ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Busch, Berthold; Kauder, Björn

Research Report

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt: Bestandsaufnahme und Vorschläge für mehr fiskalpolitische Disziplin in Europa

IW-Analysen, No. 142

Provided in Cooperation with:
German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Busch, Berthold; Kauder, Björn (2021) : Der Stabilitäts- und Wachstumspakt: Bestandsaufnahme und Vorschläge für mehr fiskalpolitische Disziplin in Europa, IW-Analysen, No. 142, ISBN 978-3-602-45641-3, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/231516

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Forschungsberichte aus dem
Institut der deutschen Wirtschaft

IW-Analysen 142

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt

Bestandsaufnahme und Vorschläge für mehr fiskalpolitische Disziplin in Europa

Berthold Busch / Björn Kauder

INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT

Forschungsberichte aus dem
Institut der deutschen Wirtschaft

IW-Analysen 142

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt

Bestandsaufnahme und Vorschläge für mehr fiskalpolitische Disziplin in Europa

Berthold Busch / Björn Kauder

IW MEDIEN

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://www.dnb.de abrufbar.

ISBN 978-3-602-15026-7 (Druckausgabe)
ISBN 978-3-602-45641-3 (E-Book|PDF)

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

© 2021 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH
Postfach 10 18 63, 50458 Köln
Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln
Telefon: 0221 4981-450
iwmedien@iwkoeln.de
www.iwmedien.de

Titelbild: gettyimages/bgblue
Druck: Elanders GmbH, Waiblingen

Klimaneutral
Druckprodukt
ClimatePartner.com/12461-2101-1001

Inhalt

Zusammenfassung 4

1 Einleitung 5

2 Der Stabilitäts- und Wachstumspakt von 1997 7
2.1 Koordinierung der Wirtschaftspolitik 9
2.2 Verfahren bei einem übermäßigen Defizit 9

3 Novellierungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts 11
3.1 Die Verordnungen von 2005 11
3.2 Six-Pack 2011 14
3.3 Two-Pack 2013 23
3.4 Optimale Nutzung der im Pakt vorgesehenen Flexibilität 24

4 Empirische Analyse von Staatsschulden und -ausgaben in der EU 27
4.1 Entwicklung der Staatsverschuldung 27
4.2 Entwicklung der staatlichen Ausgaben in ausgewählten Aufgabenbereichen 30

5 Kritik am Pakt und an den Novellierungen 51

6 Kritik an der makroökonomischen Überwachung 57

7 Korrekturvorschläge 59

8 Schlussfolgerungen und Ausblick 64

Anhang 68

Literatur 71

Abstract 78

Autoren 78

Zusammenfassung

Die Mitgliedstaaten des Euroraums begegnen mit hohem finanziellem Aufwand den wirtschaftlichen Folgen der Covid-19-Pandemie. Als Reaktion auf diese Ausnahmesituation wurden die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts vorläufig außer Kraft gesetzt. Auf Dauer allerdings wird die Wirtschafts- und Währungsunion ohne eine wirksame Steuerung nicht funktionieren können. Hierzu gehören auch Regeln für eine nachhaltige Fiskalpolitik, um Krisen in den Mitgliedstaaten aufgrund ungeordneter öffentlicher Finanzen zu verhindern. Der Pakt hat sein Ziel insgesamt nicht erreicht. Besonders deutlich wird das an der Staatsverschuldung, die in einigen Ländern sehr hoch ist, sodass kaum noch ein zusätzlicher Verschuldungsspielraum besteht. Das hat maßgeblich die Diskussion über die Form der Hilfe für die von den wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie besonders betroffenen Länder bestimmt. Es herrscht weitgehende Einigkeit darüber, dass die Regelungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu unübersichtlich und kompliziert geworden sind. Es besteht also Reformbedarf. Ein Ansatz hierzu könnte die Orientierung der Staatsausgaben am mittelfristigen Wachstum des Produktionspotenzials in Verbindung mit einem numerischen Ziel für die Schuldenquote und dem Weg dorthin sein.

1 Einleitung

Anfang Februar 2020 startete die Europäische Kommission eine Konsultation, um die EU-Vorschriften zur wirtschaftspolitischen Steuerung einer Überprüfung zu unterziehen und Vorschläge für eine Verbesserung der Regeln zu eruieren und zu erarbeiten (Europäische Kommission, 2020a). Der Überprüfungsprozess ist infolge der Corona-Pandemie und der dadurch herbeigeführten Wirtschaftskrise zu einem (vorläufigen) Halt gekommen. Im März 2020 wurden die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts durch die Anwendung der allgemeinen Ausnahmeklausel vorübergehend ausgesetzt. Auch wenn noch unklar ist, wann diese Klausel wieder deaktiviert wird, erscheint es angebracht, die bisherige Anwendung der wirtschaftspolitischen Steuerung und besonders den Stabilitäts- und Wachstumspakt einer Erfolgskontrolle zu unterziehen und Änderungsvorschläge zu prüfen. Auf Dauer wird die europäische Wirtschafts- und Währungsunion ohne eine wirksame Steuerung nicht funktionieren können. Hierzu gehören auch Regeln für eine nachhaltige Fiskalpolitik, um Krisen in den Mitgliedstaaten aufgrund ungeordneter öffentlicher Finanzen zu verhindern.

In der Wirtschafts- und Währungsunion wurde die Geld- und Währungspolitik vergemeinschaftet, die Fiskalpolitik wurde im Wesentlichen bei den Mitgliedstaaten belassen. Um negative Rückwirkungen fiskalischer Maßnahmen einzelner Länder auf die übrigen Teilnehmer der Währungsunion zu verhindern, wurde im Vertrag von Maastricht 1991 ein Verfahren bei einem übermäßigen (öffentlichen) Defizit vereinbart, das heute primärrechtlich im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) – Art. 126 – in Verbindung mit dem Protokoll Nr. 12 verankert ist. Außerdem wurde vertraglich vereinbart, dass die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik im Rat koordinieren (Art. 121). Beide Instrumente werden üblicherweise unter dem Begriff der wirtschaftspolitischen Steuerung oder Governance subsumiert.

Die primärrechtlichen Vorgaben zum Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (VüD) sind jedoch recht unbestimmt. Das beginnt bereits bei der Frage, wann ein staatliches Haushaltsdefizit als übermäßig anzusehen ist. Das 3-Prozent-Kriterium für die Neuverschuldung im Verhältnis zum Bruttoinlandspro-

dukt (BIP) gemäß dem Protokoll Nr. 12 über das VüD ist zwar ein Anhaltspunkt. Nicht eindeutig ist aber, wie die Ausnahmebestimmungen in Art. 126 Abs. 2 AEUV auszulegen sind, „dass entweder das Verhältnis erheblich und laufend zurückgegangen ist und einen Wert in der Nähe des Referenzwerts erreicht hat oder der Referenzwert nur ausnahmsweise und vorübergehend überschritten wird und das Verhältnis in der Nähe des Referenzwerts bleibt". Auch das 60-Prozent-Kriterium für den Stand der öffentlichen Verschuldung im Verhältnis zum BIP ist nur ein Anhaltspunkt, denn auch hier ist eine Überschreitung zulässig, wenn das Verhältnis „hinreichend rückläufig ist und sich rasch genug dem Referenzwert nähert" (Art. 126 Abs. 2 AEUV). Juristen sprechen hier von unbestimmten Rechtsbegriffen, mit der Konsequenz, dass Kommission und Rat zu große Ermessensspielräume hätten (Konow, 2002, 33).

Das Primärrecht sieht weitere Ausnahmen vor. Die Kommission muss einen Bericht erstellen, wenn ein Mitgliedstaat „keines oder nur eines" der beiden genannten Kriterien erfüllt. In diesem Bericht muss die Kommission berücksichtigen, „ob das öffentliche Defizit die öffentlichen Ausgaben für Investitionen übertrifft", sowie alle sonstigen „einschlägigen Faktoren, einschließlich der mittelfristigen Wirtschafts- und Haushaltslage" (Art. 126 Abs. 3 AEUV).

Neben dem VüD nach Art. 126 AEUV ist die in Art. 121 AEUV geregelte Koordinierung der Wirtschaftspolitik bedeutsam, mit der verhindert werden soll, dass von der Wirtschaftspolitik eines Mitgliedstaates negative Auswirkungen auf die übrigen Teilnehmer der Währungsunion ausgehen. Die Vorschriften sind allerdings wenig eingriffsintensiv und bestehen hauptsächlich aus Berichten und Empfehlungen. Vor allem Gruppendruck („peer pressure") soll für ein regelkonformes Verhalten sorgen. In dieser schwachen Form der Koordinierung spiegelt sich die mangelnde Bereitschaft der Mitgliedstaaten wider, nationale wirtschafts- und finanzpolitische Kompetenzen an die Europäische Union (EU) abzugeben. Entscheidungen über öffentliche Einnahmen und Ausgaben gehören zum Königsrecht der nationalen Parlamente.

Beide Instrumente, die Koordinierung der Wirtschaftspolitik und das VüD, wurden mehrfach reformiert, ergänzt und verändert. Diese Entwicklung wird im Folgenden zunächst beschrieben (Kapitel 2 und 3). Daran schließt sich eine empirische Überprüfung des Ausgabeverhaltens der Mitgliedstaaten (Kapitel 4)

und eine Zusammenfassung der Kritik an der mangelhaften Wirksamkeit der wirtschafts- und finanzpolitischen Governance an (Kapitel 5). Abschließend werden Vorschläge für eine Neuausrichtung der wirtschaftspolitischen Steuerung erörtert (Kapitel 6 bis 8).

2 Der Stabilitäts- und Wachstumspakt von 1997

In Deutschland war die mit dem Vertrag von Maastricht vereinbarte Aufgabe der nationalen Währungskompetenz und damit die Ablösung der D-Mark durch eine gemeinsame Währung der EU-Mitgliedstaaten besonders umstritten. 1993 musste sich das Bundesverfassungsgericht mit der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Pläne für eine Wirtschafts- und Währungsunion befassen.[1] Das Gericht hat die Verfassungsbeschwerden gegen das deutsche Zustimmungsgesetz zum Vertrag über die Europäische Union (Maastricht-Vertrag) zwar zurückgewiesen (Bundesverfassungsgericht, 1993). Es entstand aber eine breite öffentliche Diskussion, an der sich unter anderem viele Wissenschaftler (besonders Juristen und Ökonomen) in Form von Manifesten (Hrbek, 1992, 225 ff.) beteiligten, was auch schließlich in der Politik Handlungsbedarf erkennen ließ. Der damalige Bundesfinanzminister Theo Waigel machte sich 1995 auf europäischer Ebene für einen „Stabilitätspakt für Europa" stark, um zum einen die Stabilität der künftigen Gemeinschaftswährung sicherzustellen und zum anderen für Vertrauen in der Öffentlichkeit zu sorgen (Konow, 2002, 36 f.). Als Ergebnis dieser EU-Verhandlungen wurde 1997 der Stabilitäts- und Wachstumspakt beschlossen, der aus einer Entschließung des Europäischen Rates von Amsterdam am 17. Juni 1997 und aus zwei Verordnungen (VO) des Rates vom 7. Juli 1997 bestand: der VO über den Ausbau der haushaltspolitischen Über-

1 Das Bundesverfassungsgericht zitiert in seinem Urteil eine Entschließung des Deutschen Bundestags (12/3906 vom 2. Dezember 1992). In dem Entschließungsantrag wird auf die „haushalts- und finanzpolitische Solidität der teilnehmenden Mitgliedstaaten" der Währungsunion hingewiesen. In der Druckfassung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts hat sich in das Zitat ein markanter Schreibfehler eingeschlichen, dort wird aus der „Solidität" die „haushalts- und finanzpolitische Solidarität der teilnehmenden Mitgliedstaaten" (Bundesverfassungsgericht, 1993, 163). Da eine hellseherische Fähigkeit nicht anzunehmen ist, liegt die Vermutung nahe, dass es sich um eine sogenannte Freud'sche Fehlleistung handelt (Freud, 1971, 102 ff.).

Exkurs: Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspakts

Sowohl das Schuldenstandskriterium in Höhe von 60 Prozent des BIP als auch das Defizitkriterium in Höhe von 3 Prozent des BIP erscheinen zunächst willkürlich. Dies ist jedoch unzutreffend. Vielmehr entspricht das Schuldenstandskriterium der durchschnittlichen Verschuldung der EU-Länder zu Beginn der 1990er Jahre. Bei einem Defizitkriterium von 3 Prozent und einem angenommenen nominalen BIP-Wachstum von 5 Prozent bleibt der Schuldenstand im Zeitverlauf nahezu konstant (SVR, 1994, Tz. 183; Ribhegge, 2007, 120).

Mit D_{t-1} als Schuldenstand und BIP_{t-1} als BIP zum Zeitpunkt t–1 sowie NK_t als Nettokreditaufnahme zum Zeitpunkt t und g als BIP-Wachstumsrate ergibt sich der Schuldenstand D als Anteil am BIP zum Zeitpunkt t als:

$$\frac{D_t}{BIP_t} = \frac{D_{t-1} + NK_t}{BIP_{t-1}\,(1 + g)} = \frac{0{,}6BIP_{t-1} + 0{,}03BIP_{t-1}\,(1 + 0{,}05)}{BIP_{t-1}\,(1 + 0{,}05)} = \frac{0{,}6315}{1{,}05} \cong 0{,}6$$

Somit bleibt der Schuldenstand von 60 Prozent des BIP in t–1 auch in t bei etwa 60 Prozent. Weitere Berechnungen zeigen, dass der Schuldenstand unter diesen Annahmen im Lauf der Jahrzehnte gegen 63 Prozent konvergiert.

Der Schuldenstand in der EU betrug vor der Corona-Pandemie etwa 80 Prozent des BIP. Das durchschnittliche jährliche nominale BIP-Wachstum lag in den vergangenen zehn Jahren nicht bei den angenommenen 5 Prozent, sondern eher bei 2,6 Prozent. Mit diesem Wert konvergiert der Schuldenstand (bei einem Defizitkriterium von 3 Prozent) bereits gegen 118 Prozent des BIP. Wollte man das Schuldenstandskriterium von 60 Prozent des BIP (sehr) langfristig wieder erreichen, wäre theoretisch eine Begrenzung der Nettokreditaufnahme auf 1,5 Prozent des BIP vonnöten.

Quelle: eigene Zusammenstellung

wachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (1466/97) – präventive Komponente – sowie der VO über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (1467/97) – korrektive Komponente. Der Pakt sollte sicherstellen, dass die Konvergenzkriterien dauerhaft eingehalten werden und nicht nur ihre Erfüllung als Voraussetzung für den Beitritt zur Währungsunion dient. Die Stabilitätsregeln finden grundsätzlich auf alle EU-Mitgliedstaaten Anwendung; für Mitgliedstaaten, die nicht dem Euroraum angehören, gelten allerdings verminderte Anforderungen (Nettesheim, 2016, 312).

Der Exkurs erläutert das Zustandekommen der numerischen Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts und berechnet mögliche Aktualisierungen.

2.1 Koordinierung der Wirtschaftspolitik

Die VO 1466/97 hatte zum Ziel, das primärrechtlich geregelte Verfahren der Koordinierung der Wirtschaftspolitik zu präzisieren (Art. 121 AEUV). Mit einem Frühwarnsystem macht der Rat einen Mitgliedstaat frühzeitig darauf aufmerksam, dass eine Korrektur des Haushalts erforderlich ist, um ein übermäßiges öffentliches Defizit zu verhindern. Mitgliedstaaten der Währungsunion müssen ein Stabilitätsprogramm vorlegen, die übrigen Mitgliedstaaten ein Konvergenzprogramm. Die Stabilitätsprogramme sollen konkrete Angaben enthalten, unter anderem über das mittelfristige Ziel für einen nahezu ausgeglichenen Haushalt oder einen Überschuss sowie den Anpassungspfad zu diesem Ziel für den Haushaltssaldo und die voraussichtliche Entwicklung der Schuldenquote. Die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme werden vom Rat geprüft, der gegebenenfalls Korrekturempfehlungen abgeben kann. Die Verordnung enthält Fristen. Das mittelfristige Haushaltsziel gilt als Eckpfeiler der präventiven Komponente des Pakts (EZB, 2015a, 62).

2.2 Verfahren bei einem übermäßigen Defizit

Mit der VO 1467/97 soll das VüD (Übersicht 1) präzisiert, gestrafft und wirksamer gestaltet werden. Die Verordnung konkretisiert die Vorgabe einer ausnahmsweisen Überschreitung des Referenzwerts aus Art. 126 Abs. 2 AEUV mit einem außergewöhnlichen Ereignis, das sich der Kontrolle des betroffenen Mitglied-

Verfahren bei einem übermäßigen Defizit

Übersicht 1

Vereinfachte Darstellung nach Art. 126 AEUV

Art. 126	Inhalt	Sanktionsmöglichkeiten
Abs. 2*)	Die Kommission überwacht die Haushaltslage und die Höhe des öffentlichen Schuldenstands in den Mitgliedstaaten besonders anhand von zwei Referenzwerten: 3 Prozent für das Verhältnis von öffentlichem Defizit zum BIP und 60 Prozent für das Verhältnis von öffentlichem Schuldenstand zum BIP	
Abs. 3	Erfüllt ein Mitgliedstaat keines oder nur eines dieser Kriterien, erstellt die Kommission einen Bericht	
Abs. 4	Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses zum Bericht der Kommission	
Abs. 5	Wenn die Kommission der Ansicht ist, dass ein öffentliches Defizit besteht, legt sie dem Mitgliedstaat eine Stellungnahme vor und unterrichtet den Rat	
Abs. 6	Auf Vorschlag der Kommission beschließt der Rat, dass ein öffentliches Defizit besteht	Umwandlung einer verzinslichen Einlage aus der präventiven Komponente in eine unverzinsliche Einlage ist möglich
Abs. 7	Der Rat richtet auf Empfehlung der Kommission unverzügliche Empfehlungen an den Mitgliedstaat, um dieser Lage (öffentliches Defizit) innerhalb einer bestimmten Frist abzuhelfen	
Abs. 8	Der Rat kann seine Empfehlungen veröffentlichen, wenn die Empfehlungen nicht innerhalb der Frist zu wirksamen Maßnahmen geführt haben	Geldbuße in Höhe von 0,2 Prozent des BIP ist möglich
Abs. 9	Wenn ein Mitgliedstaat den Empfehlungen weiterhin nicht Folge leistet, kann der Rat ihn in Verzug setzen, das heißt eine Frist vorgeben, in der Sanierungsmaßnahmen für den öffentlichen Defizitabbau getroffen werden müssen	
Abs. 10	Ausschluss von Klagemöglichkeiten der Kommission oder von Mitgliedstaaten im Rahmen der Absätze 1 bis 9	
Abs. 11	Solange ein Mitgliedstaat dem Beschluss nach Abs. 9 nicht folgt, kann der Rat eine oder mehrere Sanktionen verhängen oder verschärfen, unter anderem eine unverzinsliche Einlage bei der EU oder eine Geldbuße	Geldbuße: feste Komponente in Höhe von 0,2 Prozent des BIP plus variable Komponente; ein Zehntel der absoluten Differenz zwischen dem Defizit in Prozent des BIP und dem Referenzwert

*) In Verbindung mit dem Protokoll Nr. 12 über das Verfahren bei einem öffentlichen Defizit.
Quelle: eigene Zusammenstellung nach AEUV und VO 1173/2011

staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt oder auf einen schwerwiegenden Wirtschaftsabschwung zurückzuführen ist. Dieser wird über einen Rückgang des realen BIP um mindestens 2 Prozent definiert.

