

# IMK KOMMENTAR

---

Nr. 10 · Januar 2023 · Hans-Böckler-Stiftung

## REFORM DER EU-FISKALREGELN: KOMMISSIONSVORSCHLAG ERSTER SCHRITT IN DIE RICHTIGE RICHTUNG

Hendrik Becker, Christoph Paetz, Andrew Watt, Sebastian Watzka

---

**Nach zweijährigem Konsultationsprozess hat die Europäische Kommission am 9. November einen Vorschlag für die Reform der EU-Fiskalregeln vorgelegt: der ehemals wichtige Referenzwert für die Staatsverschuldung von 60% des BIP verliert an Bedeutung, stattdessen soll die Konsolidierung in hochverschuldeten Ländern über mit der Kommission verhandelte ‚mittelfristige Haushaltsstrukturpläne‘ organisiert werden. Der Kommissionsvorschlag bleibt zwar an manchen Stellen hinter den Möglichkeiten zurück, ist aber dennoch ein Schritt in die richtige Richtung. Wie Berechnungen des IMK zeigen, wird es in der Ausgestaltung der Pläne darauf ankommen, dass durch die von der Kommission vorgegebenen Pfade keine überschnelle Konsolidierung erzwungen wird.**

Die bestehenden Fiskalregeln standen lange aus verschiedenen Gründen in der Kritik: zu ambitionierte Abbaupfade,

unrealistische und nicht zu beobachtende Zielgrößen, prozyklische Auswirkungen, vernachlässigte öffentliche Investitionen und folglich Erfolglosigkeit darin, Stabilität und Wachstum zu gewährleisten. Da die derzeit ausgesetzten Regeln ab 2024 wieder gelten sollen, greift die Kommission nun die Ergebnisse aus ihrem Konsultationsprozess auf und macht weitreichende Vorschläge zur Vereinfachung der Fiskalregeln, bei denen zukünftig nationale Pläne zum Schuldenabbau im Vordergrund stehen sollen. Der Vorschlag der Kommission beinhaltet unter anderem folgende Kernpunkte (Europäische Kommission 2022):

Einführung einer Ausgabenregel: Künftig soll die Entwicklung der nationalen Netto-Primärausgaben (ausgenommen sind Zinszahlungen, Zahlungen von Arbeitslosengeld und durch Steuererhöhungen gedeckte Mehrausgaben) als einziger Indikator genutzt werden, um die Einhaltung des Defizits- und Schuldenkriteriums zu bewerten.

Nationale mittelfristige Haushaltsstrukturpläne: Der Ausgabenpfad soll künftig nach einer Analyse der Schuldentragfähigkeit von der Kommission vorgegeben werden. Demnach haben Staaten standardmäßig vier Jahre Zeit, um auf einen sinkenden Pfad der Schuldenquote zu kommen. Mitgliedstaaten sollen nach der Festlegung des Pfades Pläne einreichen, in denen sie darlegen, mit welchen Maßnahmen dieser Pfad erreicht werden soll. Anschließend wird der Plan durch Kommission und Rat gebilligt und während des vorgegebenen Zeitraums jährlich die Einhaltung geprüft. Legen Mitgliedstaaten Reform- und Investitionspläne vor, die das BIP glaubwürdig und ausreichend steigern, kann der Zeitraum des Plans um drei Jahre verlängert werden. Der Abbaupfad soll dabei vollständig die bisher geltende 1/20-Regel ersetzen, die besagt, dass Staaten jedes Jahr 1/20 des Anteils der Schuldenquote abbauen müssen, der über der 60%-Marke liegt.

Maastricht-Kriterien: Die Kommission rührt die Verträge zwar nicht an, daher bleiben 60% als Referenzwert für die Staatsverschuldung offiziell bestehen, konkrete Zeitrahmen zur Rückkehr zur 60%-Marke gibt es aber nicht. Vielmehr soll es darum gehen, auf einen sinkenden Pfad oder ein dauerhaft niedriges Niveau der Schuldenquote zu kommen. Die Defizitregel hingegen, nach der das Defizit 3% des BIP nicht überschreiten darf, soll künftig wieder strikter eingehalten und Nicht-Einhaltung sanktioniert werden.

