

Wie eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts eine solide Fiskalpolitik fördern kann

Reaktion auf die Mitteilung COM(2020) 55 zur Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung

Alessandro Gasparotti & Matthias Kullas



Am 5. Februar 2020 veröffentlichte die EU-Kommission eine Mitteilung zur Überprüfung des Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung in der EU, insbesondere des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP). Der SWP steht in der Kritik, da dessen Regeln nicht eingehalten werden. Das cep beurteilt dies wie folgt:

- ▶ Um zahlreichen und sich ändernden Umständen gerecht zu werden, sind die Regeln des SWP übermäßig komplex geworden. Zudem enthält der SWP zu viele Ziele. Die Bewertung, ob ein Mitgliedstaat die SWP-Regeln einhält, beruht ferner auf zahlreichen nicht direkt beobachtbaren Variablen, etwa Prognosen. Diese Schätzungen sind fehlerhaft und unterliegen Revisionen. Schließlich erlaubt der SWP zu viele Ausnahmen.
- ▶ Dies führt dazu, dass manchmal schwer vorhersagbar ist, ob ein Mitgliedstaat die SWP-Regeln einhält. Zudem besitzt die EU-Kommission bei der Bewertung, ob ein Mitgliedstaat die Regeln einhält, einen großen Ermessensspielraum. Einige EU-Mitgliedstaaten nutzen die Komplexität aus, um die von der EU-Kommission geforderten fiskalischen Anpassungen anzufechten. Die EU-Kommission macht schließlich von ihrem Ermessensspielraum Gebrauch, etwa um politische Gegenreaktionen zu vermeiden.
- ▶ Eine einzige Ausgabenregel könnte die vielen Ziele des SWP ersetzen. So wäre es einfacher, die Einhaltung der Regel zu beurteilen und die Öffentlichkeit zu informieren.
- ▶ Die Anzahl der Ausnahmeklauseln sollte auf eine Klausel reduziert werden. Ein unabhängiges Gremium könnte die Einhaltung des SWP überwachen und ggf. die Aktivierung dieser Ausnahmeklausel vorschlagen.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	3
2	Die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts und seine Unzulänglichkeiten	4
2.1	Die gegenwärtigen Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts	4
2.1.1	Der präventive Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts.....	5
2.1.2	Der korrektive Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts.....	5
2.2	Einhaltung der Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts	6
2.3	Mängel des Stabilitäts- und Wachstumspakts	7
3	EU-Mitteilung COM(2020) 55 zur Überprüfung des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung	8
4	Bessere Durchsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts	9
5	Schlussfolgerung	11

1 Einleitung

In der Euro-Zone ist eine einheitliche, auf Preisstabilität ausgerichtete Geldpolitik mit einer dezentralisierten Fiskal- und Wirtschaftspolitik unter Verantwortung der Mitgliedstaaten kombiniert. Eine solide Fiskalpolitik ist dabei von besonderer Bedeutung für die Stabilität der Euro-Zone. Sie stellt u.a. sicher, dass die Euro-Staaten bei Bedarf, z.B. während einer Wirtschaftskrise, fiskalische Stützungsmaßnahmen ergreifen können. Eine unsolide Fiskalpolitik in einem oder mehreren Mitgliedstaaten der Euro-Zone kann hingegen die Preisstabilität in der gesamten Euro-Zone gefährden. Etwa wenn die Europäische Zentralbank gezwungen ist, die Haushaltsdefizite einzelner Euro-Staaten zu finanzieren.¹ Um eine solide Fiskalpolitik in der Euro-Zone sicherzustellen, haben sich die Mitgliedstaaten auf gemeinsame Haushaltsregeln verständigt. Diese legen die Obergrenzen für öffentliche Ausgaben und die Staatsverschuldung fest. Da alle EU-Mitgliedstaaten – außer Dänemark – der Euro-Zone beitreten müssen,² gelten diese Haushaltsregeln für alle EU-Mitgliedstaaten. Sie sind im Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) festgeschrieben. Zusätzlich zum SWP haben die EU-Mitgliedstaaten auf EU-Ebene einen Mechanismus zur Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte³ sowie ein Instrument zur Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken und Reformen eingeführt.⁴ Zudem haben die EU-Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene einheitliche fiskalpolitische Regeln eingeführt.⁵ All diese Instrumente, die gemeinsam den EU-Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung bilden,⁶ fördern eine solide Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten. Sie tun dies entweder direkt durch numerische Ziele oder indirekt durch die Unterstützung wachstumsfördernder Reformen zur Erhöhung der Steuereinnahmen.

Als Folge der COVID-19-Pandemie wird die öffentliche Verschuldung in den meisten Mitgliedstaaten stark ansteigen.⁷ Daher ist es umso wichtiger, dass der SWP – der am 23. März 2020⁸ außer Kraft gesetzt wurde, um den Mitgliedstaaten mehr fiskalischen Spielraum zu geben, so dass sie den Auswirkungen der Krise entgegenwirken können – für eine solide Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten sorgt, sobald er wieder in Kraft tritt. Dies ist umso wichtiger, da einige Mitgliedstaaten bereits vor Beginn der COVID-19-Krise eine hohe Staatsverschuldung aufwiesen.⁹

Am 5. Februar 2020 veröffentlichte die EU-Kommission eine Mitteilung, mit der sie eine Debatte über die Überprüfung des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung und insbesondere des SWP einleitete. Die Regel wirtschaftspolitische Steuerung sehen alle fünf Jahre eine solche Überprüfung

¹ COM(2020) 55 zur Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung, S. 2.