Hier gilt allerdings die Ausnahme, dass weitere relevante Umstände, besonders ein jäher Abschwung oder ein sehr starker Rückgang der Produktion, ebenfalls einen schwerwiegenden Abschwung bedeuten, selbst wenn das BIP real um weniger als 2 Prozent sinkt. In der Entschließung des Europäischen Rates zum Stabilitäts- und Wachstumspakt wurde ein Wert von –0,75 Prozent für den Rückgang des realen BIP auf Jahresbasis als Referenzwert für einen schwerwiegenden Wirtschaftsabschwung genannt (Sutter, 2000, 33 f.). Zur Straffung des Verfahrens werden verschiedene Fristen gesetzt. Ferner wurde die Höhe der finanziellen Sanktionen konkretisiert; im Vertrag von Maastricht war die Höhe der Sanktionszahlungen nicht geregelt worden.

3 Novellierungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts

3.1 Die Verordnungen von 2005

Die beiden Basisverordnungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts wurden das erste Mal im Jahr 2005 novelliert. Vorausgegangen war ein Bericht zur „Verbesserung der Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts“ des Europäischen Rates (Rat der EU, 2005a), in dem Reformbedarf festgestellt und die Änderungen skizziert wurden.

Mit der Novellierung der VO 1466/97 (präventive Komponente) wird das mittelfristige Haushaltsziel für die Mitgliedstaaten differenziert gestaltet, um finanzpolitischen Unterschieden Rechnung zu tragen (Rat der EU, 2005b). Die „länderspezifischen mittelfristigen Haushaltsziele können von der Anforderung eines nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalts abweichen. Sie sehen eine Sicherheitsmarge bei der öffentlichen Defizitquote von 3 % des BIP vor“ (Art. 2a VO 1055/2005). Die länderspezifischen mittelfristigen Haushaltsziele bewegen sich innerhalb einer Spanne, die konjunkturbereinigt und ohne Anrechnung einmaliger und befristeter Maß-

nahmen zwischen –1 Prozent des BIP (SKS-Vertrag: –0,5 Prozent)[2] und einem ausgeglichenen oder einem Überschuss aufweisenden Haushalt liegen. Um eine prozyklische Politik zu vermeiden, soll die Haushaltsdisziplin im wirtschaftlichen Aufschwung verbessert werden. Für Länder, die das mittelfristige Haushaltsziel noch nicht erreicht haben, ist eine jährliche Mindestanpassung dieses strukturellen Haushaltssaldos (von 0,5 Prozent des BIP) vorgesehen, bei der einmalige und befristete Maßnahmen nicht berücksichtigt werden. Ist das Ziel erreicht, darf es sich nicht wieder verschlechtern (EZB, 2015a, 62).

Wenn der Anpassungspfad zur Erreichung des mittelfristigen Haushaltsziels festgelegt wird, sollen größere Strukturreformen, die unter anderem das Potenzialwachstum steigern, berücksichtigt werden. Sie können auch eine vorübergehende Abweichung vom mittelfristigen Haushaltsziel begründen. Besonders berücksichtigt werden sollten Rentenreformen, die eine Kapitaldeckung einführen, da sie während des Umsetzungszeitraums kurzfristig zu einer Verschlechterung der öffentlichen Finanzen führen können.

Die Novellierung der VO 1467/97 (korrektive Komponente) hat das Konzept der Ausnahmen vom Referenzwert durch einen schwerwiegenden Wirtschaftsabschwung überarbeitet (Rat der EU, 2005c). Die Regel, dass eine Überschreitung des Referenzwerts als Ausnahme gilt, wenn das BIP innerhalb eines Jahres um mindestens 2 Prozent zurückgegangen ist, wird gestrichen. An ihre Stelle tritt die folgende Formulierung: Kommission und Rat können den Referenzwert „im Fall einer Überschreitung aufgrund eines schwerwiegenden Wirtschaftsabschwungs als ausnahmsweise überschritten […] einstufen, wenn sich die Überschreitung des Referenzwerts aus einer negativen jährlichen Wachstumsrate des BIP-Volumens oder einem Produktionsrückstand über einen längeren Zeitraum mit einem am Potenzial gemessenen äußerst geringen jährlichen Wachstum des BIP-Volumens ergibt“ (Art. 1 VO 1056/2005). Diese Klausel wurde erstmals am 23. März 2020 im Gefolge der Corona-Pandemie aktiviert (EFB, 2020a, 10; Europäische Kommission, 2020b; Rat der EU, 2020)[3].

2 SKS-Vertrag: Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion. In diesem zwischenstaatlichen Vertrag haben sich die Unterzeichnerstaaten auf strengere Vorgaben geeinigt. Der Vertrag ist von allen EU-Staaten mit Ausnahme von Kroatien und Tschechien unterzeichnet worden.

3 VO 1466/97: Art. 5 Abs. 1, Art. 6 Abs. 3, Art. 9 Abs. 1 und Art. 10 Abs. 3; VO 1467/97: Art. 3 Abs. 5 und Art. 5 Abs. 2; vgl. Europäische Kommission (2020b).

Unklar ist, wie lange die Suspendierung anhalten soll. Zumindest im Jahr 2021 sollen die Schuldenregeln ausgesetzt bleiben.

Für die Beurteilung der Frage, ob ein übermäßiges öffentliches Defizit vorliegt, werden alle einschlägigen Faktoren berücksichtigt. Ausdrücklich genannt werden nach Art. 1 VO 1056/2005 „die Entwicklungen bei der mittelfristigen Wirtschaftslage (besonders Potenzialwachstum, herrschende Konjunkturbedingungen, Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen der Lissabonner Agenda und Maßnahmen zur Förderung von Forschung und Entwicklung sowie Innovation) und die Entwicklungen bei der mittelfristigen Haushaltslage (besonders Bemühungen zur Haushaltskonsolidierung in Zeiten günstiger Konjunktur, Finanzierbarkeit der Schuldenlast, öffentliche Investitionen und die Lage der öffentlichen Finanzen insgesamt)".

Gebührend beachtet werden müssen zudem alle sonstigen Faktoren „die aus Sicht des betreffenden Mitgliedstaats von Bedeutung sind, um die Überschreitung des Referenzwerts qualitativ in umfassender Weise zu beurteilen, und die der Mitgliedstaat der Kommission und dem Rat vorgelegt hat. In diesem Zusammenhang werden vor allem haushaltspolitische Anstrengungen berücksichtigt, die darauf abzielen, Finanzbeiträge aufzustocken oder auf einem hohen Niveau zu halten, die der Stärkung der internationalen Solidarität und der Verwirklichung von Zielen der europäischen Politik dienen, vor allem dem Prozess der Einigung Europas, falls er sich nachteilig auf Wachstum und Staatshaushalt in einem Mitgliedstaat auswirkt" (Rat der EU, 2005c, 6).

Auch bei der korrektiven Komponente des VüD werden Rentenreformen besonders berücksichtigt, bei denen ein Mehrsäulen-System eingeführt wird, das eine gesetzliche, vollständig kapitalgedeckte Säule umfasst, weil dies kurzfristig die Haushaltslage verschlechtert, aber langfristig die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen verbessert. Die Novellierung enthält auch verschiedene Fristverlängerungen für Entscheidungen des Rates beim VüD einschließlich der Verhängung von Sanktionen und für Mitgliedstaaten zum Ergreifen von Maßnahmen.

Insgesamt hatte die Reform von 2005 das Ziel, die konjunkturellen Bedingungen stärker zu berücksichtigen und den strukturellen Konsolidierungsanstren-

gungen mehr Gewicht zu verleihen. Nachhaltigkeitsrisiken für die öffentlichen Haushalte – besonders durch die Alterung der Bevölkerung – sollten stärker berücksichtigt werden (Europäische Kommission, 2020a, 2 f.)

3.2 Six-Pack 2011

Eine weitere Novellierung des Pakts erfolgte im Jahr 2011 mit dem sogenannten Six-Pack mit fünf Verordnungen und einer Richtlinie (Übersicht 2). Sie geschah unter dem Eindruck der Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008 sowie der Euro-Schuldenkrise ab 2010, die den Euroraum in erhebliche Turbulenzen stürzten und auch das Ergebnis makroökonomischer Ungleichgewichte waren – also Entwicklungen, die außerhalb der fiskalpolitischen Verantwortung der Mitgliedstaaten lagen. Mit der Six-Pack-Reform sollte auf den Umstand reagiert werden, dass die Mitgliedstaaten vor der großen Finanzkrise trotz eines günstigen makroökonomischen Umfelds zu wenig fiskalische Puffer aufgebaut hatten (European Commission, 2020a, 58).

Das Six-Pack besteht im Wesentlichen aus drei Elementen:

- Erstens wird die präventive Komponente des Pakts durch ein sogenanntes Europäisches Semester (ES) als Rahmen für die verstärkte Koordinierung der Wirtschafts- und Finanzpolitik ergänzt (SVR, 2012, Tz. 240 ff.).

- Zweitens wird der Stabilitäts- und Wachstumspakt reformiert, besonders durch die Berücksichtigung der Schuldenquote bei der Anpassung an das mittelfristige Haushaltsziel und durch die Einführung von (zusätzlichen) Sanktionsmöglichkeiten sowie

- drittens durch das Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht (VMU).

Europäisches Semester

Das ES umfasst den jährlichen Zyklus zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik in der EU. Das ES dient vor allem der zeitlichen Abstimmung und inhaltlichen Koordinierung der bestehenden Instrumente. Es beginnt zum Ende eines Jahres mit dem Jahreswirtschaftsbericht der Europäischen Kommission für das

Six-Pack 2011

Übersicht 2

Rechtsgrundlage	Wichtige Regelungen
Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den **Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken**	Novellierung der präventiven Komponente des Pakts; Einführung eines Europäischen Semesters
Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 des Rates vom 8. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die **Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit**	Novellierung der korrektiven Komponente des Pakts; Ein-Zwanzigstel-Regelung für den öffentlichen Schuldenstand
Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die **wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung** im Euro-Währungsgebiet	Einführung von Sanktionen in der präventiven Komponente des Pakts; Neuregelung und zusätzliche Sanktionen in der korrektiven Komponente des Pakts
Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die **Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte**	Makroökonomische Überwachung; Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht
Verordnung (EU) Nr. 1174/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über **Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte** im Euro-Währungsgebiet	Festlegung eines Sanktionssystems für die Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte
Richtlinie 2011/85 des Rates vom 8. November 2011 über die **Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten**	Stärkung der nationalen Haushaltsrahmen, Vorgaben für das staatliche Rechnungswesen und die Statistik, für die Qualität makroökonomischer und fiskalischer Prognosen

Quelle: eigene Zusammenstellung nach Amtsblatt der EU, Nr. L 306 vom 23.11.2011

kommende Jahr. Darin werden die aktuelle Lage der EU, die wirtschaftspolitischen Herausforderungen und die wirtschaftspolitischen Prioritäten der Union dargestellt (SVR, 2012, Tz. 242).

Zu den Elementen der wirtschaftspolitischen Überwachung zählen die Grundzüge der Wirtschaftspolitik und die beschäftigungspolitischen Leitlinien der Mitgliedstaaten, die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme, die nationalen Reformprogramme der Mitgliedstaaten, die nichtfiskalische wirtschafts-

politische Reformen enthalten (SVR, 2013, Tz. 338), die Überwachung zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, von der Kommission erstellte Länderberichte sowie vom Rat erstellte Leitlinien für die Mitgliedstaaten. Die Leitlinien werden auf der Grundlage der Empfehlungen der Kommission nach Bewertung der genannten Programme erstellt. Die Mitgliedstaaten sind gehalten, diese Leitlinien „bei der Entwicklung ihrer Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Haushaltspolitik gebührend" zu beachten, „ehe sie die wesentlichen Beschlüsse über die nationalen Haushalte für die kommenden Jahre fassen" (VO 1175/2011 Art. 2a Abs. 3). Durch diese Leitlinien sollen die Mitgliedstaaten bei ihren haushaltspolitischen Beschlüssen gebunden werden (Hattenberger, 2019a, Rn. 16).

Handelt ein Mitgliedstaat nicht entsprechend der an ihn gerichteten Leitlinien, so kann dies verschiedene Konsequenzen haben. Möglich sind unter anderem weitere Empfehlungen für spezifische Maßnahmen sowie eine Verwarnung durch die Kommission gemäß Art. 121 Abs. 4 AEUV[4]. Die Umsetzung dieser Maßnahmen wird von der Kommission verstärkt überwacht und kann zu Überwachungsmissionen führen.

Im Mai eines Jahres werden von der Kommission länderspezifische Empfehlungen vorgelegt, die dazu die nationalen Reformprogramme, die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme und die Ergebnisse bei der Überprüfung makroökonomischer Ungleichgewichte berücksichtigt. Länderspezifische Empfehlungen werden zunächst vom Rat erörtert, vom Europäischen Rat gebilligt (Juni/Juli), bevor sie vom Rat im Juli offiziell angenommen werden (Zoppé, 2019a). Sie enthalten Vorschläge für Strukturreformen, um Wachstum und Beschäftigung zu fördern, aber auch Empfehlungen zum Abbau von Ungleichgewichten (SVR, 2012, Tz. 245; Wurzel, 2019, 260). Bei übermäßigen Ungleichgewichten greift dagegen das Verfahren für übermäßige Ungleichgewichte.

Reform des Pakts: mittelfristiges Haushaltsziel und Ausgabenregel

Beim Anpassungspfad an das mittelfristige Haushaltsziel wird nun ausdrücklich das Schuldenstandskriterium berücksichtigt. Bei Mitgliedstaaten mit

4 Detailliert in: VO 1175/2011, Abschnitt 1-A. Der Verordnungstext enthält einen Druckfehler: Falsch: Verwarnung gemäß Art. 212; richtig muss es heißen: Art. 121.

einem Schuldenstand von über 60 Prozent des BIP oder mit ausgeprägten Risiken hinsichtlich der Tragfähigkeit ihrer Gesamtschulden prüfen der Rat und die Kommission, ob die jährliche Verbesserung des konjunkturbereinigten Haushaltssaldos ohne einmalige und sonstige befristete Maßnahmen über 0,5 Prozent des BIP hinausgeht.

Es wird eine Ausgabenregelung eingeführt, die als zweiter Indikator den strukturellen Haushaltssaldo ergänzen soll (European Commission, 2020a, 58); das Wachstum der Staatsausgaben orientiert sich an der Wachstumsrate des Produktionspotenzials. Vor allem sollen Mitgliedstaaten, die ihr mittelfristiges Haushaltsziel noch nicht erreicht haben, die jährlichen Primärausgaben (ohne Zinszahlungen), korrigiert um verschiedene konjunkturell bedingte Ausgaben, nur unterhalb einer mittelfristigen Referenzrate des potenziellen BIP-Wachstums zunehmen lassen (SVR, 2012, Tz. 212). Die Einführung der Ausgabenregel ist eine Konsequenz aus der Krise Ende der 2000er Jahre: In Irland und Spanien beispielsweise waren die Staatsausgaben stark gestiegen, was sich aber wegen eines nicht nachhaltigen Wachstums nicht bei den Defizitquoten bemerkbar machte (SVR, 2012, Tz. 220).

Wenn ein Mitgliedstaat erheblich vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel abweicht, richtet die Kommission zur Vermeidung eines übermäßigen Defizits eine Verwarnung an den betreffenden Mitgliedstaat. Der Rat kann eine Empfehlung über die erforderlichen politischen Maßnahmen abgeben und eine Frist setzen. Reagiert der Staat nicht innerhalb der gesetzten Frist, kann der Rat einen Beschluss fassen, dass keine wirksamen Maßnahmen ergriffen wurden. Dies führt für Eurostaaten zu Sanktionen, im Wesentlichen geregelt in der VO Nr. 1173 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet. Die Sanktionen beginnen mit verzinslichen Einlagen und können eskalieren, wenn es zu einem VüD kommt: über unverzinsliche Einlagen bis hin zu Geldbußen in Höhe von 0,2 Prozent des jeweiligen nationalen BIP.

Verfahren bei einem übermäßigen Defizit

Wesentliche Neuerung ist hier die stärkere Berücksichtigung des öffentlichen Schuldenstands in der korrektiven Komponente des Pakts. Die Vorgaben zum

öffentlichen Schuldenstand gemäß Art. 126 AEUV wurden konkretisiert. Demnach kann davon ausgegangen werden, dass das Verhältnis der öffentlichen Verschuldung zum BIP „hinreichend rückläufig ist und sich rasch genug dem Referenzwert nähert, wenn sich als Richtwert der Abstand zum Referenzwert in den letzten drei Jahren jährlich durchschnittlich um ein Zwanzigstel verringert hat“ (VO 1177/2011, Art. 1 Abs. 2) oder in den nächsten zwei Jahren nach den Haushaltsvorausschätzungen der Kommission so verläuft.

Die bei einer Erstellung eines Berichts nach Art. 126 Abs. 3 AEUV durch die Kommission zu berücksichtigenden einschlägigen Faktoren werden ausführlicher dargelegt. Insgesamt ergibt sich dabei ein sehr unübersichtliches Bild (Art. 126 Abs. 3 bis 7 AEUV) mit vielen Vorbehalten und Ausnahmebestimmungen. Hier entsteht der Eindruck der Beliebigkeit. Bei der Feststellung eines übermäßigen Defizits durch den Rat besteht durch die Einbeziehung der Gesamtsituation ein weitreichender Beurteilungsspielraum, der nur durch die Verpflichtung auf die Vertragsziele begrenzt wird, so die juristische Kommentierung (Hattenberger, 2019b, Rn. 36).

