

IMK KOMMENTAR

Nr. 5 · Oktober 2021 · Hans-Böckler-Stiftung

EU-FISKALREGELN: SINNVOLLE REFORMEN INNERHALB DES MAASTRICHT-RAHMENS

Sebastian Dullien, René Repasi, Christoph Paetz, Andrew Watt, Sebastian Watzka

Die Europäischen Fiskalregeln stellen für die neue Bundesregierung eine wichtige, wenn auch in der öffentlichen Debatte bislang wenig beachtete Baustelle dar. Zum einen gibt es das Risiko, dass einige der Pläne der neuen Regierung zu Investitionen in Infrastruktur oder Klimaschutz in Konflikt mit den EU-Fiskalregeln geraten, selbst wenn sie mit der Schuldenbremse des Grundgesetzes in Einklang stehen. Zum anderen hat die EU angekündigt, die Fiskalregeln, die eine Reihe von mittlerweile erkannten Problemen aufweisen, überarbeiten zu wollen, bevor 2023 die coronabedingten Ausnahmeregeln auslaufen. Schon in der zweiten Oktoberhälfte will die EU-Kommission eine Kommunikation mit ersten Schlussfolgerungen aus dem Revisionsverfahren veröffentlichen.

Für Deutschland ergeben sich potenzielle Konflikte zwischen nationaler Politik im Einklang mit der Schuldenbremse und

den EU-Fiskalregeln aus Konstruktionen, die öffentliche Investitionen über Kreditaufnahmen von Investitionsgesellschaften finanzieren sollen, wie von Bardt et al. (2019) vorgeschlagen. Die Schuldenbremse erlaubt sehr weitgehend eine solche Kreditfinanzierung von öffentlichen Investitionen, wenn diese Kredite von Investitionsgesellschaften mit eigener Sachaufgabe durchgeführt werden (Beckers et al. 2020). Die EU-Fiskalregeln allerdings begrenzen die Nettokreditaufnahme des öffentlichen Sektors auf strukturell 0,5 % des BIP, solange die Schuldenquote über 60 % liegt, und zwar ungeachtet davon, ob die Investition aus dem Kernhaushalt oder von einer Investitionsgesellschaft erfolgt. Ein Teil der von der Schuldenbremse erlaubten Kreditaufnahme wäre deshalb – je nach Konstruktion – von den EU-Fiskalregeln erfasst und möglicherweise untersagt. In der aktuellen Form drohen so die EU-Fiskalregeln ökonomisch sinnvolle Pläne der neuen Regierung zu blockieren, obwohl sie weder die Schuldentragfähigkeit

Deutschlands gefährden würden (Dullien et al. 2021) noch im Konflikt mit der deutschen Schuldenbremse stehen.

Die europäische Reformdebatte speist sich aus Erkenntnissen über mindestens fünf Schwächen: Erstens ist das aktuelle Regelwerk bestehend aus Bestimmungen in den EU-Verträgen und einer Reihe von sekundärrechtlichen Regelungen extrem kompliziert geworden (alleine die aktuelle Version des sogenannten „Vademecums“, einer Handreichung zur Anwendung der Regeln, umfasst rund 100 Seiten), sodass es oft nur noch von einer Handvoll ExpertInnen in der EU-Kommission und einzelnen Finanzministerien voll durchgedrungen wird. Zweitens ist es dem Regelwerk nicht gelungen, den Anstieg der Staatsschuldenquote in vielen Ländern zu verhindern. Drittens sind oftmals vor allem öffentliche Investitionen den Sparprogrammen in den Mitgliedsstaaten zum Opfer gefallen, was die Wachstumsaussichten dämpft. Viertens sind die Vorgaben etwa zur Rückführung der Schuldenquote um 1/20 des Abstands zu der 60 %-Grenze des Maastricht-Vertrages absehbar zu ambitioniert für Länder mit – nach der Corona-Krise – besonders hohen Schuldenquoten. Fünftens hat die technische Ausgestaltung der Regeln in den vergangenen Jahren in vielen Ländern zu einer prozyklischen Finanzpolitik geführt, d.h. die Regeln griffen in guten Jahren zu wenig und in schlechten Zeiten zu stark.