² Art. 140 AEUV. Dänemark ist der einzige Mitgliedstaat, der nicht verpflichtet ist, der Euro-Zone beizutreten: siehe AEUV, Protokoll Nr. 16 über einige Bestimmungen betreffend Dänemark.

³ Das Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten; für einen Überblick siehe: Europäische Kommission (2016), „The Macroeconomic Imbalance Procedure. Rationale, process, application: a compendium“, Institutional Paper 39.

⁴ Das Europäische Semester; für einen Überblick siehe: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/european-semester/>.

⁵ Der Vertrag über Stabilität, Koordination und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, auch bekannt als „Fiskalpakkt“: siehe https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_12_2.

⁶ Für einen Überblick siehe: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/eus-economic-governance-explained_en.

⁷ Europäische Kommission (2020), „European Economic Forecast – Spring 2020“.

⁸ Rat der EU (2020), „Erklärung der EU-Finanzministerinnen und -minister zum Stabilitäts- und Wachstumspakt angesichts der COVID-19-Krise“, Pressemitteilung 173/20.

⁹ Siehe Gasparotti A. (2019), „Addressing the Italian malaise – ways to revive economic growth and reduce public debt“, [ceplnput Nr. 9/2019](#).

vor.¹⁰ Zudem haben in den letzten Jahren verschiedene Institutionen und Wissenschaftler ihre Kritik an der Funktionsweise des SWP geäußert und die Notwendigkeit von Reformen betont.¹¹ Dieser ceplnput befasst sich daher mit der Frage, wie der SWP reformiert werden sollte. Kapitel 2 beschreibt die Funktionsweise des SWP, zeigt die mangelnde Einhaltung seiner Regeln auf und erklärt, weshalb die Regeln nicht eingehalten werden. In Kapitel 3 wird dann die Mitteilung über die Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU kurz zusammengefasst sowie die nach Ansicht der EU-Kommission bestehenden Mängel des SWP dargelegt. In Kapitel 4 wird erörtert, welche Maßnahmen eingeführt werden könnten, um die Mängel des SWP zu beheben. Abschnitt 5 fasst die Ergebnisse zusammen.

2 Die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts und seine Unzulänglichkeiten

Zum besseren Verständnis des SWP werden die darin enthaltenen Regeln zunächst kurz dargestellt (Kapitel 2.1). Anschließend wird gezeigt, inwieweit diese Regeln in der Vergangenheit eingehalten wurden (Kapitel 2.2.). Schließlich werden die wesentlichen Mängel des SWP und deren Folgen dargestellt (Kapitel 2.3.).

2.1 Die gegenwärtigen Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts

Der SWP¹² wurde 1997 geschlossen, um das reibungslose Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion zu gewährleisten. Er basiert auf dem Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (Excessive Deficit Procedure – EDP), das im Vertrag von Maastricht festgelegt wurde.¹³ Der SWP wurde im Laufe der Jahre – im Zuge von Krisen und Herausforderungen – immer wieder geändert, um sowohl die Überwachung der nationalen Fiskalpolitiken als auch die Durchsetzung der Regeln – insbesondere für die Euro-Staaten – zu stärken. Die Regeln des SWP umfassen einen "präventiven Arm" (Kapitel 2.1.1) und einen "korrektiven Arm" (Kapitel 2.1.2).¹⁴

¹⁰ Art. 13 Verordnung 1173/2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet; Art. 7 Verordnung 1174/2011 über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet; Art. 16 Verordnung 1175/2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken; Art. 16 Verordnung (EG) Nr. 1176/2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte; Art. 14 Verordnung Nr. 1177/2011 vom 8. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit; Art. 16 Verordnung Nr. 473/2013 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.

¹¹ Für einen Überblick: Deutsche Bundesbank (2019), „European Stability and Growth Pact: individual reform options“, Monatsbericht April 2019, S.77-90; Europäische Zentralbank (2019), „Fiscal rule in the euro area and lessons from other monetary unions“, EZB economic bulletin, Ausgabe 3/2019, S. 63-84; Internationaler Währungsfonds (2018), „Second-generation fiscal rules: balancing simplicity, flexibility, and enforceability“, Staff Discussion Notes Nr. 18/04.

¹² Abschnitt 2.1 basiert auf: Europäisches Parlament - EGOV (2019), „An overview of the Stability and Growth Pact – September 2019“. Für weitere Einzelheiten siehe: Europäische Kommission (2019), „Vade Mecum on the Stability & Growth Pact – 2019 Edition.

¹³ AEUV, Protokoll Nr. 12 über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit.

¹⁴ Die wichtigsten in Abschnitt 2.1. verwendeten Rechtsquellen sind Art. 121, 126 und das Protokoll 12 AEUV; Verordnung 1175/2011 zur Änderung der Verordnung 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (so genannte "präventive Komponente"); Verordnung 1177/2011 zur Änderung der Verordnung 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (so genannte "korrektive Komponente"); Verordnung 1173/2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet; Mitteilung COM(2015) 12 über die optimale Nutzung der im Stabilität- und Wachstumspakt vorgesehenen Flexibilität (Sie stellt klar, wie vorübergehende Abweichungen von den Regeln ausgelegt werden).