Während früher Sanktionen erst ganz am Ende des Verfahrens möglich waren, können sie nun eher erfolgen: in der zweiten und vierten Stufe des Verfahrens (Kullas, 2011, 20). Möglich ist die Umwandlung einer verzinslichen Einlage aus der präventiven Komponente in eine unverzinsliche Einlage in Höhe von 0,2 Prozent des nationalen BIP (Art. 5 VO 1173/2011) und gemäß Art. 6 Abs. 1 derselben Verordnung eine Geldbuße in Höhe von 0,2 Prozent des BIP. Auch die Manipulation oder Fälschung von Statistiken ist nun strafbewehrt und kann mit einer Geldbuße von maximal 0,2 Prozent des BIP sanktioniert werden.

Eine weitere Neuerung betrifft die Einführung einer umgekehrten Mehrheit in verschiedenen Bestimmungen (Übersicht 3). Eine Empfehlung oder ein Vorschlag der Kommission gilt automatisch als angenommen, wenn er nicht innerhalb einer bestimmten Frist vom Rat abgelehnt wird (Genehmigungsfiktion). Damit soll verhindert werden, dass keine Sanktionen verhängt werden, weil die für die Annahme eines Kommissionsvorschlags erforderliche qualifizierte Mehrheit im Rat nicht zustande kommt. In der Vergangenheit hatte der Pakt unter anderem dadurch seine Wirkung verloren, weil „Sünder nicht über Sünder“ entscheiden wollten (Heinemann et al., 2012, 170). Allerdings bleibt

Umgekehrte Mehrheiten – Quasiautomatismen Übersicht 3

Rechtsgrundlage		Gegenstand	Sanktion
VO 1173/2011	Art. 4 Abs. 2	Sanktion im Rahmen der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts	Verzinsliche Einlage
	Art. 5 Abs. 2	Sanktion im Rahmen der korrektiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts	Unverzinsliche Einlage gemäß Art. 126 Abs. 6 AEUV
	Art. 6 Abs. 2	Sanktion im Rahmen der korrektiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts	Geldbuße gemäß Art. 126 Abs. 8 AEUV
VO 1174/2011	Art. 3 Abs. 3	Sanktion im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen makroökonomischen Ungleichgewicht	Verzinsliche Einlage oder Geldbuße
VO 1175/2011	Art. 6 Abs. 2 Satz 5	Verwarnung im Rahmen der präventiven Komponente des Pakts; Länder mit Stabilitätsprogrammen (Euroländer)	Feststellung, dass ein Mitgliedstaat keine wirksamen Maßnahmen ergriffen hat
	Art. 10 Abs. 2 Satz 5	Verwarnung im Rahmen der präventiven Komponente des Pakts; Länder mit Konvergenzprogrammen	Feststellung, dass ein Mitgliedstaat keine wirksamen Maßnahmen ergriffen hat
VO 1176/2011	Art. 10 Abs. 4	Verwarnung im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen makroökonomischen Ungleichgewicht	Feststellung, dass ein Mitgliedstaat die empfohlenen Korrekturmaßnahmen nicht eingehalten hat

Quelle: eigene Zusammenstellung

die Entscheidung über die Eröffnung eines Defizitverfahrens (nach Art. 126 Abs. 6 AEUV) weiterhin in der Hand des Rates, in dem die Mitgliedstaaten vertreten sind, die darüber mit qualifizierter Mehrheit befinden müssen (Heinemann et al., 2012, 170; Kullas, 2011, 21); hier kommt kein Quasiautomatismus zur Anwendung.

Makroökonomische Überwachung

Die Reform der präventiven Komponente des Pakts mit dem Six-Pack hat darüber hinaus ein Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer

Indikatoren des Scoreboard

Übersicht 4

Indikator	Indikative Schwellenwerte
Leistungsbilanzsaldo, in Prozent des BIP (3-Jahres-Durchschnitt)	–4/6 Prozent
Nettoauslandsvermögensstatus, in Prozent des BIP	–35 Prozent
Realer effektiver Wechselkurs gegenüber 42 Handelspartnern, Prozentveränderung über 3 Jahre	+/–5 Prozent (Eurowährungsgebiet); +/–11 Prozent (Nicht-Eurowährungsgebiet)
Exportmarktanteile, in Prozent der Weltausfuhren, Prozentveränderung über 5 Jahre	–6 Prozent
Nominale Lohnstückkosten, Index, Prozentveränderung über 3 Jahre	9 Prozent (Eurowährungsgebiet); 12 Prozent (Nicht-Eurowährungsgebiet)
Hauspreisindex, jährliche Prozentveränderung	6 Prozent
Kreditvergabe an den privaten Sektor, in Prozent des BIP	14 Prozent
Schuldenstand des privaten Sektors, in Prozent des BIP	133 Prozent
Öffentlicher Schuldenstand, in Prozent des BIP	60 Prozent
Arbeitslosenquote, in Prozent (3-Jahres-Durchschnitt)	10 Prozent
Verbindlichkeiten des finanziellen Sektors, Prozentveränderung, jährliche Daten	16,5 Prozent
Erwerbsquote, in Prozent der Gesamtbevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahre, Veränderung in Prozentpunkten über 3 Jahre	–0,2 Prozentpunkte
Langzeitarbeitslosenquote, in Prozent der Erwerbsbevölkerung im Alter von 15 bis 74 Jahre, Veränderung in Prozentpunkten über 3 Jahre	0,5 Prozentpunkte
Jugendarbeitslosenquote, in Prozent der Erwerbsbevölkerung im Alter von 15 bis 24 Jahre, Veränderung in Prozentpunkten über 3 Jahre	2,0 Prozentpunkte

Quelle: ERH, 2018a, Anhang III

Ungleichgewichte geschaffen (VO 1174/2011 und 1176/2011), das Teil des Europäischen Semesters ist (EZB, 2012, 83 ff.; SVR, 2012, Tz. 223 ff.; Matthes et al., 2016, 25 ff.). Die VO 1176/2011 regelt das Verfahren, die VO 1174/2011 befasst sich

mit der Durchsetzung von Korrekturmaßnahmen. Ziel ist es, makroökonomische Ungleichgewichte frühzeitig zu erkennen, zu verhindern und zu korrigieren. Dazu erstellt die Kommission jährlich einen Warnmechanismusbericht. Sie verwendet dabei als Instrument für die frühzeitige Erkennung und Überwachung von Ungleichgewichten ein Scoreboard mit einer Reihe von Indikatoren (Übersicht 4), die mit Schwellenwerten verbunden sind. Es wird zwischen internen und externen Ungleichgewichten unterschieden (ERH, 2018a, 12).

Das Scoreboard besteht aus 14 Indikatoren, die von Eurostat veröffentlicht werden (Eurostat, 2020a); die Kommission verwendet darüber hinaus 28 Hilfsindikatoren (Europäische Kommission, 2019, Anhänge). Eine mechanistische Auslegung der Scoreboard-Indikatoren soll ausdrücklich nicht erfolgen. Der Warnmechanismusbericht enthält eine qualitative wirtschaftliche und finanzielle Bewertung, die sich auf das Scoreboard stützt (Art. 3 VO 1176/2011).

Im Scoreboard für den Warnmechanismusbericht 2020 liegen 14 Länder bei der öffentlichen Verschuldung über dem Schwellenwert, zwölf Länder beim Schuldenstand des privaten Sektors, zehn beim Nettoauslandsvermögen, acht Länder bei den Lohnstückkosten und sieben Länder bei den Preisen für Wohnimmobilien (Europäische Kommission, 2019, 14, 65).

Im Warnmechanismusbericht werden die Mitgliedstaaten ausgewiesen, die von einem Ungleichgewicht betroffen oder bedroht sein können. Für diese Mitgliedstaaten führt die Kommission eine eingehende Überprüfung durch, bei der gemäß Art. 5 der VO 1176/2011 „eine breite Palette von wirtschaftlichen Variablen“ herangezogen wird, mit Verwendung länderspezifischer qualitativer Informationen.

Dabei wird unterschieden, ob ein Mitgliedstaat von einem Ungleichgewicht betroffen ist oder ob die Ungleichgewichte übermäßig sind (Übersicht 5). Stellt die Kommission ein Ungleichgewicht fest, kann der Rat auf Empfehlung der Kommission die erforderlichen Empfehlungen an den Mitgliedstaat richten (präventive Komponente). Im Fall eines übermäßigen Ungleichgewichts kann der Rat wiederum auf Empfehlung der Kommission Korrekturmaßnahmen empfehlen (korrektive Komponente). Der betreffende Mitgliedstaat muss dann einen Plan mit Korrekturmaßnahmen vorlegen, er bekommt dabei keine kon-

Länder mit Ungleichgewichten und übermäßigen Ungleichgewichten
Warnmechanismusbericht 2020

Übersicht 5

Länder mit Ungleichgewichten	Länder mit übermäßigen Ungleichgewichten
Deutschland	Griechenland
Frankreich	Italien
Irland	Zypern
Kroatien	
Niederlande	
Portugal	
Rumänien	
Schweden	
Spanien	

Quelle: Europäische Kommission, 2020c, 24 f.

kreten Maßnahmen von der EU vorgegeben. Dies bleibt in der wirtschaftspolitischen Verantwortung der Mitgliedstaaten (SVR, 2012, Tz. 232).

Der Korrekturmaßnahmenplan wird vom Rat bewertet. Falls der Plan als unzureichend erachtet wird, kann der Rat auf Empfehlung der Kommission einen neuen Korrekturmaßnahmenplan verlangen. Korrekturmaßnahmen werden vom Rat überwacht, gegebenenfalls kann er einen Beschluss fassen und die Nichteinhaltung feststellen. Im Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht sind Sanktionen für Euro-Staaten möglich, die je nach Schwere eine verzinsliche Einlage oder eine Geldbuße in Höhe von 0,1 Prozent des Vorjahres-BIP des Mitgliedstaates betragen.

Auch das makroökonomische Überwachungsverfahren ist als Reaktion auf die Krise Ende der 2000er Jahre entstanden, weil ihre Ursachen nicht nur auf fiskalpolitisches Fehlverhalten der Mitgliedstaaten zurückzuführen war (SVR, 2012, Tz. 232). Bislang hat die Kommission noch nicht vorgeschlagen, ein Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht zu eröffnen (Zoppé, 2019b).

Anforderungen an den haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten
Ein weiterer Teil des Six-Pack ist die Richtlinie über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten (RL 2011/85 vom 11. No-

vember 2011). Sie enthält Vorgaben für das staatliche Rechnungswesen und die Statistik sowie für die Qualität makroökonomischer und fiskalischer Prognosen, wobei Vergleiche der nationalen Prognosen mit den Prognosen der Kommission geboten sind. Die Mitgliedstaaten werden zu numerischen Haushaltsregeln und einer mehrjährigen Haushaltsplanung verpflichtet, die sich am mittelfristigen Haushaltsrahmen orientiert. „Bilanzkosmetik" soll verhindert werden, indem auch Transaktionen staatlicher Einrichtungen und Fonds, die in den regulären Haushalten nicht erfasst sind, sowie Eventualverbindlichkeiten berücksichtigt werden (Heinemann et al., 2012, 173; ERH, 2019, 9).

3.3 Two-Pack 2013

Die Richtlinie über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten wurde später durch die 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" im Rahmen des sogenannten Two-Pack ergänzt (VO 472/2013 und VO 473/2013). Eingeführt wurde ein gemeinsamer Zeitplan für die Haushaltsplanung (EZB, 2013, 61). Demnach müssen die Mitgliedstaaten ihre mittelfristige Finanzplanung spätestens bis zum 30. April eines Jahres und die Haushaltsentwürfe des Zentralstaats spätestens bis zum 15. Oktober veröffentlichen sowie den Haushalt bis zum 31. Dezember verabschieden. Die Kommission prüft und bewertet die nationalen Haushaltspläne und kann im Fall „eines besonders schweren Verstoßes" gegen den Stabilitäts- und Wachstumspakt von dem betroffenen Mitgliedstaat eine Überarbeitung des Haushaltsplanentwurfs verlangen; erstmals und bisher einmal geschehen im Fall von Italien im Herbst 2018 (Busch, 2019, 55).

Die VO 473/2013 (Art. 4, 6 und 7) ergänzt damit das ES um einen gemeinsamen Haushaltszeitplan, der sich vor allem auf das zweite Halbjahr erstreckt (SVR, 2012, Tz. 242). Außerdem werden die Eurostaaten verpflichtet, die numerischen Haushaltsregeln von unabhängigen Einrichtungen überwachen zu lassen.

Die VO führte überdies sogenannte Wirtschaftspartnerschaftsprogramme ein. Wenn der Rat nach Art. 126 Abs. 6 AEUV beschließt, dass in einem Mitgliedstaat

ein übermäßiges Defizit besteht, wird dieser verpflichtet, ein Wirtschaftspartnerschaftsprogramm vorzulegen. In ihm sollen als Weiterentwicklung des nationalen Reformprogramms und des Stabilitätsprogramms die politischen Maßnahmen und strukturellen Reformen dargelegt werden, mit denen das übermäßige Defizit korrigiert werden soll. Haushaltspolitische Maßnahmen allein würden möglicherweise für eine effektive und dauerhafte Korrektur nicht ausreichen (VO 473/2013; Erwägungsgrund 28).

Art. 5 VO 473/2013 bestimmt, dass die Mitgliedstaaten über unabhängige Einrichtungen zur Überwachung der Haushaltsregeln verfügen müssen. Art. 10 derselben Verordnung führt für Länder, die sich in einem VüD befinden, eine unterjährige Berichterstattung über den Haushaltsvollzug ein. Damit soll einer Verletzung der für die Beseitigung des Defizits gesetzten Frist entgegengewirkt werden (EZB, 2013, 61).

Die VO 472/2013 – das zweite Element des Two-Pack – ermöglicht der Kommission, eine verstärkte Überwachung von Mitgliedstaaten zu beschließen, die von gravierenden Schwierigkeiten ihrer finanziellen Stabilität betroffen oder bedroht sind, die auf andere Euroländer übergreifen können (EZB, 2013, 62). Ein Mitgliedstaat, der Finanzhilfen erhält (Europäischer Stabilitätsmechanismus – ESM, Internationaler Währungsfonds – IWF oder bilateral), muss in Übereinstimmung mit der Kommission ein makroökonomisches Anpassungsprogramm vorlegen, das der Billigung durch den Rat bedarf und von der Kommission überwacht wird. Bei wesentlichen Abweichungen vom Programm kann der Rat auf Vorschlag der Kommission die Nichteinhaltung beschließen, was zur Folge hätte, dass die Zahlungen aus den Programmen ausgesetzt würden (SVR, 2013, Tz. 341).

3.4 Optimale Nutzung der im Pakt vorgesehenen Flexibilität

Im Januar 2015 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung, in der sie darlegt, wie sie die im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehene Flexibilität optimal nutzen will (Europäische Kommission, 2015). In drei Bereichen wird die Anwendung der Regeln präzisiert und erweitert (EZB, 2015b): Konjunkturlage, Strukturreformen und öffentliche Investitionen.

Jährliche Haushaltsanpassung zum mittelfristigen Haushaltsziel

Übersicht 6

Matrix für die Festlegung in der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts

		Erforderliche jährliche Haushaltsanpassung: Verbesserung des strukturellen Haushaltssaldos[1)]	
	Bedingung	**Schuldenstand unter 60 Prozent und keine Tragfähigkeitsrisiken**	**Schuldenstand über 60 Prozent oder Tragfähigkeitsrisiken**
Außergewöhnlich schlechte Zeiten	Reales Wachstum < 0 Prozent oder Produktionslücke < –4 Prozent	Keine Anpassung erforderlich	
Sehr schlechte Zeiten	Produktionslücke zwischen –4 und –3 Prozent	0 Prozent	0,25 Prozent
Schlechte Zeiten	Produktionslücke zwischen –3 und –1,5 Prozent	0 Prozent, wenn Wachstum unter Potenzial; 0,25 Prozent, wenn Wachstum über Potenzial	0,25 Prozent, wenn Wachstum unter Potenzial; 0,5 Prozent, wenn Wachstum über Potenzial
Normale Zeiten	Produktionslücke zwischen –1,5 und +1,5 Prozent	0,5 Prozent	> 0,5 Prozent
Gute Zeiten	Produktionslücke ≥ 1,5 Prozent	> 0,5 Prozent, wenn Wachstum unter Potenzial; ≥ 0,75 Prozent, wenn Wachstum über Potenzial	≥ 0,75 Prozent, wenn Wachstum unter Potenzial; ≥ 1 Prozent, wenn Wachstum über Potenzial

1) Alle Werte in Prozent des BIP.
Quelle: Europäische Kommission, 2015

In der präventiven Komponente des Pakts wird gefordert, dass ein Mitgliedstaat in guten wirtschaftlichen Zeiten stärkere Anpassungsanstrengungen auf dem Weg zum mittelfristigen Haushaltsziel unternimmt, während in wirtschaftlich schlechteren Zeiten die Anpassungen geringer ausfallen können. Die Kommission definiert Zeiten guter wirtschaftlicher Entwicklung, normaler wirtschaftlicher Entwicklung und unterscheidet schlechte wirtschaftliche Zeiten, sehr schlechte wirtschaftliche Zeiten und außergewöhnlich schlechte wirtschaftliche Zeiten. Das Kriterium ist hierbei die Produktionslücke, also die

Differenz zwischen der tatsächlichen Produktion und der potenziellen Produktion, wie sie bei voller Auslastung der Produktionskapazitäten möglich wäre. Außerdem wird noch zwischen einem Schuldenstand von unter und einem von über 60 Prozent des BIP unterschieden. Auf diese Weise entsteht eine Matrix, aus der sich die jeweils erforderliche jährliche Haushaltsanpassung (Übersicht 6) ablesen lässt (Europäische Kommission, 2015, 23). „Der Matrix-Ansatz variiert die erforderliche Geschwindigkeit der Anpassung der Mitgliedstaaten an ihre jeweiligen mittelfristigen Ziele in Abhängigkeit von der Größe der Produktionslücke und dem Schuldenstand“ (EFB, 2019a, 74).

In der präventiven Komponente des Pakts dürfen Länder vom Anpassungspfad zum mittelfristigen Haushaltsziel abweichen, wenn sie größere Strukturreformen durchführen. Bislang galt das nur für bereits verabschiedete Reformen. Mit der Flexibilitätsmitteilung können auch geplante Reformen berücksichtigt werden, wenn der betreffende Mitgliedstaat einen Strukturreformplan mit einem Zeitplan für die Annahme und Durchführung der Maßnahmen ausarbeitet (EZB, 2015b, 39). Auch im Rahmen der korrektiven Komponente will die Kommission einen Strukturreformplan berücksichtigen.

Eingeführt wird außerdem eine Investitionsklausel; Mitgliedstaaten dürfen in der präventiven Komponente des Pakts vom Anpassungspfad an das mittelfristige Haushaltsziel vorübergehend abweichen, wenn sie zusätzliche öffentliche Investitionen tätigen. Das gilt auch für vermögenswirksame Ausgaben für Vorhaben und Projekte, die von der Kommission kofinanziert werden (EZB, 2015b, 40).