Ebenen der EU-Regulierung

Um die Begrenzungen und Reformoptionen der EU-Fiskalregeln zu verstehen, ist es hilfreich, sich die verschiedenen Regelungsebenen und die Voraussetzungen einer jeweiligen Reform vor Augen zu führen. Insbesondere sind vier Ebenen zu unterscheiden:

1. In den EU-Verträgen (gemeinhin als „Maastricht“-Regeln verstanden) wird

den Mitgliedsstaaten in Art. 126 AEUV vorgeschrieben, „übermäßige Defizite“ zu vermeiden. Inwieweit ein Defizit „übermäßig“ ist, wird dabei laut Vertrag in einem komplexen politischen Verfahren beurteilt. Ein Kriterium ist dabei laut Vertrag, dass bestimmte Referenzwerte für Defizite und Schuldenquote (die in einem Protokoll festgelegt sind, siehe unten), überschritten werden. Ein bloßes Überschreiten dieser Werte reicht jedoch nicht aus, um von einem übermäßigen Defizit zu sprechen. Dieses wird abschließend erst vom Rat mit Mehrheit und nach Abwägung sämtlicher, auch entlastender Faktoren politisch festgestellt. Bezüglich der Schuldenquote legt Art. 126 AEUV fest, dass diese nur als übermäßig anzusehen ist, wenn sie nicht rückläufig ist oder sich nicht ausreichend schnell dem Referenzwert annähert. Der EU-Vertrag kann dabei nur mit Einstimmigkeit im Europäischen Rat und nach Zustimmung aller Mitgliedsstaaten entsprechend ihrer Verfassungsvorgaben geändert werden, weshalb in einzelnen Mitgliedsstaaten ein Referendum notwendig werden kann.

2. In einem Protokoll zu den EU-Verträgen sind die Referenzwerte für die sogenannten Maastricht-Regeln auf 3 % des BIP für das Defizit und 60 % des BIP für die Schuldenquote festgelegt. Die Werte in dem Protokoll können ohne Vertragsänderung mit Einstimmigkeit im Rat der EU gemäß einem im EU-Vertrag festgelegten besonderen Verfahren geändert werden.

3. Im EU-Sekundärrecht sind eine Vielzahl von Regeln enthalten, die unter anderem vorschreiben, wie übermäßige Budgetdefizite und makroökonomische Ungleichgewichte verhindert und abgebaut werden sollen. Die Begrenzung des strukturellen Defizits auf die mittelfristigen Haushaltsziele

(MTOs) von 0,5 % des BIP für Länder mit einer Schuldenquote von mehr als 60 % und die Vorgabe, die Schuldenquote jährlich um 1/20 des Abstands zu den 60 % zurückzuführen, ergeben sich aus diesen Regeln. Diese Regeln können im regulären EU-Gesetzgebungsverfahren teils mit qualifizierter Mehrheit, teils mit Einstimmigkeit im Rat geändert werden und sind seit der Einführung des Euro auch schon mehrfach geändert worden.

4. Der Vertrag über Stabilität, Koordination und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion („Fiskalpakt“) schreibt einige der Regeln aus der EU-Sekundärgesetzgebung, teilweise in verschärfter Form, noch einmal in einem zwischenstaatlichen Vertrag unter 25 der EU-Mitgliedsstaaten fest. Da dieser Vertrag außerhalb des EU-Rechts steht, aber die Kompetenzfelder der EU berührt, würde ein Konflikt des EU-Sekundärrechts mit diesem Vertrag dazu führen, dass die Regeln des Fiskalpakts außer Anwendung gesetzt werden müssen (Repasi 2013). Mit anderen Worten: Der Fiskalpakt steht einer Reform des EU-Sekundärrechts nicht im Weg.

Eine „Rückkehr zu den Maastricht-Regeln“, wie sie derzeit in der politischen Diskussion gelegentlich gefordert wird, kann sinnvollerweise kaum einen Reformstopp all dieser Regeln bedeuten. Unterhalb des Vertragstextes der EU-Verträge zu den Fiskalregeln sind die Regeln über die Jahre mehrfach angepasst worden und ein von der EU-Kommission angestoßener, von allen Mitgliedstaaten grundsätzlich gebilligter Reformprozess ist schon im Gange. Stattdessen muss es darum gehen, die EU-Verträge zu achten, aber Dysfunktionalitäten auszuräumen.