2.1.1 Der präventive Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts

Der präventive Arm des SWP umfasst die folgenden Regeln:

1. **Jeder EU-Mitgliedstaat muss ein öffentliches Defizit von unter 3% des BIP aufweisen.**
2. **Die öffentlichen Haushalte der Mitgliedstaaten müssen mit ihren mittelfristigen Haushaltsziel (medium-term objective – MTO) in Einklang stehen.** Das MTO ist ein struktureller Haushalts-saldo, d.h. ein um konjunkturelle Effekte bereinigter nominaler Haushaltssaldo ohne einmalige und befristete Maßnahmen.¹⁵ Das MTO muss folgende Kriterien erfüllen:
 - Es sollte einen nahezu ausgeglichen Haushalt vorsehen oder sogar einen Haushaltsüberschuss.
 - Es muss eine Sicherheitsmarge vorsehen, um zu verhindern, dass das öffentliche Defizit 3% des BIP übersteigt.
 - Es muss die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen oder rasche Fortschritte auf dem Weg dorthin gewährleisten und gleichzeitig Spielraum für haushaltspolitische Maßnahmen lassen, insbesondere für öffentliche Investitionen.
 - Es muss spätestens alle drei Jahre überarbeitet werden; im Falle einer Strukturreform mit größeren Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen auch eher.**Mitgliedstaaten, die ihr MTO nicht erreicht haben, müssen ihren strukturellen Haushaltsaldo um 0,5% des BIP pro Jahr verbessern (Richtwert).** Stellt die Kommission in einem Mitgliedstaat eine signifikante Abweichung vom MTO bzw. eine Abweichung vom Richtwert fest, kann sie ein Korrekturverfahren einleiten (eine sog. Significant Deviation Procedure – SDP). Handelt es sich dabei um einen Euro-Staat kann eine SDP zu einer Sanktion führen, die aus einer verzinlichen Einlage von 0,2% des BIP besteht.¹⁶
3. **Jeder Mitgliedstaat darf eine Staatsverschuldung von max. 60% des BIP aufweisen.** Für Mitgliedstaaten, deren Staatsverschuldung 60% des BIP überschreitet, enthält der präventive Arm folgenden Richtwert für den Schuldenabbau: **Der Abstand zum 60%-Grenzwert muss um durchschnittlich 5% pro Jahr verringert werden.**
4. Die Mitgliedstaaten müssen folgende Grenze für ihre öffentlichen Ausgaben einhalten: **Das Wachstum der öffentlichen Ausgaben darf das mittelfristige potenzielle BIP-Wachstum nicht überschreiten.** Für Mitgliedstaaten, die ihr MTO nicht erreicht haben, dürfen die Nettoausgaben zudem nur mit einer Rate wachsen, die unter der mittelfristigen Rate des potenziellen BIP-Wachstums liegt.

Mehrere Klauseln erlauben eine vorübergehende Abweichung von diesen Regeln. So ist es beispielsweise möglich, vom MTO abzuweichen, um Strukturreformen mit positiven Auswirkungen auf das potenzielle BIP-Wachstum durchzuführen (sog. "Strukturreformklausel")¹⁷ oder um öffentliche Investitionen zu tätigen, sofern das BIP deutlich unter seinem Potenzial ist (sog. "Investitionsklausel").¹⁸

2.1.2 Der korrektive Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts

Der korrektive Arm des SWP enthält folgende Regeln: Ein Mitgliedstaat,

¹⁵ Für weitere Einzelheiten siehe: Europäische Kommission (2019), „Vade Mecum on the Stability & Growth Pact – 2019 Edition“, S. 8 und 9.

¹⁶ Ebd. S. 38.

¹⁷ Ebd. S. 18–23.

¹⁸ Ebd. S. 24.

- dessen öffentliches Defizit den Schwellenwert von 3% des BIP überschreitet oder
- dessen Staatsverschuldung 60% des BIP überschreitet und nicht gemäß dem Richtwert für den Schuldenabbau abnimmt,

fällt unter den korrektiven Arm des SWP, sofern eine EDP eingeleitet wurde. Wenn eine EDP eingeleitet wurde, ist der betreffende Mitgliedstaat verpflichtet, jährliche Haushaltsziele zu erreichen, so dass das übermäßige Defizit innerhalb eines festgelegten Zeitrahmens abgebaut wird.¹⁹ Im Falle der Nichteinhaltung kann die EDP zu finanziellen Sanktionen führen. Bei Euro-Staaten können Sanktionen in Form von jährlichen Geldstrafen in Höhe von bis zu 0,5 % des BIP verhängt werden, bis die EDP ausgesetzt²⁰ oder eingestellt wird.²¹ Die Geldstrafen werden dem Europäischen Stabilitätsmechanismus zugewiesen.²²

2.2 Einhaltung der Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts

Die Regeln des SWP werden seit seiner Einführung im Jahr 1997 von den EU-Mitgliedstaaten kaum eingehalten.²³ Viele Mitgliedstaaten haben sich die SWP-Regeln nie zu eigenen gemacht, so dass sie sich nicht daran gebunden fühlen. So wurde während des letzten EU-Überwachungszyklus der nationalen Fiskalpolitiken – im November 2019 – bei zehn der 19 Haushaltsentwürfe der Euro-Staaten die Gefahr gesehen, dass sie die Regeln des SWP nicht einhalten²⁴. Der Europäische Fiskalausschuss (EFA) – ein von der Kommission eingesetztes unabhängiges Beratergremium, dessen Aufgabe es ist, die Umsetzung der fiskalischen Regeln der EU zu bewerten²⁵ – untersuchte die Einhaltung der vier numerischen Fiskalregeln, die in der aktuellen Version des SWP verwendet werden (siehe Tabelle 1).²⁶ Es zeigt sich, dass die Einhaltung der SWP-Regeln sowohl für Euro-Staaten als auch für Nicht-Euro-Staaten gering ist. Alles in allem wird deutlich, dass der SWP nicht ordnungsgemäß funktioniert.