Schließlich hat die Kommission 2017 noch einmal erklärt, ihren Ermessensspielraum bei der präventiven Komponente nutzen zu wollen: „Darüber hinaus sollten die Mitgliedstaaten, wenn sie Maßnahmen zur Erreichung der im Rahmen der präventiven Komponente des Pakts empfohlenen Haushaltskorrekturen einleiten, sowohl der Tatsache, dass die Konjunkturerholung gestützt werden muss, als auch den potenziellen Auswirkungen auf die Beschäftigung Rechnung tragen. Die Kommission ist bereit, bei ihren künftigen Bewertungen in Fällen, in denen sich große Haushaltskorrekturen besonders signifikant auf das Wachstum und die Beschäftigung auswirken, ihren Ermessensspielraum zu nutzen“ (Europäische Kommission, 2017, 19). Dies kann so interpretiert werden, dass die Kommission den Mitgliedstaaten einen Freibrief zur Umgehung des Pakts ausgestellt hat.

4 Empirische Analyse von Staatsschulden und -ausgaben in der EU

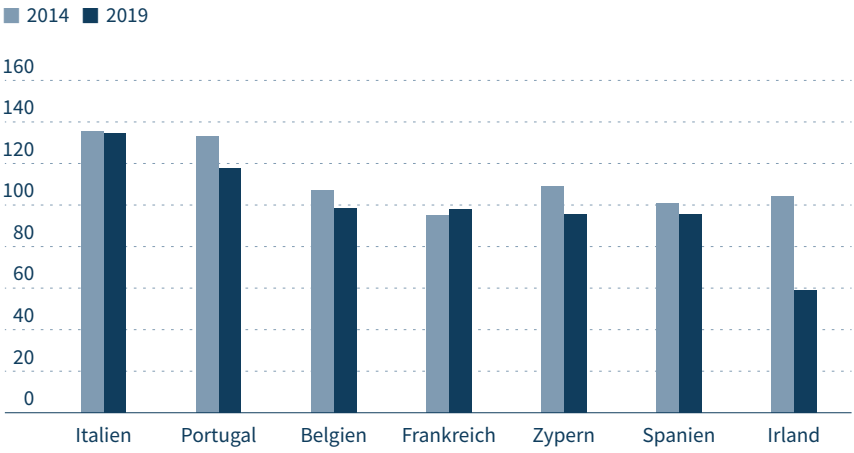
4.1 Entwicklung der Staatsverschuldung

Die letzte Überprüfung hat gezeigt, dass 16 EU-Länder ihr mittelfristiges Haushaltsziel (Medium-term Budgetary Objective – MTO) noch nicht erreichen, darunter Frankreich, Italien und Spanien; elf Länder erreichen es (Europäische Kommission, 2020c, 24 ff.). Griechenland wurde aus besonderen Gründen hinsichtlich des MTO nicht überprüft. Abgesehen von der nicht erfolgten Anpassung an das mittelfristige Haushaltsziel ist die Entwicklung in Frankreich, Italien und Spanien auch deshalb besorgniserregend, weil die Schuldenquoten von 2014 (als Zeitpunkt der Überwindung der Finanzkrise) bis 2019 nicht oder nur kaum gesenkt wurden, in Frankreich stieg die Staatsschuldenquote sogar noch (leicht) an (Abbildung 1).

Der längerfristige Blick, der im Jahr 2008 mit Beginn der Krise ansetzt, zeigt ebenfalls, dass der Pakt nicht dazu geführt hat, die Schuldenstandsquote gut

Staatsschuldenquoten in den Jahren 2014 und 2019 Abbildung 1

Öffentlicher Schuldenstand in ausgewählten EU-Ländern, in Prozent des BIP

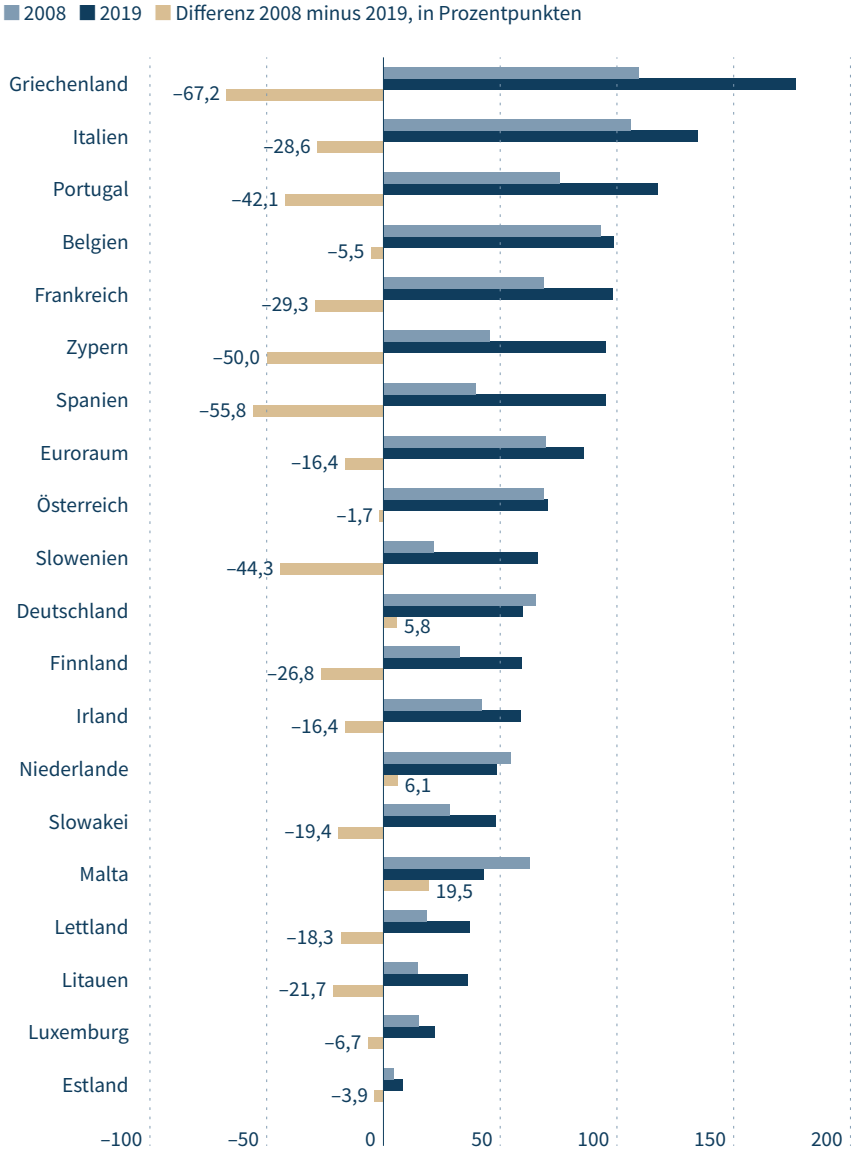


Daten: http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/9LjgcHKjLTjBMGG
Quelle: Europäische Kommission, 2020e

Staatsschuldenquoten im Euroraum

Abbildung 2

Öffentlicher Schuldenstand in den Jahren 2008 und 2019, in Prozent des BIP



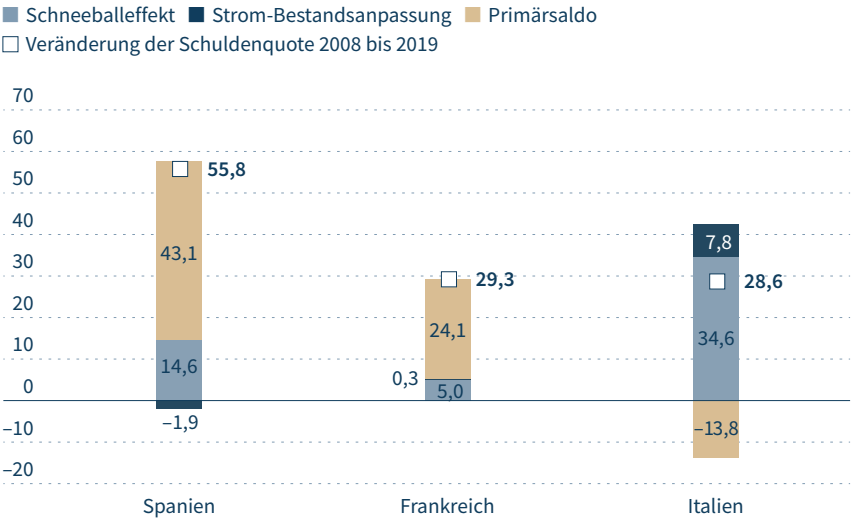
Daten: http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/XcBwYQaGiYRjcz7
Quellen: Europäische Kommission, 2020e; eigene Berechnungen

zehn Jahre später wieder auf den Ausgangswert zurückzuführen (Abbildung 2). Nur in drei der 19 Eurostaaten (Deutschland, Malta und Niederlande) lag die Schuldenquote 2019 wieder unterhalb des Werts von 2008; in Österreich und Estland beträgt die Überschreitung weniger als 5 Prozentpunkte. In sieben Ländern beläuft sich der Abstand auf fast 30 und mehr Prozentpunkte, darunter Frankreich, Italien und Spanien.

Eine Aufschlüsselung der Veränderung der Schuldenquoten für diese drei Länder zeigt Abbildung 3. Die Veränderung der Schuldenquote wird dabei in drei Komponenten zerlegt: den sogenannten Schneeballeffekt, die Strom-Bestandsanpassung und den Primärsaldo. Der Schneeballeffekt beschreibt das Zins-Wachstumsdifferenzial: Liegen die Zinsen für die Staatsschulden

Komponenten der Veränderung des öffentlichen Schuldenstands Abbildung 3

in Spanien, Frankreich und Italien von 2008 bis 2019, in Prozentpunkten



Lesebeispiel: Die italienische Staatsschuldenquote ist von 2008 bis 2019 um 28,6 Prozentpunkte gestiegen. Dazu haben der Schneeballeffekt 34,6 Prozentpunkte und die Strom-Bestandsanpassung 7,8 Prozentpunkte beigetragen. Entlastend mit 13,8 Prozentpunkten wirkt der Überschuss des italienischen Primärsaldos (34,6 + 7,8 – 13,8 = 28,6).
Daten: http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/CaDXb4tYLqtHLqH
Quellen: Europäische Kommission, 2020e; ERH, 2016; eigene Berechnungen

über der Wachstumsrate des nominalen BIP, nimmt die Schuldenquote ceteris paribus zu; liegt die Wachstumsrate über dem Zins, nimmt die Schuldenquote ab. Die Strom-Bestandsanpassung erfasst Veränderungen des öffentlichen Schuldenstands, die nicht durch den Haushaltssaldo erklärt werden können. Hierzu zählen der Erwerb und der Verkauf finanzieller Vermögenswerte, Veränderungen des Werts der Fremdwährungsverbindlichkeiten und verschiedene statistische Anpassungen (ERH, 2016, 75). Der Primärsaldo schließlich ist der Haushaltssaldo nach Abzug der Zinszahlungen. Ein positiver Primärsaldo verbessert für sich genommen die Schuldenquote.

Der Vergleich zwischen diesen drei Staaten zeigt deutliche Unterschiede. Während in Frankreich und Spanien nahezu alle drei Faktoren zum Anstieg der Staatsverschuldung beitrugen, wirkte der positive Primärsaldo in Italien entlastend. Hier ist die Wachstumsschwäche für den hohen Schneeballeffekt verantwortlich. In Frankreich und besonders in Spanien hat in erster Linie der Primärsaldo zu der steigenden Staatsverschuldung geführt. Hier fehlte es offenbar an Haushaltsdisziplin. Der Pakt konnte das nicht verhindern. Für Italien kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Koordinierung der Wirtschaftspolitik im Rahmen des ES und die länderspezifischen Empfehlungen nicht zu Strukturreformen beigetragen haben, die ein höheres Wirtschaftswachstum ermöglicht hätten.

4.2 Entwicklung der staatlichen Ausgaben in ausgewählten Aufgabenbereichen

Die Bewertung des Stabilitäts- und Wachstumspakts erfordert neben der Betrachtung der Schuldenstände auch eine grundlegende Analyse der Staatshaushalte. So stellt sich die Frage, inwiefern Länder mit schwachen Staatsfinanzen in bestimmten Aufgabenbereichen auffallend viele Mittel verausgaben. Ein Ländervergleich der Ausgaben in verschiedenen Aufgabenbereichen ermöglicht es, Referenzen zu bilden und somit Einsparpotenziale zu identifizieren. Von Interesse sind dabei nicht nur Vergleiche von wirtschaftsschwachen und wirtschaftsstarken Ländern. Bedeutender sind die Vergleiche von Ländern mit ähnlicher Wirtschaftsleistung, in denen tendenziell auch ähnliche Politiken möglich sein sollten. Sofern sich deutliche Unterschiede in der Ausgabenpolitik wirtschaftsschwacher Mitgliedstaaten und somit Einspar-

potenziale erkennen lassen, spräche dies für eine konsequente Anwendung des bestehenden Stabilitäts- und Wachstumspakts. Lässt sich im Gegenteil erkennen, dass die Länder mit schwachen Staatsfinanzen in allen staatlichen Aufgabenbereichen geringe Ausgaben tätigen, die Ausgaben lediglich in kurzfristig nicht zu beeinflussenden Bereichen wie dem Schuldendienst erhöht sind und zudem Zukunftsausgaben wie Investitionen oder Bildung bedenklich niedrige Werte aufweisen, so spräche dies für einen reformbedürftigen Stabilitäts- und Wachstumspakt.

Zur politischen Ökonomie der Budgetzusammensetzung

Die Zusammensetzung von öffentlichen Budgets unterliegt einer Vielzahl von Einflüssen. Neben politischen Entscheidungen der Vergangenheit, die beispielsweise die heutigen Zinslasten bestimmen, sind dies vor allem auch politökonomische Faktoren. Diese sind bei einer Bewertung der Ausgabenpolitik stets mitzudenken, da die „Zwänge" politischer Gegebenheiten, wie etwa Wiederwahlmotive, die Budgetzusammensetzung beeinflussen.

Wähler haben die Möglichkeit, Politiken zwischen Ländern oder Kommunen zu vergleichen. Die Theorie der „Yardstick Competition" beschreibt, dass Wähler eine zur Wiederwahl stehende Partei nicht erneut ins Amt bringen, wenn sich das Land schwächer entwickelt hat als vergleichbare Länder (Besley/Case, 1995). Diese Vergleichsmöglichkeit zwingt Parteien aufgrund ihres Wiederwahlmotivs zu effizienten Politiken und kann daher eine Konvergenz in der Budgetzusammensetzung verschiedener Länder begründen, zumindest sofern sich die politischen Präferenzen in den betrachteten Ländern ähneln.

Neben dem Abschneiden eines Landes im internationalen Vergleich beeinflussen Wiederwahlmotive die Budgetzusammensetzung auch über sogenannte politische Budgetzyklen (Rogoff, 1990). Die Theorie der politischen Budgetzyklen beschreibt, dass Politiker vor Wahlen expansive Politiken implementieren, folglich über Ausgabensteigerungen oder Steuersenkungen versuchen, ihre Wiederwahl zu sichern. Ein politischer Budgetzyklus kann jedoch auch darin bestehen, dass einzelne Posten im Budget zulasten anderer Posten erhöht werden, ohne dass sich die Gesamtausgaben ändern. Damit können Politiker beabsichtigen, bestimmte Wählergruppen anzusprechen. Es können aber auch „sichtbare" Ausgaben (Schulen, Straßenbau) zulasten „weniger sichtbarer"

Ausgaben erhöht werden. Zahlreiche Studien belegen die Existenz politischer Budgetzyklen (vgl. Efthyvoulou, 2012; Kneebone/McKenzie, 2001).

Politische Präferenzen beeinflussen ebenfalls die Budgetzusammensetzung. In Studien zu OECD-Ländern wurde gezeigt, dass „linke" Regierungen höhere Bildungsausgaben wählen, „rechte" Regierungen hingegen mehr für Verteidigung ausgeben (Potrafke, 2011a; 2020). Für deutsche Bundesländer zeigt sich, dass „linke" Landesregierungen mehr für Schulen aufwenden, „rechte" Regierungen hingegen mehr für Universitäten und Kultur (Potrafke, 2011b).

Datengrundlage und Vorgehen

Die OECD stellt mit der „Classification of the functions of government" (COFOG) eine Datenbank bereit, die es ermöglicht, Staatsausgaben in einzelnen Aufgabenbereichen zu vergleichen (vgl. Eurostat, 2019; OECD, 2019; 2020a; für einen Fokus auf Deutschland vgl. auch Dorn et al., 2018). Sie erfasst staatliche Ausgaben basierend auf den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der einzelnen Mitgliedstaaten. Die Ausgaben werden nach zehn Oberkategorien unterteilt, die die allgemeinen Ziele des Staates beschreiben (zum Beispiel soziale Sicherung). Darunter gibt es jeweils fünf bis neun Unterkategorien, welche die Mittel beschreiben, die zum Erreichen dieser allgemeinen Ziele eingesetzt werden (zum Beispiel Alterssicherung). Übersicht A.1 im Anhang gibt einen Überblick über die Ober- und Unterkategorien.

Die Ausgaben nach Aufgabenbereichen lassen sich in Euro pro Einwohner, als Anteil an den Gesamtausgaben oder als Anteil am BIP darstellen. Die Betrachtung in Euro pro Einwohner erscheint aufgrund des hohen Wohlstandsgefälles innerhalb der EU samt unterschiedlicher Preisniveaus ungeeignet: Eine Gegenüberstellung der Bildungsausgaben in Euro pro Einwohner in Lettland und in Luxemburg ist beispielsweise wenig aussagekräftig. Auch die Betrachtung als Anteil an den Gesamtausgaben scheidet aus, da sich die Staatsquoten zwischen den Mitgliedstaaten deutlich unterscheiden. So können Länder mit identischen Bildungsausgaben bei unterschiedlichen Staatsquoten auf deutlich verschiedene Budgetanteile für Bildung kommen. Daher beziehen sich im Folgenden alle Angaben auf die Ausgaben als Anteil am BIP. Diese Darstellung ist unabhängig von Staatsquoten und berücksichtigt zudem die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Staates.

Werden die Ausgaben als Anteil am BIP betrachtet, ist bei der Interpretation der Zeitreihen zu beachten, dass Schwankungen durch eine Anpassung der Ausgaben und durch Schwankungen des BIP hervorgerufen werden können. Dies ist vor allem für die Zeit der Finanzkrise – insbesondere das Jahr 2009 – relevant, in der die Wirtschaftsleistung in vielen Ländern deutlich zurückging. Auch bei gleichbleibenden Ausgaben zeigt sich dann ein Anstieg der Ausgaben als Anteil am BIP.

