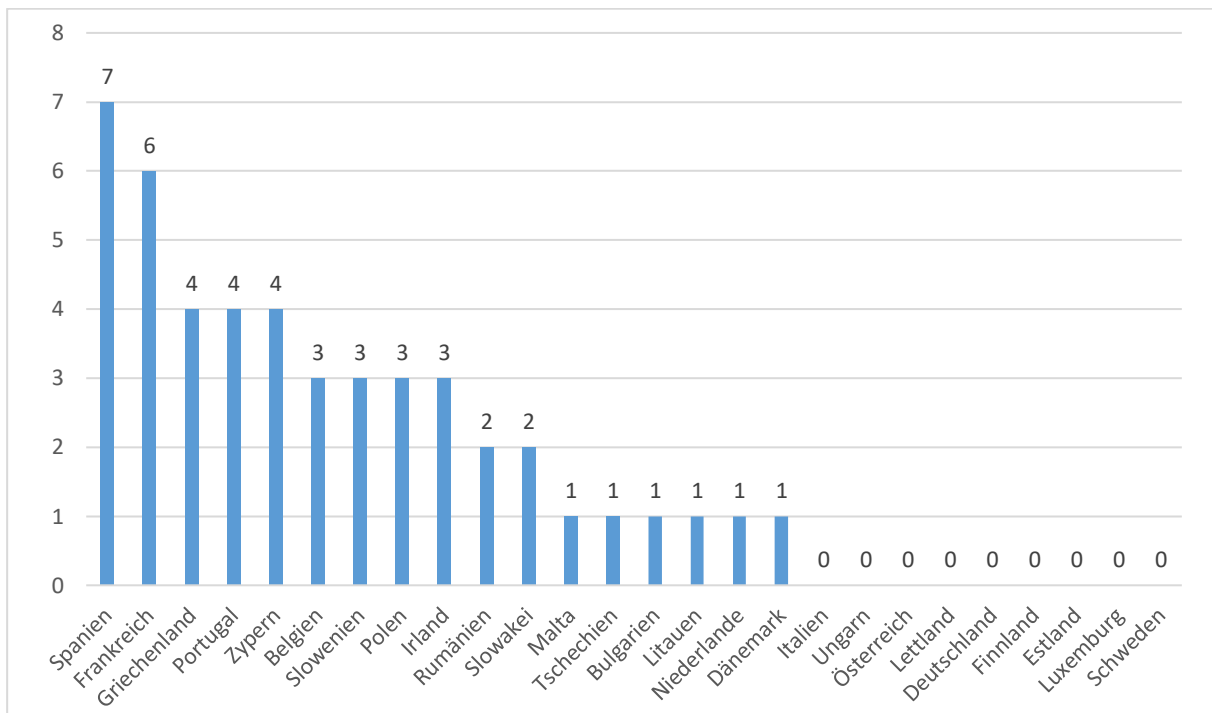
Abb. 1: Durchschnittliches öffentliches Defizit der EU-Mitgliedstaaten 2012 bis 2019 (in % des BIP)



Quelle: Eigene Berechnung, Eurostat.