Tab. 1 Einhaltung der EU-Fiskalvorschriften: 1998-2018 (in % der Mitgliedstaaten)

	Defizit-Regel	Regel zum strukturellen Haushaltssaldo	Schuldenregel	Grenze für öffentl. Ausgaben	Einhaltung insgesamt
EU-28	64%	49%	72%	42%	57%
Euro-Zone-19	64%	46%	64%	40%	54%

Quelle: Europäischer Fiskalausschuss (2019a) S. 31. Anmerkungen: (1) Die Spalten zwei bis vier geben die Häufigkeit der Einhaltung einer Regel (in%) an und zwar für alle Mitgliedstaaten und Jahre. (2) Einhaltung insgesamt ist der Durchschnitt der Spalten zwei bis vier.

¹⁹ Ebd. S. 39–45.

²⁰ Ebd. S. 66–67.

²¹ Ebd. S. 71–73.

²² Ebd. S. 70–73.“

²³ Für eine Übersicht siehe: Ioannou D. und Stracca L. (2014), „Have the euro area and EU governance worked? Just the facts“, *European Journal of Political Economy*, Band 24, S. 1–17; Schuknecht L., Moutot P., Rother P., Stark J. (2011), „The Stability and Growth Pact: crisis and reform“, *EZB Occasional Paper* Nr. 129; Baerg N., Hallerberg M. (2016), „Explaining instability in the Stability and Growth Pact: the contribution of Member State power and euroskepticism to the euro crisis“, *Comparative Political Studies*, Band: 49 Ausgabe: 7, S.: 968–1009.

²⁴ Europäisches Parlament – EGOV (2020), „Implementation of the Stability and Growth Pact – March 2020“.

²⁵ Siehe: <https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-fiscal-board-efb>.

²⁶ Europäischer Fiskalrat (2019a), „Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation“.

2.3 Mängel des Stabilitäts- und Wachstumspakts

Der wesentliche Mangel des SWP besteht darin, dass dessen Regeln übermäßig komplex sind. In seiner umfassendsten Darstellung umfasst das Dokument, das die Regeln des SWP detailliert beschreibt, über 200 Seiten.²⁷ Die Komplexität des SWP ergibt sich aus den folgenden drei Gründen:

- **Zu viele Ziele.** Die Bewertung, ob ein Mitgliedstaat die SWP-Regeln einhält, erfolgt anhand der vier Hauptregeln. Die fiskalischen Maßnahmen, die erforderlich sind, um die Regeln einzuhalten variieren zwischen den Mitgliedstaaten, denn sie berücksichtigen die spezifischen wirtschaftlichen Bedingungen jedes Mitgliedstaates. Es ist zudem schwierig, der Öffentlichkeit die Notwendigkeit von fiskalischen Anpassungsmaßnahmen zu erklären, die notwendig sind, um die SWP-Regeln einzuhalten. Denn viele Regeln und die ihnen zugrunde liegenden Indikatoren sind nicht leicht zu verstehen. Es ist auch unklar, ob eine teilweise Einhaltung der Regeln, – etwa aller Regeln außer der Regel zum Schuldenabbau – von der EU-Kommission als Verstoß gegen den SWP angesehen wird oder nicht. Während des SWP-Überwachungszyklus 2018 basierte beispielsweise die Entscheidung der Kommission, kein Defizitverfahren gegen Italien wegen eines Verstoßes gegen die Schuldenregel einzuleiten, ausschließlich auf den von der italienischen Regierung vorgelegten Projektionen.²⁸
- **Nicht direkt beobachtbare Variablen.** Die verwendeten Indikatoren zur Berechnung des strukturellen Haushaltssaldos, der Grenze für öffentliche Ausgaben sowie der fiskalischen Maßnahmen zur Einhaltung der Schulden- und Defizitobergrenzen stützen sich auf Prognosen und andere nicht direkt beobachtbare Variablen.²⁹ Die Schätzung dieser Variablen ist oft mit "massiven Fehlern und Revisionen behaftet".³⁰ Die Mitgliedstaaten können so die Nichteinhaltung der SWP-Regeln mit der Behauptung rechtfertigen, dass ihre Schätzungen realistischer sind als die der EU-Kommission.
- **Zu viele Ausnahmen.** Die Beurteilung, ob für eine vorübergehende Abweichung von den Regeln aufgrund besonderer Umstände erlaubt ist, und die Quantifizierung der zulässigen Abweichung erfolgt im Einzelfall. Die Mitgliedstaaten können etwa die Strukturreformklausel (aus-)nutzen, um über das Recht zu verhandeln, von ihrem mittelfristigen Haushaltsziel abzuweichen.³¹ Die Mitgliedstaaten haben diese Möglichkeit, da sich die Kommission – zumindest teilweise – auf von den Mitgliedstaaten bereitgestellte Informationen stützen muss. Je mehr Ausnahmen zur Verfügung stehen, desto wahrscheinlicher ist es, dass ein Mitgliedstaat (zumindest potenziell) die Bedingungen einer dieser Klauseln erfüllt.