Ausgangspunkt der Untersuchung ist der aktuelle Gebietsstand der EU mit 27 Mitgliedstaaten nach erfolgtem Brexit. Daten für Bulgarien, Kroatien, Malta, Rumänien und Zypern liegen jedoch nicht vor, sodass 22 Mitgliedstaaten verbleiben. Die hohe Anzahl an betrachteten Untersuchungseinheiten macht eine Aggregation der Daten erforderlich. Im Folgenden werden die Staaten daher in drei Gruppen zusammengefasst. Der „Norden“ besteht aus Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Irland, Luxemburg, den Niederlanden, Österreich und Schweden. Der „Süden“ beinhaltet Frankreich, Griechenland, Italien, Portugal und Spanien. Den „Osten“ bilden Estland, Lettland, Litauen, Polen, die Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn.

Die Staaten werden innerhalb ihrer Gruppe nach ihrer Bevölkerung gewichtet. Eine Bevölkerungsgewichtung erfolgt auch für den Durchschnitt aller 22 betrachteten Länder, der zusätzlich stets ausgewiesen wird. Zum Einsatz kommen Daten für die Jahre 2001 bis 2018. Für Luxemburg liegen für das Jahr 2018 keine Werte vor; für das Jahr wird der Durchschnitt des Nordens und der Gesamtheit aller betrachteten Länder ohne Luxemburg berechnet. Aufgrund der Gewichtung der Länder gemäß ihrer Bevölkerung bleibt das Fehlen von Luxemburg ohne sichtbare Auswirkungen.

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt stellt besonders einige Länder Südeuropas wiederholt vor Schwierigkeiten. Dies gilt nicht zuletzt für Griechenland und Italien. Im Folgenden werden daher diese beiden Länder wie auch Spanien und Portugal separat betrachtet, um Unterschiede in der Ausgabenpolitik zu erkennen. Dabei sollte entsprechend den einleitenden Ausführungen dieses Abschnitts deutlich werden, ob Einsparpotenziale in einzelnen Aufgabenbereichen vorhanden sind.

In den Berechnungen kommen neben den Daten der COFOG-Datenbank der OECD auch Daten der AMECO-Datenbank der Europäischen Kommission zum Einsatz. Die Übersicht A.2 im Anhang zeigt die genauen Datenquellen.

Entwicklung der Gesamtausgaben im EU-Vergleich

Bevor die Entwicklung der Ausgaben in einzelnen Aufgabenbereichen untersucht wird, wird zunächst betrachtet, wie sich die Gesamtausgaben als Anteil am BIP entwickelt haben. Abbildung 4 zeigt eine hohe Korrelation zwischen den Ländergruppen, die besonders dadurch getrieben ist, dass sich die Wirtschaftsleistung der Gruppen ähnlich entwickelt hat. Vor allem die Finanzkrise zeichnet sich hier deutlich ab. Der Norden der EU kam im Jahr 2001 auf Gesamtausgaben in Höhe von 47,4 Prozent des BIP, der Osten auf 44,3 Prozent. Im Zuge der Finanzkrise stieg dieser Wert im Zeitverlauf auf 50,0 Prozent im Norden und knapp 46 Prozent im Osten. Die Werte konnten in den letzten Jahren wieder unter die Ausgangsniveaus gesenkt werden und lagen im Jahr 2018 bei 45,4 Prozent im Norden und sogar lediglich knapp 42 Prozent im Osten.

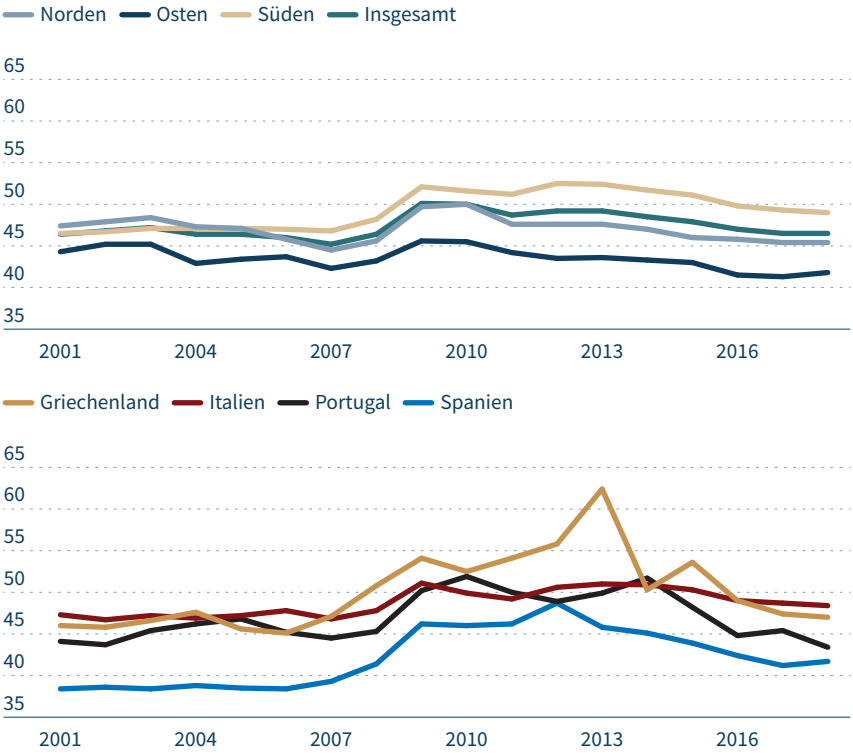
Bereits im Jahr 2001 lag der Süden mit 46,5 Prozent deutlich über dem Osten. Im Zuge der Finanzkrise stiegen die Staatsaugaben dort zeitweise auf über 52 Prozent. Trotz merklicher Rückgänge seit 2013 liegen die Ausgaben als Anteil am BIP im Süden auch im Jahr 2018 noch bei 49,0 Prozent und somit knapp 4 beziehungsweise gut 7 Prozentpunkte über den Niveaus im Norden und Osten.

Der Blick nach Griechenland, Italien, Portugal und Spanien verdeutlicht die Herkunft des südeuropäischen Trends im Detail. Es zeigt sich, dass die Staatsquoten dieser Länder mit Ausnahme Spaniens nach den Turbulenzen der Finanzkrise wieder in etwa auf dem Niveau der frühen 2000er Jahre liegen: Italien und Griechenland ungefähr 1 Prozentpunkt über dem Niveau von 2001, Portugal knapp 1 Prozentpunkt darunter. Anders stellt sich die Situation in Spanien dar. Bis zur Finanzkrise betrugen dort die Staatsausgaben als Anteil am BIP vergleichsweise niedrige 38,4 Prozent, im Jahr 2018 lag der Wert mit 41,7 Prozent deutlich darüber. Dennoch bleibt Spanien in der Vergleichsgruppe das Land mit den niedrigsten Ausgaben gemessen am BIP.

Staatsquoten in der EU

Abbildung 4

Staatsausgaben von 2001 bis 2018 in 22 EU-Ländern, in Prozent des BIP



Bevölkerungsgewichtete Durchschnittswerte.
Norden: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Irland, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Schweden.
Osten: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn.
Süden: Frankreich, Griechenland, Italien, Portugal, Spanien.
Insgesamt: 22 EU-Länder.
Daten: http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/cWEjMrDH8TYNxXf
Quellen: Eurostat, 2020b; 2020c; OECD, 2020a; 2020b; eigene Berechnungen

Ausgaben nach Aufgabenbereichen im EU-Vergleich

Im Folgenden betrachten wir die Entwicklung der Ausgaben in den zehn Aufgabenbereichen und in zwei Unterkategorien für die drei Ländergruppen sowie separat für die vier gesondert betrachteten südeuropäischen Länder. Die Aufgabenbereiche sind dabei nach ihrer finanziellen Bedeutung sortiert.

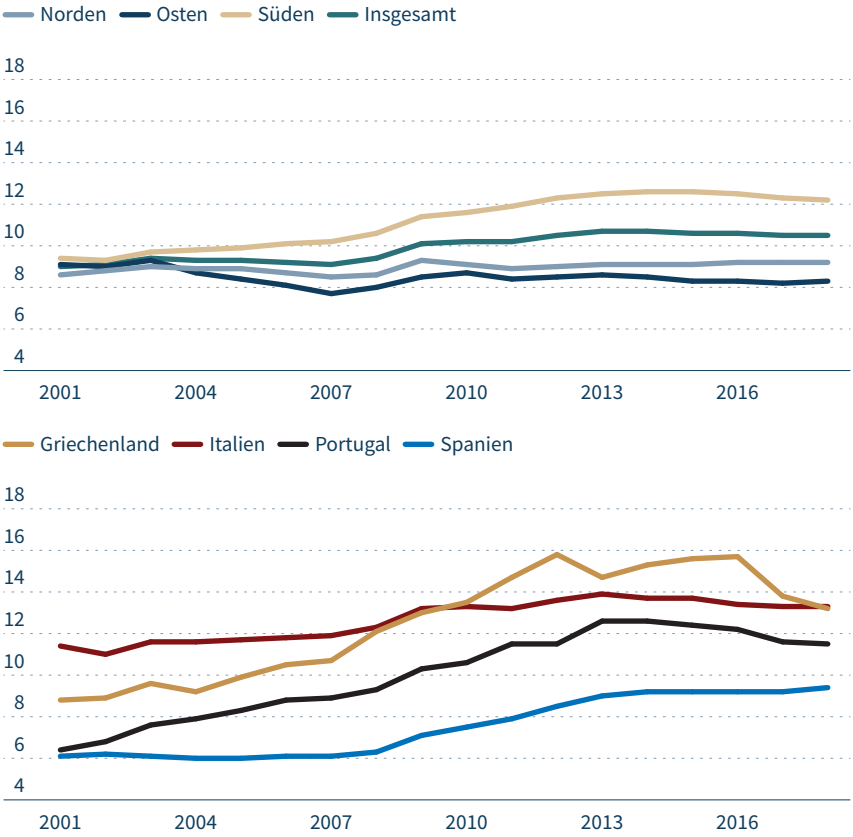
Die höchsten Ausgaben werden für die **soziale Sicherung** aufgewendet. Neben der Alterssicherung umfasst diese Aufgabenkategorie unter anderem die Ausgaben für Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfähigkeit sowie Familien und Kinder. Im Jahr 2001 lagen die Anteile der Ausgaben am BIP, welche für die soziale Sicherung verwendet werden, noch recht nah beieinander. Auf den höchsten Wert kam der Norden mit rund 19 Prozent, gefolgt vom Süden und Osten mit jeweils etwas über 16 Prozent. Bis zum Ausbruch der Finanzkrise im Jahr 2008 zeigte sich ein Rückgang um etwa 1 Prozentpunkt im Norden und Osten. Im Süden hingegen kam es zu einem Anstieg in derselben Größenordnung. Mit der Finanzkrise nahmen die Werte in allen Regionen um 1 bis 2 Prozentpunkte zu, ehe sie sich wieder stabilisierten. Hier zeigt sich die Rolle der automatischen Stabilisatoren, die in einer Krise greifen und die Ausgaben nach oben treiben, während die Wirtschaftsleistung zurückgeht (vgl. Dolls et al., 2014). Doch während im Norden und Osten ein langsamer, aber stetiger Rückgang einsetzte, erhöhte sich der Wert bis 2018 im Süden weiter auf zeitweise über 21 Prozent. Das dürfte auch an der relativ stärker gestiegenen Arbeitslosigkeit dort gelegen haben. Erst seit dem Jahr 2015 ist im Süden ein Rückgang zu verzeichnen.

Am Ende des Beobachtungszeitraums im Jahr 2018 reicht die Spannbreite der Ausgaben für soziale Sicherung von knapp 15 Prozent im Osten bis zu knapp 21 Prozent im Süden. Sie ist damit rund dreimal so groß wie noch im Jahr 2001. Der EU-Durchschnitt stieg in diesem Zeitraum von 17,4 auf 19,0 Prozent. Bei Betrachtung der Unterschiede zwischen den südlichen Mitgliedstaaten fällt sofort der hohe Wert Italiens im Jahr 2001 ins Auge, der bei 16,6 Prozent lag. Spanien, Griechenland und Portugal starteten demgegenüber rund 3 bis 4 Prozentpunkte unter dem Wert Italiens. Alle vier Länder weisen eine recht ähnliche Entwicklung auf. Spanien und Portugal haben am aktuellen Rand mit rund 17 Prozent nach wie vor die niedrigsten Werte der Südgruppe. Demgegenüber hat sich Griechenland mit aktuell 19,0 Prozent im Laufe der Zeit Italien angenähert, wo der Wert mit knapp 21 Prozent weiter an der Spitze liegt.

Ausgaben für die Alterssicherung in der EU

Abbildung 5

von 2001 bis 2018, in Prozent des BIP



Bevölkerungsgewichtete Durchschnittswerte.
Norden: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Irland, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Schweden.
Osten: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn.
Süden: Frankreich, Griechenland, Italien, Portugal, Spanien.
Insgesamt: 22 EU-Länder.
Daten: http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/orgWNQT2Sx83fMT
Quellen: Eurostat, 2020b; 2020c; OECD, 2020a; 2020b; eigene Berechnungen

Daten zur Entwicklung der Ausgaben nach Aufgabenbereichen im EU-Vergleich von 2001 bis 2018:
http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/Y6FNHjqpQ2ARjey

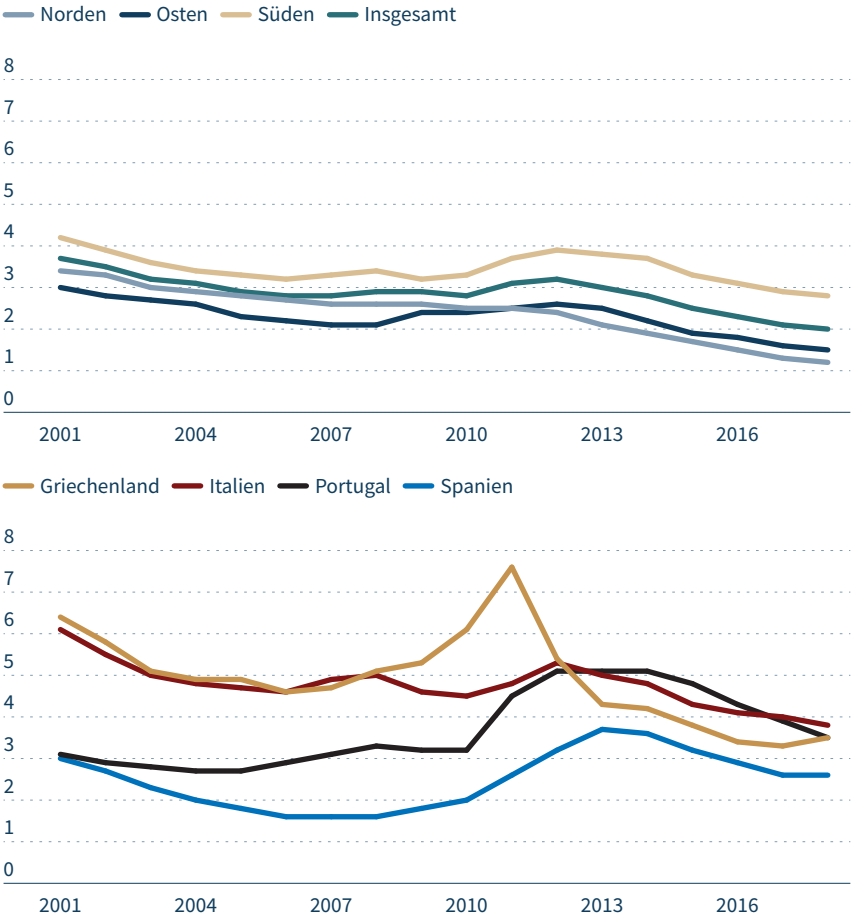
Mehr als die Hälfte der Ausgaben für soziale Sicherung entfällt auf die **Alterssicherung** (Abbildung 5). Daher lohnt sich ein gesonderter Blick auf diese Unterkategorie. Im Jahr 2001 lagen die Ausgabenanteile am BIP noch zwischen 8,6 Prozent im Norden und 9,4 Prozent im Süden. Die Entwicklungen ähneln stark denen für die gesamten Ausgaben für die soziale Sicherung: Bis zur Finanzkrise gingen die Werte im Norden und vor allem im Osten zurück; im Süden hingegen stiegen sie an. Auf den Anstieg nach der Finanzkrise in allen Regionen folgte eine Stabilisierung im Norden und sogar ein leichter Rückgang im Osten. Im Süden erhöhten sich die Werte, getrieben durch die schwache Wirtschaftsentwicklung. Erst aktuell ist ein leichter Rückgang erkennbar. Die Unterschiede zwischen den Ländergruppen sind im Jahr 2018 jedoch beträchtlich. Der Süden kommt auf 12,2 Prozent des BIP, der Osten auf lediglich 8,3 Prozent. Der Blick auf die südlichen EU-Staaten offenbart deutliche Unterschiede innerhalb der Ländergruppe. Italien und Griechenland weisen nach wie vor die höchsten Werte auf, zeigen aber unterschiedliche Verläufe. Die italienische Kurve verläuft relativ flach, während Griechenland seit der Finanzkrise sichtbar erhöhte Werte aufweist und zeitweise deutlich vor Italien liegt. Mit jeweils rund 13 Prozent Anteil am BIP wenden Italien und Griechenland für die Alterssicherung fast die Hälfte mehr auf als Spanien.

Thematisch verwandt und finanziell die zweitbedeutendste Ausgabenkategorie sind die Ausgaben für das **Gesundheitswesen**. Diese umfassen unter anderem Ausgaben für Krankenhäuser und Medikamente. Auffällig sind hier die vergleichsweise niedrigen Werte in Osteuropa. Hier stieg der Anteil des BIP, der für Gesundheit verausgabt wird, im Zeitverlauf von 4,9 auf 5,5 Prozent. Der Trend im Norden und Süden ist sehr ähnlich, verläuft jedoch auf höherem Niveau. Im Norden wie auch im Süden stiegen die Gesundheitsausgaben von rund 6 auf etwa 7 Prozent. Hier zeigen sich unter anderem die Effekte des demografischen Wandels (vgl. Breyer, 2015). Deutliche Unterschiede tun sich zwischen den südeuropäischen Staaten auf. Spanien hatte im Jahr 2001 noch vergleichsweise niedrige Gesundheitsausgaben in Höhe von 5,0 Prozent des BIP, legte im Zeitverlauf jedoch um 1 Prozentpunkt zu. Ähnliches gilt – auf höherem Niveau – für Italien. Portugal und Griechenland zeigen demgegenüber einen deutlichen Rückgang seit etwa 2010, nachdem der Trend zuvor noch dem in Italien und Spanien glich.