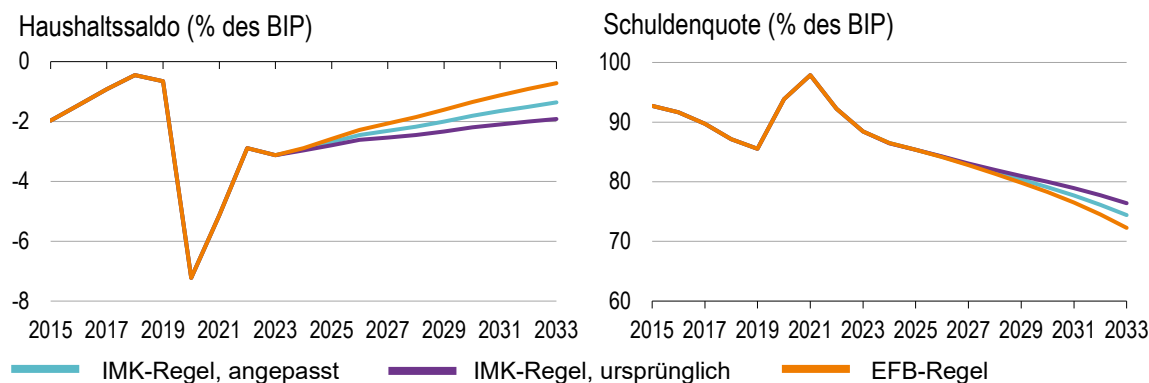
In Summe sind die Vorschläge der Kommission ein großer Schritt in die richtige Richtung. Es zeigt sich eine spürbare Verlagerung von einem Fokus auf kurzfristiges Erreichen fiskalischer Zielmarken hin zu einer wachstumsfreundlicheren fiskalischen Ausrichtung. Die nationalen Pfade und Pläne erlauben eine länderspezifische Herangehensweise sowie verschiedene Geschwindigkeiten bei der Konsolidierung. Das ist besonders

wichtig, da pauschale und zu schnelle Ausgabenkürzungen negative Folgen auf das Wirtschaftswachstum haben. Der Fokus auf bereinigte Nettoprimärausgaben als einzigen entscheidenden Indikator sollte ebenso positive Effekte haben: Eine Ausgabenregel ist transparent und erlaubt es den automatischen Stabilisatoren voll zu wirken. Falls Steuereinnahmen konjunkturell bedingt wegfallen (Rezession) oder übermäßig stark wachsen (Boom), steigen die Staatsausgaben immer noch entsprechend der Regel und wirken dementsprechend stabilisierend.

Zusätzlich fällt die explizite Berücksichtigung von öffentlichen Investitionen positiv auf. Die mögliche Verlängerung der Haushaltspläne auf sieben Jahre zeigt, dass Mitgliedstaaten hier bald mehr Möglichkeiten haben könnten, den massiven öffentlichen Investitionsbedarf zu decken. In welchem Ausmaß kreditfinanzierte öffentliche Investitionen dann tatsächlich möglich sein werden, ist allerdings unklar, denn der Vorschlag bedeutet, dass die jeweiligen Investitionen von der Kommission (und schließlich vom Rat) abgesegnet werden müssen. Wenn nationale Investitionspläne die Kommission nicht überzeugen, sind die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten begrenzt, insbesondere für hochverschuldete Länder oder bei wirtschaftlichen Abschwächungen. Der Vorschlag enthält keine goldene Regel, die unter anderem das IMK gefordert hatte und mit der bestimmte öffentliche Investitionen dauerhaft ermöglicht würden (Dullien et al. 2020). Immerhin lassen Aussagen von EU-Wirtschaftskommissar Paolo Gentiloni erhoffen, dass über die vorgeschlagene Regel in den nationalen Plänen ähnlich viele Investitionen möglich sein werden.

Neben dem Schutz von öffentlichen Investitionen ist es für den Erfolg von Konsolidierungsprozessen zentral, dass Ausgabenpfade keine zu rabiatischen Kürzungen enthalten. Dies zeigen auch Simulationen

Abbildung 1: Fiskalische Auswirkungen verschiedener Ausgabenregeln (AR), Euroraum



Quelle: NiGEM, Berechnungen des IMK; Anmerkung: Bei „IMK AR, angepasst“ wurde die ursprüngliche IMK-Regel um eine strengere Einhaltung der 3%-Regel ergänzt.

Hans Böckler Stiftung

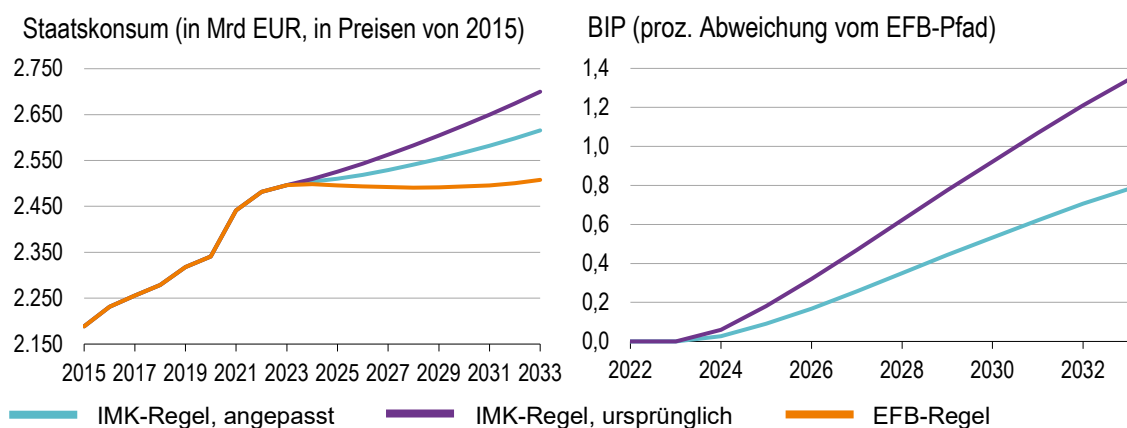
des IMK in Anlehnung an den IMK Policy Brief 132 (Jurgeleit et al. 2022).