Zu viele Ziele, nicht messbare Variablen und zu viele Ausnahmen führen zu folgenden zwei Problemen:

- **Die Beurteilung der EU-Kommission, ob ein Mitgliedstaat die SWP-Regeln einhält, ist nicht vorhersehbar.** Insbesondere können die Einschätzungen der Kommission und der Mitgliedstaaten zur Einhaltung der fiskalischen Regeln voneinander abweichen.³² Solche Divergenzen können von nationalen Regierungen oder populistischen Parteien als Entschuldigung dafür genutzt werden, sich nicht an die SWP-Regeln zu halten. Die Unvorhersehbarkeit der Bewertung ebnet somit den Weg

²⁷ Europäische Kommission (2018), „Vade Mecum on the Stability & Growth Pact – 2018 Edition“.

²⁸ Europäischer Finanzrat (2019b), „Annual report 2019“, S. 35-37.

²⁹ Für eine Diskussion und Literaturübersicht zu diesem Thema siehe: Europäisches Parlament - EGOV (2020), „Potential output estimates and their role in the EU fiscal policy surveillance – February 2020“.

³⁰ Darvas Z., Martin P., Ragot X. (2018), „European fiscal rules require a major overhaul“, Bruegel Policy Contribution Issue 18, S. 4.

³¹ Schout A., und Padberg C. (2019), „Monitoring and enforcement in the European Union: towards a multilevel subsidiarity-based independent governance model – the case of the Stability and Growth Pact“, Clingendael Policy Brief, S.11.

³² Europäischer Rechnungshof (2019), „EU requirements for national budgetary frameworks: need to further strengthen them and to better monitor their application“, Sonderbericht Nr. 22/2019.

für eine Anfechtung der Regeln. Die Regierungen der Mitgliedstaaten können zudem die Komplexität der Regeln nutzen, um die notwendigen fiskalischen Anpassungen anzuzweifeln, die zu Einhaltung des SWP erforderlich sind.

- **Die Beurteilung, ob ein Mitgliedstaat die SWP-Regeln einhält, liegt im Ermessen der EU-Kommission.** Die Kommission hat eigene institutionelle Ziele, etwa die Klima- und Energieziele für 2030.³³ Diese könnten u.U. gefährdet sein, wenn ein Mitgliedstaat grüne Investitionen reduziert, um die SWP-Regeln einzuhalten. Bei der Bewertung der Einhaltung der Regeln nutzt die Kommission daher ihren Ermessensspielraum und trifft politische Entscheidungen, anstatt eine rein ökonomische Bewertung vorzunehmen. Eine Möglichkeit hierzu bietet die Strukturreformklausel des SWP, da diese kein numerisches Ziel vorgibt, das die wichtigsten Auswirkungen einer Reform definiert: Die Kommission kann sie daher nach eigenem Ermessen interpretieren.³⁴ So kann die Kommission etwa vor den Wahlen einem Mitgliedstaat ein höheres Defizit zuerkennen, als eine strenge Auslegung der Regeln erlauben würde, um den Aufstieg einer populistischen Partei zu verhindern. Konkret nutzte die EU-Kommission ihren Ermessensspielraum im Überwachungszyklus des SWP 2018, als sie Belgien, Italien, Lettland, Portugal, Slowenien und der Slowakei eine nachsichtigere Bewertung gewährte.³⁵ Die Mitgliedstaaten könnten sich bewusst entscheiden, die Regeln des SWP zu verletzen, in der Erwartung, dass die Kommission ihnen eine nachsichtigere Bewertung gewähren wird. Die Kommission wiederum könnte sich gezwungen sehen, Milde walten zu lassen, um eine politische Gegenreaktion – etwa den Aufstieg einer anti-europäischen Partei – abzuwenden.

Die Hauptdefizite des SWP untergraben somit die Glaubwürdigkeit des SWP.

3 EU-Mitteilung COM(2020) 55 zur Überprüfung des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung

Am 5. Februar 2020 veröffentlichte die EU-Kommission ihre Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung [COM(2020) 55]. Parallel dazu leitete die Kommission eine öffentliche Debatte über die Wirksamkeit des SWP und die wirtschaftspolitische Steuerung insgesamt ein. Die Kommission will Ansichten hierzu einholen und sich auf dieser Grundlage bis Ende 2020 eine Meinung zu einer möglichen Reform des SWP bilden.³⁶ In der Mitteilung werden die Stärken des SWP sowie mögliche Bereiche für Verbesserungen erörtert.³⁷ Wie im Arbeitsdokument³⁸, das der Mitteilung beiliegt, näher ausgeführt wird, sind die wichtigsten Ergebnisse der Überprüfung durch die Kommission:

- Der SWP hat zur Stärkung der EU-Volkswirtschaften und zur Verringerung des Schuldenstands beigetragen. Die Voraussetzungen für nachhaltiges Wachstum wurden dadurch verbessert und die Anfälligkeit sowie die schädlichen Auswirkungen wirtschaftlicher Schocks verringert. Allerdings ist die öffentliche Verschuldung in einigen Mitgliedstaaten, die zudem weit von ihren fiskalischen Zielen entfernt sind, nach wie vor hoch. Gleichzeitig lassen die Reformanstrengungen dieser Staaten nach.

³³ Für einen Überblick siehe: https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_en.

³⁴ Schout A., und Padberg C. (2019), „Monitoring and enforcement in the European Union: towards a multilevel subsidiarity-based independent governance model – the case of the Stability and Growth Pact“, Clingendael Policy Brief, S.11.