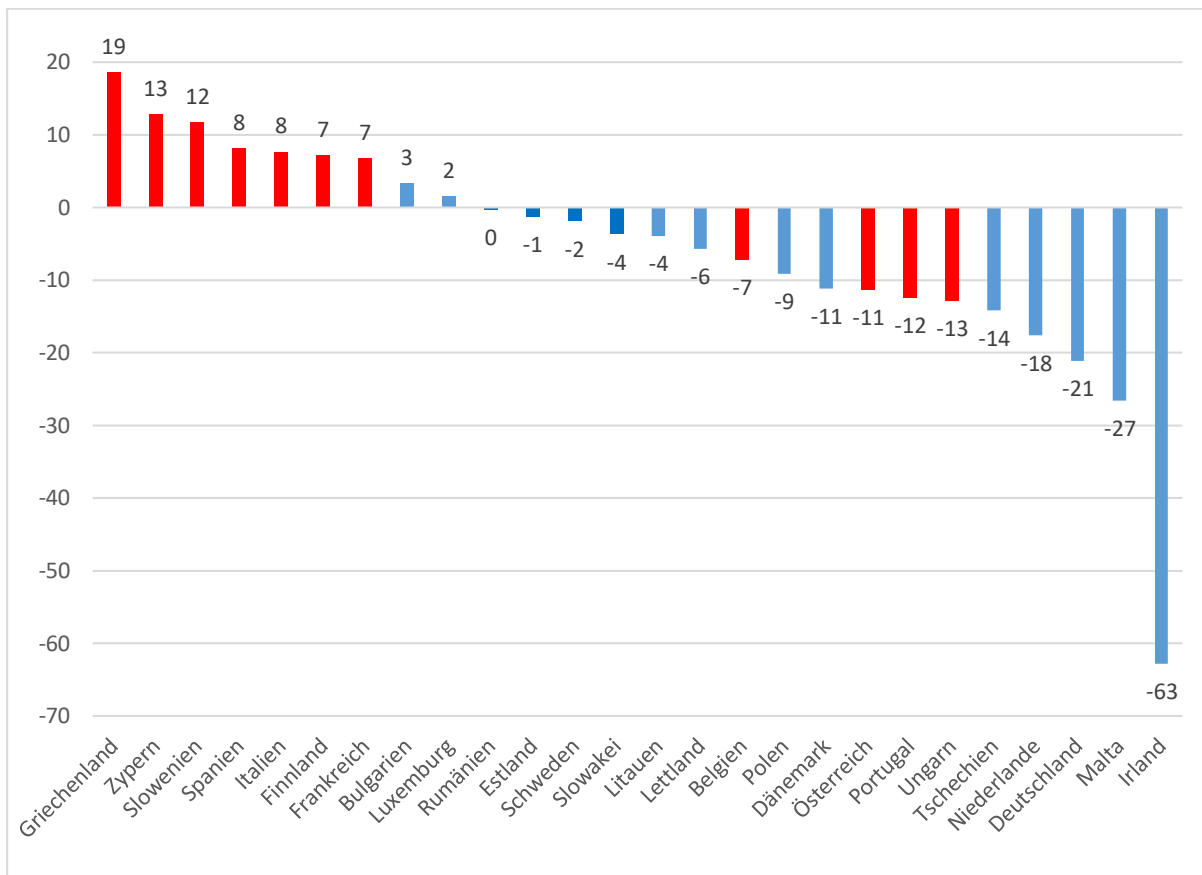
Abbildung 2 zeigt die Anzahl der Jahre zwischen 2012 und 2019, in denen die Mitgliedstaaten ein Defizit von über drei Prozent des BIP aufwiesen. Es zeigt sich, dass Spanien in sieben von acht Jahren ein Defizit von über drei Prozent aufwies. Auch Frankreich wies häufig ein Defizit von über drei Prozent des BIP auf. Es überrascht vor diesem Hintergrund nicht, dass sich gerade Frankreich gegen den Vorschlag Deutschlands gesträubt hat, den Reformvorschlag der EU-Kommission durch Mindestvorgaben zum Schulden- und Defizitabbau zu ergänzen. Als politisches Schwergewicht hätte Frankreich ohnehin stark von einer reinen Verhandlungslösung mit der EU-Kommission profitiert. Italien wies in keinem Jahr ein Defizit von über drei Prozent des BIP auf. Es wies jedoch in mehreren Jahren ein Defizit von 2,9 Prozent auf. Hinzu kommt, dass das italienische Defizit in den Jahren 2020 bis 2022 eines der höchsten der EU war.

⁴ Siehe hierzu Rat der Europäischen Union <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/>.

Abb. 2: Anzahl der Jahre mit einem Defizit über 3 % des BIP zwischen 2012 und 2019

Quelle: Eigene Berechnung, Eurostat.