Abbildung 1 zeigt die Entwicklung des Haushaltssaldos und der Schuldenquote der Euro-Mitgliedstaaten basierend auf drei verschiedenen Ausgestaltungen des Ausgabenpfads: 1) Pfad zum schnellen Schuldenabbau basierend auf Vorschlägen des Europäischen Fiskalrats (European Fiscal Board 2018); 2) Abbaupfad basierend auf der Ausgabenregel des IMK mit langsamerem Schuldenabbau; 3) Abbaupfad ebenfalls basierend auf der Ausgabenregel des IMK, aber mit schnellerer Erfüllung der 3%-Defizitregel. Die Effekte strengere Regeln und Pfade sind eindeutig: Alle untersuchten Regelwerke

führen zu einem spürbaren und kontinuierlichen Rückgang von Schuldenquoten und Defizit, allerdings geschieht dies schneller bei den strikteren Regeln in Bezug auf Schulden (EFB) und Defizit (IMK, angepasst).

Abbildung 2 zeigt die Auswirkungen der schnelleren Konsolidierung auf Staatskonsum und das Bruttoinlandsprodukt. Eine strikte Einhaltung der 3%-Regel sowie ein zügigerer Schuldenabbau sorgen für erheblich weniger stark steigenden Staatskonsum und haben negative Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum. Es wird deutlich, dass strengere Regeln zwar zu einer schnelleren Konsolidierung führen, sich aber negativ auf die

Abbildung 2: Makroökonomische Auswirkungen verschiedener Ausgabenregeln (AR), Euroraum



Quelle: NiGEM, Berechnungen des IMK; Anmerkung: Bei „IMK AR, angepasst“ wurde die ursprüngliche IMK-Regel um eine strengere Einhaltung der 3%-Regel ergänzt.

Hans Böckler Stiftung

Ausgabemöglichkeiten des Staates und das BIP auswirken. Im Jahr 2030 beispielsweise wäre das BIP im Falle des ursprünglichen IMK-Vorschlags in unseren Simulationen um etwa 1% höher als bei der Anwendung des EFB-Vorschlags. Selbst beim angepassten IMK-Vorschlag wäre das BIP immer noch um 0,5% höher. Die Ausgestaltungsdetails der Ausgabenregel sind also ausschlaggebend für nachhaltige und erfolgreiche Konsolidierungsschritte bei gleichzeitig wachsendem Wohlstand.

Bei der vorliegenden Orientierung der Kommission handelt es sich zunächst um Vorschläge, zu denen Rat und Europäisches Parlament Stellung beziehen werden. Alle Institutionen sollen dabei im Blick behalten, dass ein Drängen auf zu schnelle Konsolidierung Wachstum und Stabilität im Euroraum wieder gefährden könnte. Zudem wäre es im Kontext des großen Investitionsbedarfs in der EU wichtig, dass sich die hier angekündigte Berücksichtigung der „Qualität“ der öffentlichen Ausgaben tatsächlich auf die vorgegebenen nationalen Anpassungspfade der Kommission überträgt, um die Weichen für öffentliche Investitionen in wichtigen Bereichen wie dem Klimaschutz zu stellen.

## Literatur

**Dullien, Sebastian; Paetz, Christoph; Watt, Andrew; Watzka, Sebastian (2020):** Vorschläge zur Reform der europäischen Fiskalregeln und Economic Governance, IMK Report 159, Düsseldorf.

**Europäische Kommission (2022):** Communication on orientations for a reform of the EU economic governance framework

**European Fiscal Board (2018):** Annual Report 2018, Brüssel.

**Jurgeleit, Janis; Oberhoff, Lukas C.; Paetz, Christoph; Watzka, Sebastian (2022):** The macroeconomic effects of re-applying the EU fiscal rules, IMK Policy Brief 132, Düsseldorf.

## Autorenkontakt

**Becker, Hendrik**  
Hendrik-Becker@boeckler.de

**Paetz, Christoph**  
Christoph-Paetz@boeckler.de

**Watt, Andrew**  
Andrew-Watt@boeckler.de

**Watzka, Sebastian**  
Sebastian-Watzka@boeckler.de

## Impressum



### 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>

Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (BY).