³⁵ Europäischer Fiskalrat (2019), „Annual report 2019“, S. 9.

³⁶ Mitteilung COM(2020) 55, S. 20.

³⁷ Ebd. S. 16.

³⁸ Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen „Report on the application of Regulations (EU) No 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 and 473/2013 and Council Directive 2011/85/EU“, SWD(2020) 210 endgültig, begleitend zu COM(2020) 55 endgültig.

- Der SWP hat zur Konvergenz der Wirtschaftsleistung der Mitgliedstaaten beigetragen. Zudem befindet sich aktuell kein Mitgliedstaat in einer EDP. Allerdings war der fiskalische Kurs der Mitgliedstaaten häufig prozyklisch. Darüber hinaus ist die Zusammensetzung der öffentlichen Ausgaben nicht wachstumsfreundlicher geworden, da die Mitgliedstaaten häufig die Ausgaben für Konsum statt für Investitionen erhöht haben.
- Der SWP ist übermäßig komplex geworden. Die Komplexität ergibt sich daraus, dass der SWP mehrere Ziele verfolgt und zudem eine Vielzahl sich wandelnder Umstände berücksichtigen muss. Diese Komplexität spiegelt sich u.a. in der Verwendung mehrerer Indikatoren wider, die nicht direkt beobachtbar sind. Dadurch ist der SWP weniger transparent geworden, was Vorhersehbarkeit, Kommunikation und politische Eigenverantwortung behindert.

Die Mitteilung enthält schließlich eine Liste von Themen für die öffentliche Debatte, wie der gegenwärtige Rahmen verbessert werden kann. Diese Hauptthemen sind in Abbildung 1 zusammengefasst.

Abb. 1 Nicht abschließende Liste der Fragen zur öffentlichen Debatte über die Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung

1. Wie kann der SWP eine Fiskalpolitik gewährleisten, die langfristig die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sichert und gleichzeitig eine kurzfristige Stabilisierung ermöglicht?
2. Wie kann der SWP Anreize für die Mitgliedstaaten setzen, wichtige Reformen und Investitionen durchzuführen, die zur Bewältigung wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Herausforderungen erforderlich sind, während gleichzeitig die Schuldenfähigkeit gewahrt bleibt?
3. Wie kann man den SWP vereinfachen und seine Umsetzung transparenter gestalten?
4. Wie kann der SWP eine wirksame Durchsetzung gewährleisten? Welche Rolle sollten Geldsanktionen, Reputationskosten und positive Anreize spielen?

Die Kommission räumt in der Mitteilung ein, dass die Komplexität des SWP negative Folgen hat. Sie erwähnt ausdrücklich, dass die Komplexität seiner Regeln den SWP weniger transparent und vorhersehbar gemacht hat.³⁹ Bis zu einem gewissen Grad erkennt die Kommission daher in ihrer Bewertung die in Abschnitt 2.3 aufgeführten Mängel an. Ein wichtiger Mangel wird jedoch von der Kommission übersehen: Es ist die weitgehende Nutzung des bestehenden Ermessensspielraums durch die EU-Kommission selbst.

4 Bessere Durchsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts

Wie in den vorangegangenen Abschnitten hervorgehoben wurde, hat der SWP seine Aufgabe nicht erfüllen können. Die Komplexität der Regeln führt zu Unvorhersehbarkeit und schafft einen Ermessensspielraum bei der Beurteilung. Beide Aspekte tragen zu einer mangelnden Einhaltung der Regeln bei. Es besteht daher die Notwendigkeit, die Regeln des SWP zu vereinfachen.

Die Regeln können zwar vereinfacht werden, doch gibt es bei diesem Prozess Zielkonflikte. So könnte zwar die Anzahl der Ziele reduziert werden. Mit weniger Zielen wird die Bewertung der Entwicklung der öffentlichen Finanzen jedoch weniger umfassend sein. Ferner könnte die Zahl der nicht direkt beobachtbaren Variablen verringert werden. Da der SWP jedoch auch auf Prognosen beruht, muss ein gewisses Maß an nicht direkt beobachtbaren Variablen zugelassen werden. Schließlich könnte die Zahl der Ausweichklauseln verringert werden. Es sollte aber zumindest eine allgemeine Ausweichklausel

³⁹ COM(2020) 55, S. 16.

geben, die es einem Mitgliedstaat erlaubt, im Falle von Umständen, die sich seiner Kontrolle entziehen, z.B. einer Naturkatastrophe, von den Regeln des SWP abzuweichen. Ob ein Umstand die Aktivierung einer solchen Ausweichklausel rechtfertigt, bleibt eine Ermessensentscheidung.

Um den SWP in die Lage zu versetzen, eine solide Fiskalpolitik in den Mitgliedstaaten zu fördern, wird im Folgenden eine Reform seiner Funktionsweise vorgeschlagen.⁴⁰ Die vorgeschlagenen Verbesserungen beseitigen die Ursachen der Komplexität des SWP. Folgendes sollte der Gesetzgeber tun:

Abhilfe für Defizit 1 (zu viele Ziele): Konzentration auf ein Ziel. Die Regel der Wahl sollte die Schulden-tragfähigkeit sicherstellen – dies ist derzeit das wichtigste Ziel des SWP. Eine solche Regel sollte eine Ausgabenregel in Kombination mit einer Schuldenreduktion sein.