Reformoptionen ohne Vertragsänderung

Ohne die EU-Verträge zu ändern und damit den Kern der Maastricht-Regeln anzutasten, ergeben sich über eine Änderung des EU-Sekundärrechts eine Reihe von Möglichkeiten, das Ziel nachhaltiger Staatsfinanzen, einer perspektivischen Senkung der Staatsschuldenquote und mehr Spielräume für öffentliche Investitionen zu vereinbaren. Sinnvolle und wichtige Stellschrauben wären hier, wie auch vom Europäischen Fiskalausschuss (2020) und dem IMK (Dullien et al. 2020) diskutiert sowie vom Europäischen Parlament (2021) und vom Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (2021) in Teilen aufgegriffen:

- Umstellung der Feinsteuerung der jährlichen Finanzpolitik von der bisherigen Betrachtung struktureller Defizite auf eine Ausgabenregel, bei der die nicht-investiven, nicht-zyklischen Ausgaben nur mit einer bestimmten Rate pro Jahr wachsen dürfen, solange diese nicht durch diskretionäre Steuererhöhungen finanziert werden.
- Vorrangbehandlung von wachstumsfördernden, öffentlichen Investitionen etwa durch Einführung einer goldenen Regel für Investitionen, die diese Ausgaben nicht als Teil des Ausgabenpfads betrachtet, sondern zumindest teilweise eine Finanzierung über Kreditaufnahme erlaubt.
- Eine Änderung der 1/20-Regel zur Anpassung der Schuldenquote etwa mit längeren Anpassungspfaden oder eine temporäre Aussetzung, sodass auch hochverschuldete Länder die Erfordernisse ohne makroökonomischen Schaden erfüllen können.

Diese Reformen wären – je nach konkreter Ausgestaltung – ohne Änderungen der EU-Verträge möglich. Die Referenzwerte aus dem Protokoll zum EU-Vertrag blieben unangetastet und würden ihre

Gültigkeit behalten. Gleichzeitig würden die Regeln weiter der Grundidee des Maastricht-Vertrages entsprechen, der eine Begrenzung der Defizite und eine allmähliche Rückführung hoher Schuldenquoten vorsieht.

Eine kluge Nutzung dieser Möglichkeiten würde dabei erlauben, die Komplexität der bisherigen Regeln zu verringern, die Transparenz zu stärken und am Ende auch die Glaubwürdigkeit des EU-Vertragsrahmens zu erhöhen, da die neuen Regeln weniger unerwünschte wirtschaftliche Nebenwirkungen in sich tragen, einfacher von der Kommission durchgesetzt werden können und damit ihre Anwendung auch auf nationaler Ebene leichter zu kommunizieren ist. Sie würde auch mögliche europäische Hindernisse für einen sinnvollen Umgang mit der deutschen Schuldenbremse, wie er aktuell in den Sondierungsgesprächen diskutiert wird, beiseite räumen.

Literatur

Bardt, H. / Dullien, S. / Hüther, M. / Rietzler, K. (2019): Für eine solide Finanzpolitik. Investitionen ermöglichen! IMK Report Nr. 152.

Beckers, T.; Hermes, G.; Vorwerk, L. (2020): Die Schuldenbremse des Bundes und die Möglichkeit der Kreditfinanzierung von Investitionen. IMK Study Nr. 80.

Dullien, S. / Jürgens, E. / Paetz, C. / Watzka, S. (2021): Makroökonomische Auswirkungen eines kreditfinanzierten Investitionsprogramms in Deutschland. IMK Report Nr. 168.

Dullien, S. / Paetz, C. / Watt, A. / Watzka, S. (2020): Vorschläge zur Reform der europäischen Fiskalregeln und Economic Governance. IMK Report Nr. 159.

Europäischer Fiskalausschuss (2020): Annual Report 2020.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2021): Neugestaltung des haushaltspolitischen Rahmens der EU für einen nachhaltigen Aufschwung und einen gerechten Übergang. Stellungnahme ECO/553.

Europäisches Parlament (2021): Review of the macroeconomic legislative framework. European Parliament resolution of 8 July 2021 on the review of the macroeconomic legislative framework for a better impact on Europe's real economy and improved transparency of decision-making and democratic accountability (2020/2075(INI)).

Repasi, R. (2013): Völkervertragliche Freiräume für EU-Mitgliedstaaten. In: Europa-recht, Jg, 48, H. 1, S. 45–74. Baden-Baden.

Autorenkontakt

Prof. Dr. Sebastian Dullien
sebastian-dullien@boeckler.de

Dr. Andrew Watt
andrew-watt@boeckler.de



Herausgeber:
Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung
Georg-Glock-Straße 18
40474 Düsseldorf
Telefon +49 211 7778-312
imk-publikationen@boeckler.de

Pressekontakt: Rainer Jung
Telefon +49 211 7778-150

Der IMK Kommentar ist als unregelmäßig erscheinende Online-Publikation erhältlich über <https://www.imk-boeckler.de/de/imk-kommentar-29977.htm>

ISSN 2702-9786

Folgen Sie uns auf Twitter:
<http://twitter.com/IMKFlash>

IMK auf Facebook:
<https://www.facebook.com/IMKInstitut>

Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (BY).