Ausgaben für Staatsschuldentransaktionen in der EU

Abbildung 6

von 2001 bis 2018, in Prozent des BIP



Bevölkerungsgewichtete Durchschnittswerte.
Norden: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Irland, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Schweden.
Osten: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn.
Süden: Frankreich, Griechenland, Italien, Portugal, Spanien.
Insgesamt: 22 EU-Länder.
Daten: http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/TP9rf2bW4AnXo4L
Quellen: Eurostat, 2020b; 2020c; OECD, 2020a; 2020b; eigene Berechnungen

Der Bereich der **allgemeinen öffentlichen Verwaltung** ist vor allem durch die Positionen Rechtssystem und Staatsschuldentransaktionen (im Wesentlichen Zinsausgaben) dominiert, die jeweils für etwa ein Drittel des Aufgabenbereichs stehen. Die Bedeutung der allgemeinen öffentlichen Verwaltung relativ zum BIP nimmt in allen Ländergruppen ab. Im Süden fiel der Wert von 8,5 auf unter 7 Prozent, im Osten von 6,5 auf 4,9 Prozent und im Norden von etwas über 7 auf knapp 6 Prozent. Deutlich heterogener sieht es in der Südgruppe aus. Im Jahr 2001 lagen die Werte von Italien und Griechenland noch bei rund 11 Prozent, gingen mittlerweile jedoch auf rund 8 Prozent zurück. Spanien weist einen im Zeitablauf recht konstanten Wert von lediglich rund 6 Prozent auf. Einen Aufwärtstrend verzeichnet Portugal mit einem Anstieg von 6,5 auf 7,3 Prozent.

Eine wesentliche Ursache für die Entwicklung bei den Ausgaben der allgemeinen öffentlichen Verwaltung liegt in den Zinsausgaben, die den Großteil der Unterkategorie **Staatsschuldentransaktionen** bilden (Abbildung 6). Diese sanken durch den Rückgang des Zinsniveaus unter anderem infolge der expansiven Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (vgl. auch Demary/Voigtländer, 2018). Der Wert fiel von 4,2 auf 2,8 Prozent des BIP im Süden, von 3,4 auf 1,2 Prozent im Norden und von 3,0 auf 1,5 Prozent im Osten. Die Unterschiede im Süden, die sich bei den Ausgaben der allgemeinen öffentlichen Verwaltung zeigten, sind auch bei den Staatsschuldentransaktionen deutlich erkennbar. In Italien und Griechenland gehen sie von etwa 6 auf rund 4 Prozent des BIP zurück, in Spanien sind sie nach einigen Schwankungen weiterhin bei 3 Prozent und in Portugal stiegen sie von 3,1 auf 3,5 Prozent.

Für das **Bildungswesen** verausgaben die betrachteten EU-Länder derzeit rund 4,5 bis 5 Prozent des BIP, im Wesentlichen direkt für den primären, sekundären und tertiären Bildungsbereich. Der Norden liegt durchweg zwischen 4,5 und 5 Prozent, die Werte für den Osten sind nach anfänglich höherem Niveau auf das nordeuropäische gesunken, der Süden folgt einem ähnlichen Trend wie der Osten, jedoch auf niedrigerem Niveau. Innerhalb der Südgruppe zeigt sich jedoch ein deutlicher Unterschied zwischen Portugal und den anderen Ländern. Italien, Spanien und Griechenland liegen im Zeitablauf weitgehend konstant bei etwa 4 Prozent des BIP, wohingegen Portugal einen deutlichen Rückgang von zuvor 6,4 auf nunmehr nur noch 4,5 Prozent verzeichnet. Dieser Rückgang

ist vor allem auf Einsparungen im primären Bildungsbereich zurückzuführen, wo Portugal seine Ausgaben nun auf das Niveau der anderen südeuropäischen Länder gesenkt hat.

Bei den Ausgaben für **wirtschaftliche Angelegenheiten** ist der wichtigste Teilbereich der Verkehrssektor. Andere Positionen, wie Ausgaben für Forschung und Entwicklung oder allgemeine wirtschaftliche Angelegenheiten wie Regulierung und Verbraucherschutz, sind finanziell weniger bedeutend. Die Ausgaben für wirtschaftliche Angelegenheiten weisen zwar deutliche Schwankungen im Zeitverlauf auf, haben jedoch keinen klaren Aufwärts- oder Abwärtstrend in den drei Ländergruppen. Im Osten liegt der Wert bei rund 5 bis 5,5 Prozent, im Süden bei etwa 4,5 bis 5 Prozent und im Norden bei rund 4 bis 4,5 Prozent. Die vier gesondert betrachteten Länder im Süden zeigen dabei sehr ähnliche, wenn auch stark schwankende Werte von rund 5 Prozent. Lediglich Griechenland weist im Jahr 2013 durch Kapitaltransfers einen Ausreißer auf.

Die Ausgaben für **öffentliche Ordnung und Sicherheit** werden vor allem durch den Polizeibereich bestimmt, der mehr als die Hälfte der Ausgaben in diesem Aufgabenbereich ausmacht. Die weiteren Unterkategorien, wie Ausgaben für Feuerwehr oder Haftanstalten, haben deutlich geringere Anteile. Die Ausgaben für öffentliche Ordnung und Sicherheit sind im Osten der EU auffallend hoch. Der Wert liegt hier relativ konstant bei etwa 2,1 Prozent des BIP. Nord- und Südeuropa lagen im Jahr 2001 noch nahe beieinander mit etwa 1,5 und 1,7 Prozent. Im Süden stieg dieser Wert im Zeitverlauf um 0,1 Prozentpunkte, im Norden zeigt sich keine Änderung. Die Werte für Italien, Spanien und Portugal schwanken im Zeitverlauf zumeist zwischen 1,8 und 2,0 Prozent, mit zuletzt sinkender Tendenz in Portugal. Griechenland, das im Jahr 2001 noch bei 1,5 Prozent lag, befindet sich inzwischen mit einem Wert von 2,1 Prozent über den anderen Südländern, getrieben vor allem durch höhere Ausgaben im Polizeibereich.

Die **Verteidigungsausgaben** werden nahezu komplett durch den Bereich militärische Verteidigung bestimmt. Weitere Positionen, wie der Zivilschutz, spielen kaum eine Rolle. Es fällt unmittelbar der fallende Trend in allen Regionen ins Auge. Im Jahr 2001 lagen die Anteile am BIP noch zwischen 1,2 Prozent im Norden sowie 1,5 Prozent im Süden und Osten. Am aktuellen Rand

betragen sie zwischen 1,0 Prozent im Norden und knapp 1,4 Prozent des BIP im Süden und Osten. Zur Erfüllung des NATO-Ziels von 2 Prozent des BIP müssten die Verteidigungsausgaben in der EU folglich um mehr als die Hälfte steigen. Deutliche Unterschiede zeigen sich im Süden der EU. Griechenland weist aus geopolitischen Gründen eine Sonderstellung auf und lag 2018 auf Höhe der besagten 2 Prozent des BIP. In den frühen 2000er Jahren beliefen sich die Verteidigungsausgaben sogar teilweise auf über 3,5 Prozent der Wirtschaftsleistung. Einsparungen werden hier offenkundig. In etwa auf Höhe des EU-Durchschnitts befindet sich Italien mit einem Wert von rund 1,3 Prozent. In Spanien und Portugal liegen die Werte nach Ausgabensenkungen in den letzten Jahren bei unter 1 Prozent.

Die Ausgaben für **Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion** machten zu Beginn des Beobachtungszeitraums im Jahr 2001 im Süden und Osten knapp 1,1 Prozent, im Norden 1,2 Prozent des BIP aus. Der Süden liegt nach wie vor auf diesem Niveau, der Wert im Norden reduzierte sich auf 1,1 Prozent. Auffällig ist die Entwicklung im Osten, wo der Wert durch besonders hohe Steigerungen in den Bereichen Sport und Kultur in Polen und Ungarn deutlich auf 1,6 Prozent stieg. Wiederum fällt die Heterogenität im Süden ins Auge. Die Werte in Italien und Griechenland liegen recht niedrig bei rund 0,6 bis 0,8 Prozent des BIP, mit steigender Tendenz in Griechenland. Auf diesem Niveau befindet sich nun auch Portugal, das seine Ausgabenanteile am BIP in diesem Aufgabenbereich seit 2001 jedoch beinahe halbierte. Dies geht auf gesunkene Ausgaben in vielen Unterkategorien zurück, vor allem aber auf den Bereich Sport. Auch Spanien weist einen Abwärtstrend auf, liegt aber weiterhin bei 1,1 Prozent.

Die Kategorie **Umweltschutz** umfasst vor allem die Bereiche Abfallwirtschaft, Abwasserwirtschaft und Vermeidung und Beseitigung von Luftverschmutzung. Bei den Ausgaben, die im Jahr 2001 noch in allen Regionen etwa 0,7 Prozent des BIP betrugen, zeigt sich eine deutliche Divergenz. Nur der Norden bewegte sich im Zeitverlauf stabil auf diesem Niveau. Der Osten liegt am aktuellen Rand bei 0,6 Prozent, im Süden stieg der Wert auf 0,9 Prozent des BIP. Der starke Rückgang in Osteuropa im Jahr 2016 lässt sich auf deutlich gesunkene Ausgaben für das Abwassermanagement vor allem in Tschechien und Ungarn zurückführen. Die Entwicklung im Süden ist nicht zuletzt durch Griechenland getrieben, das seinen Wert von 0,5 auf zeitweise über 1,5 Prozent des BIP stei-

gerte – vor allem durch höhere Ausgaben für die Vermeidung und Beseitigung von Luftverschmutzung. Portugal, Italien und Spanien liegen demgegenüber im Zeitverlauf konstant bei 0,6 bis 1,1 Prozent.

Die geringste finanzielle Bedeutung hat der Aufgabenbereich **Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen**, bestehend vor allem aus Wohnungsbau, Gemeindeentwicklung und Wasserversorgung. Hier zeigt sich eine deutlich abnehmende Tendenz in allen Regionen, die mit einer abnehmenden Rolle des Staates im Wohnungsmarkt erklärt werden kann (vgl. zu Sozialwohnungen in Deutschland Deutscher Bundestag, 2019). Die Werte liegen derzeit (2018) bei 0,4 Prozent des BIP im Norden, bei 0,6 Prozent im Osten und bei 0,7 Prozent im Süden. Im Jahr 2001 waren sie noch um 0,2 bis 0,5 Prozentpunkte höher. Die sinkende Tendenz lässt sich in allen vier betrachteten südlichen EU-Ländern beobachten. Die Werte betragen aktuell 0,2 Prozent in Griechenland und jeweils 0,5 Prozent in Italien, Spanien und Portugal.

Personal- und Investitionsausgaben im EU-Vergleich

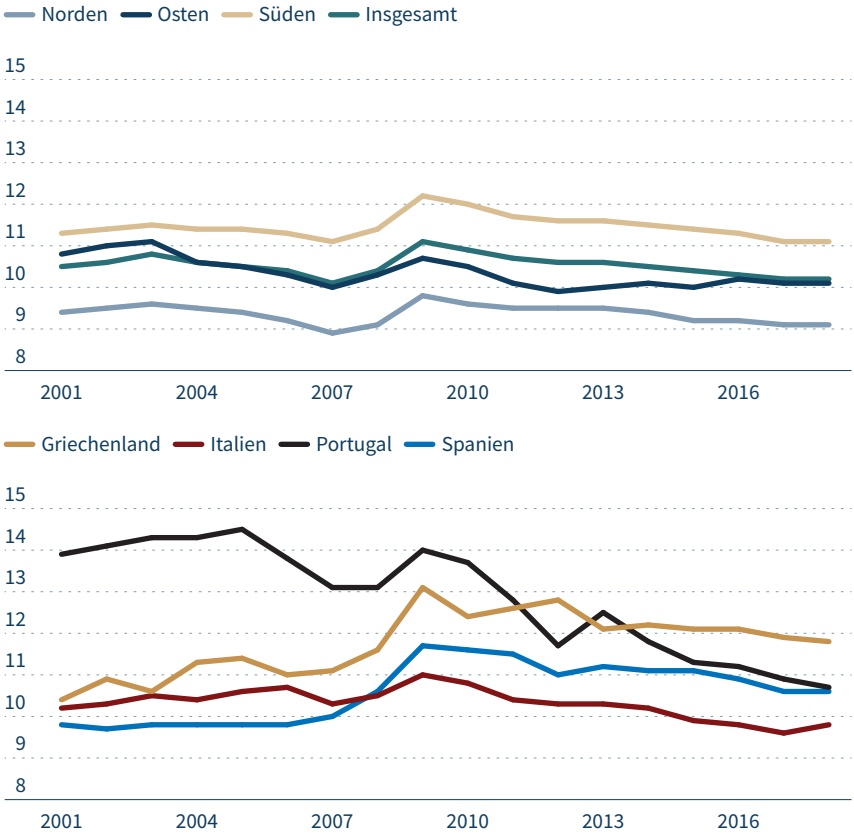
Eine alternative Betrachtung der Staatsausgaben unterscheidet nicht nach Aufgabenbereichen, sondern nach Ausgaben, die sich über sämtliche Aufgabenbereiche erstrecken. Von Interesse sind hier vor allem Personalausgaben und Investitionen.

Abbildung 7 (Seite 44) zeigt die **Personalausgaben** als Anteil am BIP in den drei Ländergruppen. Der Norden weist durchweg die niedrigsten Werte auf. Im Jahr 2001 lagen dort die Personalausgaben mit 9,4 Prozent des BIP noch 0,3 Prozentpunkte über dem aktuellen Niveau (2018). Der zwischenzeitliche Anstieg ist auf den Einbruch der Wirtschaftsleistung infolge der Finanzkrise zurückzuführen. Der Süden hat einen nahezu identischen Verlauf wie der Norden, jedoch durchgehend auf einem etwa 2 Prozentpunkte höheren Niveau. Im Osten bewegen sich die Werte zwischen denjenigen im Norden und im Süden, zeigen jedoch einen klareren Abwärtstrend. Deutliche Unterschiede sind innerhalb der südlichen Ländergruppe zu erkennen. Italien, Spanien und Griechenland liegen im Jahr 2001 bei jeweils etwa 10 Prozent, entfernen sich im Zeitablauf jedoch sichtbar voneinander. So zeigen Griechenland und Spanien einen Aufwärtstrend, die Anteile der dortigen staatlichen Personalausgaben am BIP liegen mittlerweile bei knapp 12 und knapp 11 Prozent. Demgegenüber

Personalausgaben in der EU

Abbildung 7

von 2001 bis 2018, in Prozent des BIP



Bevölkerungsgewichtete Durchschnittswerte.
Norden: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Irland, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Schweden.
Osten: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn.
Süden: Frankreich, Griechenland, Italien, Portugal, Spanien.
Insgesamt: 22 EU-Länder.
Daten: http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/dmZB8c6pRfyKzPL
Quellen: Eurostat, 2020b; 2020c; OECD, 2020a; 2020b; eigene Berechnungen

gibt es in Italien einen leichten Abwärtstrend bei den Personalausgaben auf nun unter 10 Prozent. Bemerkenswert ist die Entwicklung in Portugal. Im Jahr 2001 wies Portugal bei den Personalausgaben mit 13,9 Prozent des BIP einen außerordentlich hohen Wert auf. 2018 befindet sich die Personalausgabenquote mit noch 10,7 Prozent auf einem Niveau mit Spanien.

Für die volkswirtschaftliche Entwicklung von besonderer Bedeutung sind die öffentlichen Investitionen (Abiad et al., 2016; Hüther/Kolev, 2019). Hier wird auf die Bruttoanlageinvestitionen zurückgegriffen. Abbildung 8 (Seite 46) zufolge kommt der Norden auf nahezu durchgehend die niedrigsten öffentlichen **Investitionsausgaben** als Anteil am BIP von etwa 2,5 bis 3 Prozent. Die vergleichsweise gut ausgebaute Infrastruktur im Norden Europas mag geringere Investitionen in den Ausbau erfordern, allerdings ist davon auszugehen, dass die Instandhaltung in einigen Ländern vernachlässigt wird (vgl. Bardt et al., 2019). Südeuropa lag bis zur Finanzkrise rund 1 Prozentpunkt über dem Wert des Nordens, ist jedoch seitdem auf das nordeuropäische Niveau gesunken und unterbietet dieses seit 2016. Die osteuropäische Ländergruppe weist starke Schwankungen auf, liegt aber zumeist deutlich über dem Norden und Süden.

Innerhalb der südeuropäischen Ländergruppe zeigen sich wiederum Unterschiede bei den öffentlichen Investitionen. Italien weist ein Niveau von 2,1 bis 3,7 Prozent des BIP auf, mit einem leichten Aufwärtstrend bis zur Finanzkrise und einem Abwärtstrend danach. In den anderen drei Ländern gibt es größere Schwankungen. Vor allem fällt der starke Rückgang der öffentlichen Investitionen infolge der Finanzkrise ins Auge, wo sich die Werte in Spanien, Griechenland und Portugal halbierten. Auf diesem niedrigen Niveau von 1,5 bis 2,5 Prozent verharren Spanien und Portugal bis heute und liegen damit auf einer Höhe mit Italien. Griechenland wies ist den letzten Jahren erneut starke Schwankungen auf, lag aber zumeist deutlich über den drei anderen Ländern. Es zeigt sich, dass in Zeiten von knappen Budgets vor allem im investiven Bereich gespart wird.