- Die Regel könnte eine Obergrenze für die Wachstumsrate der nominalen öffentlichen Ausgaben auf der Grundlage des potenziellen BIP-Wachstums abzüglich eines Koeffizienten für den Abbau der Staatsverschuldung vorsehen.
- Ein solcher Verschuldungskoeffizient könnte entweder einheitlich für alle Mitgliedstaaten gelten oder individuell festgelegt und über einen Zeitraum von z.B. drei Jahren erreicht werden.
- Ersteres ermöglicht eine größere Korrektur, je höher die Staatsverschuldung ist, z.B. eine Verringerung des Abstands zum 60%-Grenzwert um 5% pro Jahr.
- Letzteres gibt den Mitgliedstaaten mehr Flexibilität bei der Festlegung ihrer Schuldenabbauziele – was möglicherweise zu einem langsameren Abbau führt – aber es kann die nationale Eigenverantwortung im Hinblick auf die Erreichung dieses Ziels erhöhen.
- Sobald der Schuldenabbau in das maximale Ausgabenwachstum eingerechnet ist, haben die Mitgliedstaaten nur noch ein Ziel zu verfolgen, nämlich die Einhaltung eines Indikators, der unter ihrer Kontrolle steht.
- Daher ist eine Entscheidung über die Einhaltung dieser Regel leichter zu überprüfen, wodurch die Regierungen stärker zur Rechenschaft gezogen werden.

Abhilfe für Defizit 2 (nicht direkt beobachtbare Variablen): Verringerung der Anzahl der nicht beobachtbaren Variablen. Nicht beobachtbare Variablen können aufgrund der Tatsache, dass der SWP auch Prognosen enthält, nicht vollständig eliminiert werden.

- Dennoch wird der Übergang zu einem einzigen Ziel ihre Zahl verringern.
- Wenn die Ausgabenregel auf mehrjährigen Durchschnittswerten des potenziellen BIP-Wachstums beruht, ist der Raum für Fehler oder Revisionen begrenzt. Dies gilt insbesondere im Vergleich zum Ausmaß der Fehler, die nach den derzeitigen Regeln auftreten.

Abhilfe für Defizit 3 (zu viele Ausnahmen): Umstellung auf eine allgemeine Ausnahmeklausel und Einrichtung einer unabhängigen Bewertungsstelle. Außergewöhnliche Umstände können fiskalische Maßnahmen außerhalb der Grenzen der Ausgabenregel erfordern.

⁴⁰ Die Tabelle baut auf einem wachsenden Korpus von Reformvorschlägen auf und entwickelt diese weiter: Europäischer Fiskalrat (2017), „Annual report 2017“, S. 52–64; Internationaler Währungsfonds (2015), „Reforming fiscal governance in the European Union“, Staff Discussion Note/15/09; Claves G., Darvas Z., Leandro A. (2016), „A proposal to revive the European Fiscal Framework“, Bruegel Policy Contribution Issue 07; Kopits G. (2018), „How could the Stability and Growth Pact be simplified?“, Europäisches Parlament – EGOV PE 614.509; Cottarelli C. (2018), „How could the Stability and Growth Pact be simplified?“Europäisches Parlament – EGOV PE 614.503; Heinemann F. (2018), „How could the Stability and Growth Pact be simplified?“, Europäisches Parlament – EGOV PE 614.501.

- Solche Umstände sollten im Einzelfall beurteilt werden. Dadurch wird die Notwendigkeit vermieden, detaillierte Regeln zu kodifizieren, die ohnehin nicht alle möglichen Ereignisse abdecken können.
- Die Beurteilung des Vorliegens außergewöhnlicher Umstände, die eine Aktivierung der Ausnahmeklausel rechtfertigt, sollte einem unabhängigen Gremium übertragen werden. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die Beurteilung von politischen Erwägungen abgekoppelt ist.
- Der Europäische Fiskalrat⁴¹ könnte mit dieser Aufgabe betraut werden, vorausgesetzt er ist vollkommen unabhängig von der Europäischen Kommission und den nationalen Regierungen.
- Wenn das unabhängige Gremium keine Rechtfertigung für die Aktivierung der Ausnahmeklausel sieht, würde es den Rat auffordern, eine Empfehlung an den betreffenden Mitgliedstaat auszusprechen, Korrekturmaßnahmen zu ergreifen.
- Die Empfehlung des Europäischen Fiskalrats gilt vom Rat als angenommen, es sei denn, der Rat beschließt mit qualifizierter Mehrheit, sie abzulehnen.⁴² Auf diese Weise wird der Rat zur Rechenschaft gezogen.

5 Schlussfolgerung

Die Überprüfung des SWP sollte von den EU-Institutionen und den Mitgliedstaaten sehr wichtig genommen werden. Infolge der COVID-19-Krise wird die Staatsverschuldung in den meisten Mitgliedstaaten stark ansteigen, so dass einige von ihnen im Falle einer neuen Krise praktisch keinen fiskalischen Spielraum mehr haben werden. Es ist daher von grundlegender Bedeutung, dass der SWP eine solide Fiskalpolitik in den Mitgliedstaaten fördert. Dies ist besonders wichtig in der Euro-Zone, wo eine unsolide Fiskalpolitik in einem Mitgliedstaat die Preisstabilität gefährden kann, wenn die EZB gezwungen ist, Haushaltsdefizite indirekt zu finanzieren, z.B. über Programme wie das Public Sector Purchase Programme (PSPP) oder das Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP).