Abbildung 3 zeigt die Veränderung des Schuldenstands in den Jahren zwischen 2012 und 2019. Die rot markierten Mitgliedstaaten wiesen 2019 einen Schuldenstand von über 60 Prozent des BIP auf. Es zeigt sich, dass der Pakt zwar in 17 Mitgliedstaaten zu einem sinkenden Schuldenstand beigetragen hat. In neun Mitgliedstaaten ist der Schuldenstand jedoch gestiegen. Sieben dieser neun Staaten wiesen Ende 2019 sogar einen Schuldenstand von über 60 Prozent des BIP auf.

Abb. 3: Veränderung des Schuldenstands (in % des BIP) zwischen 2012 und 2019

Quelle: Eigene Berechnung, Eurostat. Die rot markierten Mitgliedstaaten wiesen 2019 einen Schuldenstand von über 60 Prozent des BIP auf.

3 Bewertung der Ratseinigung

Das Ringen um ein Mindestmaß an Schulden- und Defizitabbau zeigt, dass viele Mitgliedstaaten nach wie vor nicht daran interessiert sind, die Schulden und Defizite zurückfahren. Das harte Ringen, um ein lässt zudem erwarten, dass die nun ausgehandelten Mindestvorgaben der neue Standard werden. D.h. die Mitgliedstaaten und die EU-Kommission werden sich in den bilateralen Verhandlungen über die individuellen Schuldenabbaupfade auf diese Grenzwerte verständigen. Die Verhandlungen über den Schuldenabbaupfad zwischen Mitgliedstaaten und EU-Kommission werden so weitgehend Makulatur. Den Aufwand, eine Schuldentragfähigkeitsanalyse zu erstellen und darauf aufbauend einen Schuldenabbaupfad zu verhandeln, können sich EU-Kommission und Mitgliedstaaten vor diesem Hintergrund sparen.

Letztlich wird es in den Verhandlungen zwischen Mitgliedstaaten und EU-Kommission nur noch darum gehen, ob sich das strukturelle Primärdefizit eines Mitgliedstaats um 0,4 oder 0,25 Prozentpunkte pro Jahr verringern muss. Die harten Verhandlungen der nun gefundenen Einigung zeigen, wie wichtig es ist, dass Deutschland ein Mindestmaß an Schuldenabbau durchgesetzt hat. Denn anderenfalls hätten die Mitgliedstaaten und die EU-Kommission zu viel Spielraum bekommen.

Auch wenn die nun gefundene Einigung für Deutschland ein Erfolg darstellt, ist weiterhin nicht zu erwarten, dass die EU-Kommission die neuen Regeln durchsetzen wird. Die Kommission ist schon längst nicht mehr nur Hüterin der Verträge. Vielmehr verfolgt sie zahlreiche Ziele, etwa geopolitische, umweltpolitische oder soziale. Die Schulden- und Defizitgrenzen des Stabilitäts- und Wachstumspakts

stören da allzu oft. Die nun beschlossene Möglichkeit, die Rückführung des Defizits zu verlangsamen, um Investitionen in den Bereichen Umwelt, Digitales und Verteidigung vornehmen zu können, spricht Bände. Hinzu kommt, dass es politisch gefährlich ist, einen Mitgliedstaat zu sanktionieren, wenn er die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts bricht. Parteien und andere Interessensgruppen würden dies für eine Anti-EU-Politik nutzen.

**Autor:**

Dr. Matthias Kullas, Leiter des Fachbereichs Wirtschafts- und Fiskalpolitik

kullas@cep.eu

Centrum für Europäische Politik FREIBURG | BERLIN

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg

Schiffbauerdamm 40 Räume 4205/06 | D-10117 Berlin

Tel. + 49 761 38693-0

Das **Centrum für Europäische Politik** FREIBURG | BERLIN, das **Centre de Politique Européenne** PARIS, und das **Centro Politiche Europee** ROMA bilden das **Centres for European Policy Network** FREIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA.

Das gemeinnützige Centrum für Europäische Politik analysiert und bewertet die Politik der Europäischen Union unabhängig von Partikular- und parteipolitischen Interessen in grundsätzlich integrationsfreundlicher Ausrichtung und auf Basis der ordnungspolitischen Grundsätze einer freiheitlichen und marktwirtschaftlichen Ordnung.