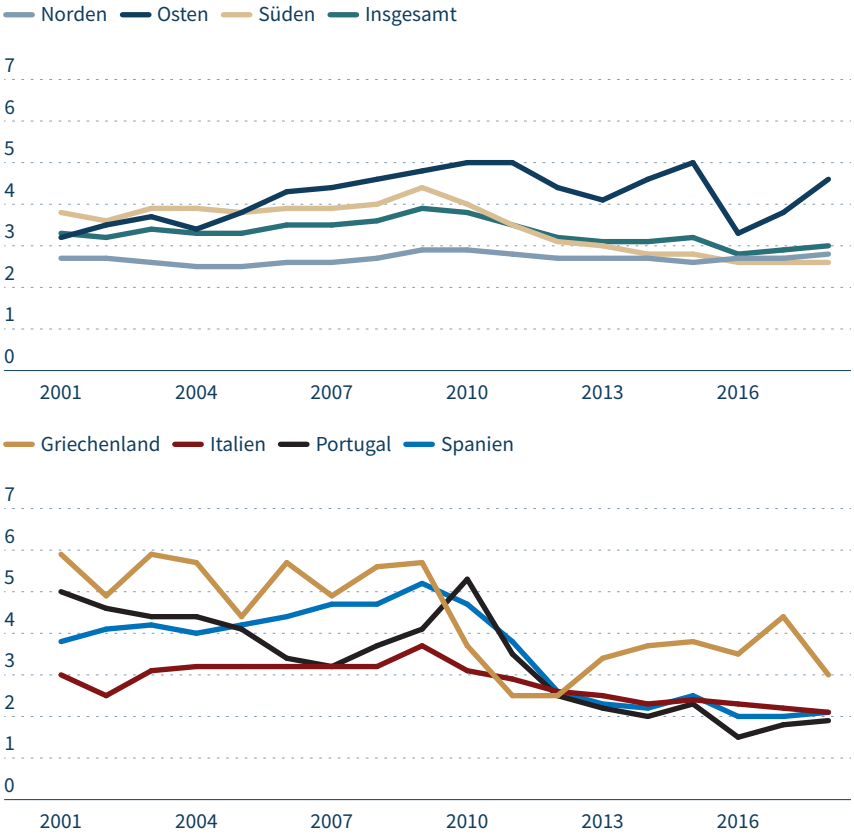
Zwischenfazit

Die Analyse der Staatsausgaben nach Aufgabenbereichen hat einige markante Unterschiede zwischen den nördlichen, südlichen und östlichen EU-Mitglied-

Investitionsausgaben in der EU

Abbildung 8

von 2001 bis 2018, in Prozent des BIP



Bevölkerungsgewichtete Durchschnittswerte.
Norden: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Irland, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Schweden.
Osten: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn.
Süden: Frankreich, Griechenland, Italien, Portugal, Spanien.
Insgesamt: 22 EU-Länder.
Daten: http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/cxDfckG2BY52iN5
Quellen: Europäische Kommission, 2020e; Eurostat, 2020b; 2020c; OECD, 2020b; eigene Berechnungen

staaten aufgezeigt. Zudem gibt es deutliche Unterschiede innerhalb der Gruppe der südeuropäischen Staaten. In einigen Staaten konnten Aufgabenbereiche mit auffallend hohen Ausgaben identifiziert werden. Diese können ein Grund dafür sein, warum diese Staaten größere Schwierigkeiten mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt zu haben scheinen als andere. Inwieweit eine Anpassung der Ausgaben in diesen Bereichen zumindest mittelfristig möglich und geboten scheint, ist jedoch im Einzelfall zu diskutieren.

Auffällig sind die hohen Ausgaben für die Alterssicherung in Italien und Griechenland (vgl. Abbildung 5, Seite 37). Im Jahr 2018 kam Italien auf Alterssicherungsausgaben in Höhe von 13,3 Prozent des BIP, Griechenland auf 13,2 Prozent. Gemeinsam mit Finnland und Frankreich bilden die beiden Länder damit die Spitze der betrachteten EU-Staaten. Demgegenüber liegt Spanien bei eher unauffälligen 9,4 Prozent (zum Vergleich: Deutschland 9,5 Prozent). Man würde ceteris paribus kaum von Problemen bei der Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts in Italien und Griechenland sprechen können, wenn die Alterssicherungsausgaben dort auf spanischem Niveau lägen. Die Haushaltssalden dieser Länder stünden um 4 Prozentpunkte besser da.

Indes ist zu beachten, dass sich die Ausgaben im Bereich Alterssicherung kurzfristig nur schwer reduzieren lassen. So ist es kaum möglich, bei einer Erhöhung des Renteneintrittsalters sämtliche bereits im Ruhestand befindlichen Bürger in der entsprechenden Altersgruppe wieder aus dem Rentenbezug zu nehmen. Die Effekte von Rentenreformen, die in den letzten Jahren verabschiedet wurden, dürften mittelfristig in den Ausgaben sichtbar werden. Die implizite Staatsverschuldung sinkt hierdurch, und die Ausgaben im Alterssicherungsbereich sollten sich im Verlauf der Jahre den Werten anderer Staaten annähern. Der nachstehende Exkurs (Seite 48) beleuchtet die italienische Rentenpolitik der jüngeren Vergangenheit genauer.

Zu den Positionen, bei denen südeuropäische Staaten hohe Ausgaben aufweisen, gehören auch die Zinslasten. Die Ausgaben für Staatsschuldentransaktionen, die im Wesentlichen den Zinsen entsprechen, sind besonders in Italien (3,8 Prozent des BIP), Portugal und Griechenland (jeweils 3,5 Prozent) hoch (vgl. Abbildung 6, Seite 39). Hier ist der Preis für die hohen Budgetdefizite der Vergangenheit zu zahlen. Es gilt jedoch, ähnlich wie in der

Exkurs: Rentenpolitik in Italien

Das italienische Rentensystem wurde in den vergangenen drei Jahrzehnten mehrfach reformiert (Busch, 2019, 33 ff.). Aufgrund hoher Ausgaben, schlechter Arbeitsanreize und chaotischer Verteilungseffekte kam es 1992 und 1995 zu umfassenden Reformen, durch die ein fiktiv beitragsorientiertes System (NDC) eingeführt wurde. Rentenzahlungen bemessen sich seitdem nicht mehr nach Löhnen, sondern nach tatsächlich geleisteten Beiträgen. Außerdem wurde das reguläre Renteneintrittsalter auf 60 Jahre für Frauen und 65 Jahre für Männer angehoben. Das neue System war allerdings mit einigen Schwächen verbunden – so wurde eine lange Übergangsphase vereinbart, die bis in die 2030er Jahre reichen sollte. Ferner blieb es möglich, bereits mit 57 Jahren in Frührente zu gehen.

Im Zuge der Euro- und Staatsschuldenkrise sah sich Italien 2011 zu weiteren Reformen gezwungen. Im Zuge der sogenannten Fornero-Reform – benannt nach der damaligen Arbeitsministerin Elsa Fornero – wurde die Kopplung der Rentenzahlungen an die Inflation für die Jahre 2012 und 2013 ausgesetzt. Zusätzlich sollten Schwächen der vorangegangenen Reformen behoben werden. So wurde die lange Übergangsphase unterbrochen und ab 2012 galt für alle Arbeitnehmer die NDC-Struktur (anteilig für Arbeitnehmer, die vor 1995 auf den Arbeitsmarkt traten). Außerdem wurde das Renteneintrittsalter für Frauen und Männer sowie alle Beschäftigungssektoren gleichgesetzt und an die Lebenserwartung gekoppelt. Alle zwei Jahre wird das Renteneintrittsalter erhöht; im Jahr 2019 lag es bereits bei 67 Jahren (Franco/Tommasino, 2020). Schätzungen zufolge sollten durch die Reform über einen Zeitraum von zehn Jahren 80 Milliarden Euro eingespart werden.

Die Reform wurde von der EU und dem Internationalen Währungsfonds begrüßt, von der italienischen Bevölkerung hingegen größtenteils abgelehnt. Besonders problematisch war die Situation für Personen, die nach dem alten System bereits in Rente waren, nach dem neuen System aber noch keine Rentenansprüche hatten. Sie standen ohne Job und ohne Rente da. Im Jahr 2015 entschied das italienische Verfassungsgericht, dass die ausgebliebenen Rentenerhöhungen in den Jahren 2012 und 2013 rechts-

widrig waren und nachträglich ausgezahlt werden mussten. Dennoch hat die Reform erreicht, dass das italienische Rentensystem als nachhaltig gilt. Langfristig wird mit sinkenden Ausgaben relativ zum BIP gerechnet (European Commission, 2018). Die implizite Staatsverschuldung Italiens lag im Jahr 2018 bei –9 Prozent des BIP (entspricht also einem impliziten Vermögen), während die durchschnittliche implizite Staatsverschuldung in der EU bei 59 Prozent lag (Peters et al., 2019). Allerdings ist das implizite Vermögen stark von etwaigen Rentenreformen zukünftiger Regierungen abhängig.

Seit der Fornero-Reform gab es weitere Anpassungen im Rentensystem, vor allem solche, die die Flexibilität für den Renteneintritt erhöhten. Diese richten sich vor allem an ältere Menschen, die bereits vor der Reform von 1995 berufstätig waren. An den Grundsätzen des NDC-Systems änderten die Anpassungen allerdings nichts.

Im Jahr 2017 wurde das sogenannte soziale und finanzielle APE („anticipo pensionistico“) eingeführt, temporär bis 2019. Das soziale APE erlaubt Arbeitnehmern, die älter als 62 Jahre sind und mindestens 30 Jahre Beitragszahlungen geleistet haben, in Rente zu gehen, falls sie langzeitarbeitslos sind, einen schlechten Gesundheitszustand haben oder Angehörige mit Behinderungen pflegen. Das finanzielle APE erlaubt die Aufnahme eines staatlich subventionierten Kredits zur Finanzierung eines vorzeitigen Renteneintritts. Im Jahr 2019 wurde als Wahlversprechen der Regierung Conte die „Quota 100“ eingeführt, probeweise für drei Jahre. Nach dieser Regelung ist der Renteneintritt ab 62 möglich, wenn man 38 Beitragsjahre vorweisen kann. Allerdings wird erwogen, das Projekt „Quota 100“ aus Kostengründen vorzeitig zu beenden. Außerdem wurde die Kopplung des Renteneintrittsalters an die Lebenserwartung in „mühsamen“ Berufen bis 2026 temporär ausgesetzt. Gleiches gilt für die Kopplung der notwendigen Anzahl an Beitragsjahren für die Frührente an die Lebenserwartung (für alle Berufe).

Quelle: eigene Zusammenstellung

Rentenpolitik, dass sich die Zinslasten kurzfristig kaum beeinflussen lassen. Die genannten Länder profitieren aber deutlich vom gesunkenen Zinsniveau infolge der expansiven Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB), sodass die Zinsausgaben als Anteil am BIP in den vergangenen Jahren bereits deutlich sinken konnten.

Bemerkenswert sind auch die hohen Verteidigungsausgaben Griechenlands. Diese sind zum Teil durch die geopolitische Lage, vor allem durch die Rivalität mit der Türkei, begründbar. Sie entsprechen in der COFOG-Berechnung zudem mit 2 Prozent dem Ziel, dem sich die NATO-Länder verpflichtet haben (vgl. Bardt, 2018). Dieses Ziel erfüllen von den EU-Ländern derzeit ansonsten nur Lettland und Estland, die ebenfalls etwa 2 Prozent ihres BIP für Verteidigungsausgaben aufwenden. Abstrahiert man von der geopolitisch besonderen Lage Griechenlands, so wäre zu fragen, warum ausgerechnet ein solch hoch verschuldetes Land zu den Staaten mit den höchsten Verteidigungsausgaben zählen sollte. Es zeigt sich jedoch auch in Griechenland ein deutlicher Abwärtstrend, auch wenn die Ausgaben nach wie vor deutlich über dem Niveau der anderen südeuropäischen Länder liegen.

Die Bildungsausgaben der südeuropäischen Länder sind auffallend niedrig, besonders in Italien, Spanien und Griechenland. Sie bilden mit lediglich rund 4 Prozent des BIP das Ende des Felds gemeinsam mit Irland und der Slowakei. Bildungsausgaben wird eine hohe Bedeutung zugemessen, um die Zukunftsfähigkeit von Ländern zu sichern (vgl. zum Zusammenhang von Bildung und Wachstum Lucas, 1988; Romer, 1990; Benos/Zotou, 2014). Um höhere Bildungsausgaben zu ermöglichen, ist folglich die Prioritätensetzung in den öffentlichen Haushalten zu überdenken.

Die Personalausgaben sind in Griechenland mit 11,8 Prozent des BIP im südeuropäischen Vergleich relativ hoch. Italien, Spanien und Portugal kommen demgegenüber auf Werte von lediglich 9,8 bis 10,7 Prozent. Betrachtet man hingegen die Werte in anderen EU-Ländern, zum Beispiel in Skandinavien oder Frankreich, so ist auch der griechische Wert eher unauffällig. Dänemark erreicht als Spitzenreiter einen Wert von 15,2 Prozent. Einsparpotenziale erscheinen im Fall von Griechenland daher durchaus gegeben, dürften jedoch keinen großen Beitrag zur Konsolidierung der Staatsfinanzen leisten.

Besonders auffallend ist auch die schwache öffentliche Investitionstätigkeit in Südeuropa. Mit Werten im Bereich von 1,9 bis 2,1 Prozent des BIP tragen Portugal, Spanien und Italien gemeinsam mit Irland und Deutschland die rote Laterne. Zum Vergleich: Einige osteuropäische Länder, aber auch Schweden, Finnland und Zypern kommen auf Investitionsquoten von etwa 4 bis 6 Prozent. Der starke Rückgang der Investitionen in Südeuropa seit der Finanzkrise zeigt, dass Regierungen dazu neigen, bei Engpässen in den öffentlichen Haushalten zuerst bei Zukunftsaufgaben zu kürzen. Aufgrund des hohen südeuropäischen Investitionsniveaus bis zur Finanzkrise dürften einige Jahre mit niedrigen öffentlichen Investitionen noch kein großes Problem darstellen. Mittelfristig sollte jedoch eine entsprechende Prioritätenverschiebung in den öffentlichen Haushalten ins Auge gefasst werden.

5 Kritik am Pakt und an den Novellierungen

In der Literatur ist eine Reihe von Kritikpunkten am Stabilitäts- und Wachstumspakt, seiner Entwicklung und seiner Anwendung vor dem Hintergrund des Anstiegs der öffentlichen Verschuldung in den Mitgliedstaaten des Euroraums vorgebracht worden. Diese Kritik lässt sich unter drei Überschriften subsumieren: Komplexität des Regelwerks, Ausweitung der Ermessensspielräume, laxe Auslegung der Regeln und Verzicht auf Sanktionen.

Komplexität des Regelwerks

Nach Auffassung des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR, 2017, Tz. 95) ist die Komplexität des Regelwerks durch verschiedene Reformen und flexiblere Auslegungen drastisch erhöht worden. Der SVR verweist auf das Vademecum der Europäischen Kommission von 2017, welches als offizielles Kompendium die aktuelle Anwendung und Auslegung der Fiskalregeln beschreibt. Es umfasst mehr als 200 Seiten „an Rechtsnormen, Erläuterungen und Fallbeispielen", was zusammengenommen „zu einer extremen Intransparenz" führe, sodass selbst Experten kaum noch beurteilen könnten, ob sich ein Mitgliedstaat regelkonform verhalte oder nicht (SVR, 2017, Tz. 96). Die aktuelle Ausgabe

des Vademecums 2019 hat zwar nur gut 100 Seiten; die Vorschriften sind damit aber nicht weniger oder einfacher geworden; viele relevante Texte sind nunmehr nur noch verlinkt.

Ein weiterer Schwachpunkt ist nach Ansicht des Sachverständigenrats die Nutzung statistischer Kennziffern, die am Potenzialwachstum ansetzen und häufig revidiert werden (SVR, 2017, Tz. 97). Für die Jahre 2014 und 2015 hätten einschlägige Modelle für die Wirtschaft des Euroraums eine Output-Lücke zwischen –6 und –2 Prozent des BIP ergeben (SVR, 2016, Tz. 199).

Bei der Novellierung des Pakts im Jahr 2005 hatte die Deutsche Bundesbank bemängelt, dass in der präventiven Komponente keine substanzielle Stärkung erfolgt sei (Deutsche Bundesbank, 2005a; 2005b). Es wird kritisch darauf verwiesen, dass das Konzept eines „annähernden Haushaltsausgleichs beziehungsweise Haushaltsüberschusses“ durch länderspezifische mittelfristige Haushaltsziele ersetzt werde. In einer Währungsunion seien Länderdifferenzierungen problematisch, sie erhöhten die Komplexität der Regeln und erweiterten die Ermessensspielräume. Zudem bedeute die mittelfristige Defizitvorgabe von 1 Prozent des BIP (statt bis dato 0,5 Prozent), dass der Abstand zum 3-Prozent-Referenzwert sich verringere, wodurch in Verbindung mit der Möglichkeit von Ziel-Abweichungen zur Finanzierung von Reformen im Abschwung die Gefahr von Überschreitungen dieser Grenze zunehme.

Ähnlich negativ fällt auch die Bewertung der Six-Pack-Reformen 2011 durch die Bundesbank aus. Die Erfahrungen mit den neuen Regeln deuteten nicht darauf hin, dass sich ihre Bindungswirkungen verbessert hätten (Deutsche Bundesbank, 2014, 8). Wiederum wird auf die Komplexität und Intransparenz verwiesen und es wird der Verdacht geäußert, die Umsetzung scheine mitunter verhandelbar zu sein. Wenn Konsolidierungsschritte künftig auch noch gegen Reformpläne eingetauscht werden könnten, würden die Regeln weiter geschwächt und es sei möglich, frühere finanzpolitische Fehlleistungen damit zu rechtfertigen.

Auch nach Einschätzung des European Fiscal Board (EFB), zu dessen Aufgaben die Evaluierung der Umsetzung der finanzpolitischen Rahmenvorschriften der Union gehört (Europäische Kommission, 2020f), wirkt sich die Komplexität

der Regeln nachteilig aus, die auf die Entstehung des Pakts zurückzuführen sei und die vier Quellen habe: erstens die übermäßige Abhängigkeit von nicht beobachtbaren Indikatoren und Daten, die im Nachhinein stark revidiert werden, zweitens die vorrangige Verwendung von jährlichen statt längerfristigen Performance-Indikatoren, drittens eine zeitlich schlecht abgestimmte Nutzung von Flexibilität, die eine prozyklische Finanzpolitik begünstigt, und viertens eine zunehmende bilaterale fiskalische Überwachung zwischen Kommission und Mitgliedstaat, wodurch die Rolle des Rates Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) geschwächt würde. Der ECOFIN-Rat werde auch durch die Einführung umgekehrter Mehrheiten geschwächt; die Kommission zögere aber, die ihr dadurch zugewachsenen Kompetenzen anzuwenden. Kritisiert wird ferner die Schaffung eines zusätzlichen Ermessensspielraums im Jahr 2017 (EFB, 2019a, 20, 75; 2019b, 17 f.).

Die Tendenz zur Bilateralisierung zwischen Kommission und einzelnen Mitgliedstaaten der Europäischen Union wird auch deutlich, wenn Deutschland von der Kommission wegen seiner Priorisierung der Haushaltskonsolidierung kritisiert und aufgefordert wird, eine expansivere Haushaltspolitik zu betreiben, um die Angleichung für schwächere Mitgliedstaaten zu erleichtern (SVR, 2017, Tz. 92; Deutsche Bundesbank, 2014, 9). Auch 2018 hatte die Kommission Deutschland und den Niederlanden einen expansiven fiskalischen Kurs empfohlen, was nach Ansicht des EFB in Anbetracht der positiven Wachstumsaussichten in diesen beiden Ländern jedoch eine prozyklische Wirkung gehabt hätte (EFB, 2020b, 4, 59). Ein anderes Beispiel für diese Bilateralisierung ist im Fall von Italien 2018 festzustellen. Nachdem die Kommission den von Italien für 2020 vorgelegten Entwurf des Haushaltsplans zurückgewiesen hatte, kam es zu Verhandlungen zwischen dem Land und der Brüsseler Behörde. Dies widerspricht dem im AEUV verankerten Ansatz der multilateralen Überwachung (EFB, 2020b, 20, 35).