Seit seinem Inkrafttreten im Jahr 1997 hat der SWP nicht richtig funktioniert. Seine Regeln wurden nicht eingehalten, da einige Mitgliedstaaten sich die Regeln nicht zu eigen gemacht haben. Der Hauptmangel des SWP in seiner gegenwärtigen Form besteht darin, dass seine Regeln übermäßig komplex geworden sind. Dies liegt daran, dass die Regeln eine wachsende Zahl von sich wandelnden Umständen berücksichtigen mussten. Gegenwärtig hat der SWP vier verschiedene Ziele, deren Einhaltung durch verschiedene Variablen überprüft wird. Einige dieser Variablen sind jedoch nicht direkt beobachtbar, so dass sie geschätzt werden müssen. Dies hat zur Folge, dass Schätzungen revidiert werden müssen. Darüber hinaus enthält der SWP eine Reihe von Ausnahmeklauseln, die unter bestimmten Umständen eine Abweichung von den Regeln erlauben. Die Komplexität der Ausnahmeklauseln hat zwei wesentliche Konsequenzen: Die Bewertung der Einhaltung des SWP durch die Kommission ist erstens unvorhersehbar. Und sie liegt zweitens im Ermessen der Kommission. Die Bewertung ist unvorhersehbar, weil die Regeln des SWP von verschiedenen Akteuren unterschiedlich ausgelegt werden können. Dies führt dazu, dass die Mitgliedstaaten und die Kommission bei der Bewertung, ob die Regeln des SWP eingehalten werden, zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen können. Dies untergräbt die Glaubwürdigkeit des SWP und gibt den nationalen Regierungen Anlass, die von der Kommission vorgenommene Bewertung anzuzweifeln. Die Bewertung, ob ein Mitgliedstaat die SWP-Regeln einhält, liegt im

⁴¹ Siehe Kapitel 2.2.

⁴² So genanntes Reversed Qualified Majority Voting (RQMV). Ein solches Abstimmungssystem gibt es bereits für Entscheidungen über die meisten Sanktionen im Rahmen des SWP. Siehe: Europäische Kommission (2019), „Vade Mecum on the Stability & Growth Pact – 2019 Edition“, S. 94.

Ermessen der Kommission, weil einige der bestehenden Ausnahmeklauseln nur locker definierte Ziele beinhalten. Da die Kommission verschiedene Interessen zu schützen und Ziele zu verfolgen hat, kann sie den so möglichen Ermessensspielraum nutzen, um z.B. sicherzustellen, dass Umweltziele erreicht werden. Der weitreichende Ermessensspielraum der Kommission untergräbt jedoch das Funktionieren des SWP: Die Mitgliedstaaten könnten bewusst entscheiden, die Regeln des SWP nicht einzuhalten – in der Erwartung, dass die Kommission dies erlaubt – während die Kommission gezwungen sein könnte, diesen Spielraum zu gewähren, um politische Konsequenzen, etwa das Erstarken anti-europäischer Parteien, zu vermeiden.

In diesem **ceplInput** wird daher eine Reform des SWP vorgeschlagen, die diese Probleme begrenzen und gleichzeitig eine solide Fiskalpolitik in den Mitgliedstaaten fördern würde. Zunächst sollten die Regeln des SWP vereinfacht werden. Dies kann erreicht werden, indem von vier Zielen zu einem einzigen Ziel übergegangen wird. Dessen Einhaltung würde mittels einer Ausgabenregel bewertet. Ein einziges Ziel ist leichter zu verstehen und der Öffentlichkeit besser zu vermitteln. Darüber hinaus würde ein einziges Ziel die Verwendung nicht beobachtbarer Variablen verringern. Die vielen Ausnahmeklauseln sollten auf eine allgemeine Ausnahmeklausel für außergewöhnliche Umstände reduziert werden, deren Aktivierung im Einzelfall zu prüfen wäre. Zudem sollte ein unabhängiges Gremium mit der Bewertung der Einhaltung der Regeln des SWP beauftragt werden. So kann eine politische Ausnutzung des in der Ausweichklausel enthaltenen Ermessensspielraums vermieden werden. Wenn ein solches Gremium sowohl von den Mitgliedstaaten als auch von der Kommission unabhängig wäre, könnte es politischem Druck widerstehen und sich auf seine einzige Aufgabe, nämlich die Bewertung der nationalen Haushalte, konzentrieren.

Kürzlich in dieser Reihe veröffentlicht:

Nr. 13/2020: Europäischer Mindestlohn (Juni 2020)

Nr. 12/2020: Umweltbesteuerung in Frankreich (Mai 2020)

Nr. 11/2020: Eingeschränkte Freizügigkeit aufgrund der COVID-19-Pandemie (April 2020)

Nr. 10/2020: Zugang Dritter zu Dokumenten der EU-Arzneimittelagentur (April 2020)

Nr. 09/2020: Energiebesteuerung in Frankreich (März 2020)

Nr. 08/2020: Bewältigung der Corona-Krise (März 2020)

Nr. 07/2020: cepDefault-Index Frankreich 2020 (März 2020)

Nr. 06/2020: Reform der Strompreiskompensation (März 2020)

Nr. 05/2020: Data Pools as Information Exchanges between Competitors (Februar 2020)

Nr.04/2020: Das Geld von Morgen? (Februar 2020)



Die Autoren:

Matthias Kullas ist Fachbereichsleiter am Centrum für Europäische Politik.

Alessandro Gasparotti ist Wissenschaftlicher Referent am Centrum für Europäische Politik.