Ausweitung der Ermessensspielräume

In der korrektiven Komponente des Pakts sind mit der Reform von 2005 nach Auffassung der Deutschen Bundesbank die Ermessensspielräume für Kommission und Rat ausgeweitet worden, weil bereits eine Wachstumsschwäche als Ausnahmetatbestand gelte (vormals ein Minus von 2 Prozent beim BIP) und eine große Anzahl sonstiger einschlägiger Faktoren eingeführt werde – die

Deutsche Bundesbank (2005a, 17) zählt elf Punkte auf. Der Anpassungsdruck werde zusätzlich durch längere Korrekturfristen gemildert.

Die Sonderbehandlung bestimmter Ausgabenkategorien hält die Bundesbank nicht für opportun, weil eine Kreditfinanzierung dafür nicht per se gerechtfertigt sei. Hinzu kämen Definitions- und Bewertungsprobleme, also die Festlegung dessen, was Strukturreformen und was öffentliche Investitionen seien. Im Übrigen seien die positiven Wachstumswirkungen vieler Ausnahmetatbestände umstritten, bei der Investitionsklausel fehle eine klare Abgrenzung der zu berücksichtigenden Ausgaben (Deutsche Bundesbank, 2017, 32 f.).

Der Europäische Rechnungshof (ERH) kommt zu einem deutlichen Verdikt über die präventive Komponente des Pakts: Mit den von der Kommission beschlossenen Durchführungsbestimmungen und ihren operativen Entscheidungen sei nicht sichergestellt, dass das Ziel erreicht werde, dass die Mitgliedstaaten sich innerhalb eines angemessenen Zeitraums ihren mittelfristigen Haushaltszielen annäherten (ERH, 2018b, 13). Die Kommission habe von ihren Ermessensbefugnissen sehr umfassend Gebrauch gemacht (ERH, 2018b, 80).

Im Einzelnen kritisiert der ERH, dass es durch die häufige Anwendung der Flexibilitätsklauseln zu einer Verlängerung des Anpassungszeitraums kommt, einmal eingeräumte Abweichungen vom Anpassungspfad müssten später nicht wieder aufgeholt werden (ERH, 2018b, 42). Die vom Rechnungshof erfassten Anwendungen der Klauseln betreffen Struktur- und Rentenreformen, Investitionen sowie Maßnahmen im Zusammenhang mit Flüchtlingen, der Sicherheit und Erdbeben. Reuter (2020, 24) hat allein für das Jahr 2016 18 Ausnahmefälle identifiziert. Dem ERH zufolge konnten Lettland und Italien von 2013 bis 2017 dadurch Ausnahmen in Höhe von jeweils 1,20 Prozent des BIP in Anspruch nehmen, Bulgarien und Finnland kamen auf 0,70 und 0,67 Prozent ihres BIP (ERH, 2018b, 35). Mithilfe einer Modellrechnung zeigt der Rechnungshof, dass es aufgrund der Kumulierung der Abweichungen bis zu 22 Jahre dauern kann, bis das mittelfristige Haushaltsziel erreicht ist. Intendiert ist dagegen eine Frist von rund fünf Jahren (ERH, 2018b, 44 ff.).

Wenn die Kommission den Abstand zum mittelfristigen Haushaltsziel bestimmt, indem sie das mittelfristige Haushaltsziel mit dem strukturellen

Saldo des Vorjahres vergleicht, legt sie dabei von mehreren Datenständen den positivsten zugrunde (ERH, 2018b, 43, 73). Eine Untersuchung für die Jahre 2000 bis 2014 zeigt zudem, dass die Kommission die Wachstumsprognosen um 0,54 Prozent zu hoch angesetzt hat. Im Fall eines Landes ist die durchschnittliche positive Verzerrung von 1,1 Prozent noch höher und führte dazu, dass die Verbesserung der Schuldenquote um 1,4 Prozent unterschätzt wurde (ERH, 2018b, 71).

Laxe Auslegung der Regeln und Verzicht auf Sanktionen

Der finanzpolitische Rahmen wird nach Auffassung der Deutschen Bundesbank diskretionär von der Kommission abgesteckt und nicht vom Regelwerk bestimmt. Es entstehe der Eindruck, das Regelwerk werde an die Finanzpolitik der Mitgliedstaaten und an das gewünschte Ergebnis angepasst (Deutsche Bundesbank, 2017, 40 ff.). Im Zusammenhang mit Korrekturfristen schreibt die Bundesbank von „freihändigen Entscheidungen" durch die Kommission (Deutsche Bundesbank, 2017, 38 f.). Die Ergänzung des Europäischen Semesters um die Verpflichtung zur Vorlage der Haushaltsplanentwürfe im Herbst habe sich als weitgehend wirkungslos erwiesen (Deutsche Bundesbank, 2017, 31).

Auf der Grundlage einer Bewertung der öffentlichen Finanzen in den Euroländern und der Reaktion der Kommission auf die Entwicklung der öffentlichen Haushalte kommt die Bundesbank zu dem Fazit, dass die Kommission die Regelbindung der Fiskalregeln weiter geschwächt habe: Das Ziel der Reform des Pakts, das Schuldenkriterium zu stärken, um einen zügigen Schuldenabbau zu fördern, sei durch die Auslegung der Kommission aber weitgehend ausgehebelt worden (Deutsche Bundesbank, 2015, 76 f.). Selbst über mehrere Jahre steigende Schuldenquoten seien möglich, ohne dass ein übermäßiges Defizit festgestellt werde (Deutsche Bundesbank, 2017, 42).

Nach Auffassung des EFB (2020b, 20) ist die Kombination einer nachsichtigen Interpretation der Regeln in guten Zeiten mit zusätzlichen Lockerungen bei größeren Schocks eine der wichtigsten und schwierigsten Probleme der multilateralen Überwachung.

Sanktionen sind noch nicht verhängt worden. Im Fall von Belgien hat die Kommission darauf verzichtet, Sanktionen vorzuschlagen, obwohl das Verfahren im

Jahr 2013 verschärft wurde. Der Rat hatte nach Art. 126 Abs. 8 AEUV beschlossen, dass Belgien keine wirksamen Maßnahmen zur Korrektur seines übermäßigen Defizits ergriffen hatte. In diesem Fall, so die Six-Pack-VO 1173/2011, „empfiehlt die Kommission dem Rat binnen 20 Tagen nach Annahme dieses Beschlusses mit einem weiteren Beschluss, eine Geldbuße in Höhe von 0,2 % des BIP dieses Mitgliedstaats im Vorjahr zu verhängen" (Art. 6). Diese Vorschrift wurde nicht beachtet. Portugal und Spanien wurden 2016 zwar zu Sanktionen verurteilt, die Höhe wurde jedoch auf null festgesetzt (Deutsche Bundesbank, 2017, 37).

Auch der ERH (2016, 88) bemängelt, dass bei den verschiedenen Reformen des Pakts Sanktionen zwar verschärft und neu geschaffen wurden für Länder, die sich nicht an die Vorgaben halten. Angewandt wurden die Sanktionen aber noch nicht.

Zwischenfazit

Für die korrektive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts konstatiert der ERH (2016, 78), dass der Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit potenziell wirksam sei, um den Schuldenstand zu begrenzen. In der Praxis habe sich dies jedoch noch nicht in der Breite ausgewirkt. Im Fall einer ungünstigen Wirtschaftslage könne die Einhaltung sogar bei einem Anstieg der Schuldenstandsquote anerkannt werden, was der Glaubwürdigkeit des Verfahrens schade (ERH, 2016, 86). Überdies würde im VüD das Defizitkriterium nach wie vor überbetont (ERH, 2016, 12).

Das Fazit des ERH (2018a, 80) fällt eindeutig aus: „Folglich wird mit dem derzeitigen Rahmen nicht gewährleistet, dass in normalen Zeiten die Annäherung an die mittelfristigen Haushaltsziele in einem angemessenen Tempo erfolgt. Im Durchschnitt hat der Rahmen in der jüngsten Phase der Erholung nicht zu Fortschritten bei der Erreichung der mittelfristigen Haushaltsziele beigetragen."

Der EFB ist etwas weniger kritisch. Die Bilanz des Pakts fällt in seinem Urteil gemischt aus. Während gemessen an den „Headline-Kennziffern" von Erfolg gesprochen werden könne, hätten die strukturellen Verbesserungen der Budgetpositionen in den letzten Jahren nachgelassen. In einer Gruppe

wichtiger Länder seien die Schuldenquoten nicht rückläufig. Während die Fiskalregeln in einigen Ländern wirkten, sei das für andere Länder nicht der Fall (EFB, 2019a, 70).

Auch die Deutsche Bundesbank hat sich besorgt über die Schwächung des Defizitverfahrens gezeigt. Die Änderungen am Pakt schwächten die Verpflichtung zu solidem Finanzgebaren, so das Verdikt der Währungshüter (Deutsche Bundesbank, 2005a; 2005b).

6 Kritik an der makroökonomischen Überwachung

Auch das Urteil über das Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht fällt wenig positiv aus. Der Europäische Rechnungshof fasst als Ergebnis seiner Untersuchung zusammen, die Kommission setze das Verfahren nicht so ein, dass eine wirksame Vermeidung und Korrektur von Ungleichgewichten sichergestellt sei (ERH, 2018a, 7). Konkret bemängelt der Rechnungshof, dass die Kommission noch nie die Einleitung eines Verfahrens empfohlen habe, obwohl über längere Zeiträume bei mehreren Mitgliedstaaten übermäßige Ungleichgewichte bestanden hätten (ERH, 2018a, 8). Die Kommission beruft sich dabei auf einen Interpretationsspielraum, ob sie die Eröffnung eines Verfahrens vorschlägt oder nicht. Art. 121 Abs. 4 AEUV als primärrechtliche Vorgabe für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik – so die Kommission – enthalte eine Kann-Vorschrift, die nicht durch Sekundärrecht zu einer zwingenden Vorgabe geändert werden könne (Europäische Kommission, 2018, 20). Die EZB (2017, 75) hingegen betont, dass das Instrumentarium einschließlich der korrektiven Komponente in ganzer Breite eingesetzt werden sollte.

Für sein Verdikt führt der Rechnungshof verschiedene Gründe an: Der Warnmechanismusbericht, der am Anfang des Verfahrens stehe, beruhe zum Teil auf veralteten und geglätteten Daten, die daher die aktuelle Entwicklung nicht korrekt erfassen könnten (ERH, 2018a, 8). Im Scoreboard fehlten wichtige Indikatoren wie notleidende Kredite und Angaben zur Unternehmensrentabilität (ERH, 2018a, 54).

In der einschlägigen Verordnung werden drei Kategorien unterschieden: Ungleichgewichte, übermäßige Ungleichgewichte und keine Ungleichgewichte. Die Kommission hat mit fünf verschiedenen Kategorien gearbeitet und später auf sechs erweitert. Dann wurde ein anderer Satz von sechs Kategorien angewendet und 2016 die Anzahl wieder auf vier reduziert (ERH, 2018a, 36). Hier kommt eine gewisse Willkürlichkeit ins Spiel.

Der Europäische Rechnungshof hat zudem bemängelt, dass im Verfahren der makroökonomischen Überwachung der Prozess in den späteren Phasen politisch wird, weil er von der Fachebene auf die Ebene des Kommissionskollegiums wechselt. Zudem hat in den letzten Jahren das Generalsekretariat der Kommission stärkeren Einfluss auf das Verfahren genommen (ERH, 2018a, 43 f.).

Die länderspezifischen Empfehlungen werden nur in einem geringen Maß umgesetzt. Es bestehe, so der Rechnungshof, „kein systematischer Zusammenhang zwischen den spezifischen, in der eingehenden Überprüfung festgestellten Ungleichgewichten und den vorgeschlagenen Empfehlungen". Mitunter würden länderspezifische Empfehlungen als relevant für das makroökonomische Überwachungsverfahren bezeichnet, obwohl sie in keinem engen Zusammenhang mit makroökonomischen Ungleichgewichten stünden (ERH, 2018a, 7). Hier wirke sich aus, dass die Grenzen zwischen den Länderberichten und den eingehenden Überprüfungen verschwimmen (ERH, 2018a, 42). Überdies hat der ERH (2018a, 33) Widersprüche bei Empfehlungen im Zusammenhang mit der makroökonomischen Überwachung und dem VüD festgestellt.

Die mangelnde Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen wurde auch schon von der EZB (2017, 76) kritisch hervorgehoben. Diese Befunde werden durch eine aktuelle Studie bestätigt. Die durchschnittliche Umsetzung im Zeitraum 2013 bis 2018 liegt bei unter 50 Prozent (Bénassy-Quéré/Wolff, 2020, 14 f.). Dabei wurden nur 2 Prozent vollständig umgesetzt und bei 8 Prozent sind substanzielle Fortschritte zu verzeichnen. Die häufigsten Bewertungen sind mit 39 Prozent „begrenzte Fortschritte" und mit 38 Prozent „einige Fortschritte". Auf die restlichen 13 Prozent entfallen keine Fortschritte. Außerdem sind die Umsetzungsraten in den letzten Jahren erheblich zurückgegangen (Bénassy-Quéré/Wolff, 2020, 15).

Die Statistik der Kommission fällt ein wenig günstiger aus (Europäische Kommission, 2020d, 22). Im Zeitraum 2011 bis 2019 kam es in 6 Prozent der Fälle zu einer vollständigen Umsetzung, bei 16 Prozent sind erhebliche und bei 27 Prozent begrenzte Fortschritte zu verzeichnen, während bei 46 Prozent einige Fortschritte und bei 5 Prozent keine Fortschritte gezählt wurden. Hier dürften auch Bewertungsunterschiede eine Rolle gespielt haben, am Eindruck der mangelnden Umsetzung ändert sich durch diese etwas besseren Zahlen allerdings nichts.

7 Korrekturvorschläge

Als Alternativen zum Defizitziel – besonders in seiner strukturellen Ausprägung, also staatlicher Budgetsaldo bereinigt um konjunkturelle Einflüsse und um Einmaleffekte –, werden andere Regeln diskutiert, vor allem eine Ausgabenregel und eine sogenannte Goldene Regel (Gros/Jahn, 2020; Reuter, 2020). Beide sollen dazu beitragen, der Neigung von Politikern zur Schuldenaufnahme („deficit bias“) entgegenzuwirken und dadurch auch eine Lastenverschiebung in die Zukunft zu verhindern.

Grundgedanke einer Ausgabenregel ist, dass die staatlichen Ausgaben nicht stärker steigen dürfen als das mittelfristige Wachstum des Produktionspotenzials. Auf diese Weise soll das Verhältnis von Ausgaben und potenziellem BIP konstant gehalten werden. Der SVR hat die Anwendung der Regel präzisiert: Um sicherzustellen, dass der Haushalt über den Konjunkturzyklus hinweg nahezu ausgeglichen ist, sollen die öffentlichen Ausgaben (ohne Zinszahlungen und ohne die zyklischen Ausgaben zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit) nicht schneller wachsen als das mittelfristige nominale Produktionspotenzial (SVR, 2018, Tz. 65).

Zur Reduzierung von hohen Schuldenständen kann eine zusätzliche Verlangsamung des Ausgabenanstiegs eingebaut werden (Gasparotti/Kullas, 2020, 10). Mit einer Ausgabenregel sind auch diskretionäre Veränderungen der Steuereinnahmen vereinbar, wodurch eine Regierung die Präferenzen der Bevöl-

kerung hinsichtlich des Umfangs der Staatsausgaben berücksichtigen kann (Reuter, 2020, 14)[5]. Das mittelfristige Produktionspotenzial wird dabei über eine Spanne von zehn Jahren definiert (European Commission, 2020a, 62, 65).

Als Hauptvorteil einer Ausgabenregel wird darauf verwiesen, dass die staatlichen Ausgaben und ihre Veränderung sich direkt beobachten lassen und direkter staatlicher Kontrolle unterliegen. Das gilt auch für eventuelle Korrekturen um diskretionäre Maßnahmen bei den Steuereinnahmen (Reuter, 2020, 35). Eine Ausgabenregel ist damit transparenter als ein struktureller Budgetsaldo. Allerdings stellt sich auch hier die Aufgabe, das mittelfristige Wachstum des Produktionspotenzials zu schätzen (Gros/Jahn, 2020, 19 f., 33). Bei Abweichungen der tatsächlichen Ausgaben von der Regelvorgabe – auch aufgrund von Schätzfehlern – könnte ein Ausgleichskonto oder Kontrollkonto hilfreich sein (SVR, 2018, Tz. 65; Deutsche Bundesbank, 2019, 83).

Der Sachverständigenrat schlägt eine Kombination zweier Regeln mit einer unabhängigen Überwachung vor: Eine Regel bezieht sich auf die jährlichen Ausgaben (Primärausgaben im Verhältnis zum BIP). Sie soll durch eine strukturelle Defizitregel als mittelfristiges Ziel ergänzt werden (SVR, 2017, Tz. 99).

Während eine Ausgabenregel nicht nach der Art der Staatsausgaben unterscheidet, setzt eine Goldene Regel an der Struktur der Staatsausgaben an (SVR, 2007; Hüther, 2019; Gros/Jahn, 2020; Reuter, 2020). Die Neuverschuldung wird dabei auf die Höhe der Investitionsausgaben beschränkt. Hier kommt der Aspekt der intertemporalen oder intergenerationalen Lastenverteilung ins Spiel. Staatsschulden belasten kommende Generationen mit der Zahlung von Zinsen und mit der Schuldentilgung. Die Verwendung der staatlichen Kreditaufnahme zur Finanzierung von Investitionen verringert die Belastung künftiger Generationen, weil dann auch Investitionserträge in der Zukunft anfallen (intertemporale Äquivalenz). Im Idealfall reichen die Investitionserträge aus, um den Schuldendienst zu finanzieren. Werden mit den öffentlichen Krediten dagegen konsumtive Ausgaben des Staates finanziert, stehen dem künftigen Schuldendienst keine Erträge gegenüber.

5 Für eine Übersicht verschiedener Ausprägungen einer Ausgabenregel vgl. Reuter (2020, 28).

Eine Goldene Regel für die Begrenzung der öffentlichen Verschuldung geht über den Ansatz des Maastrichter Vertrags hinaus, der nicht nach Kategorien von Staatsausgaben unterscheidet (Reuter, 2020, 35). Allerdings impliziert die Berücksichtigung von Ausgaben für Investitionen als mögliche Ausnahme vom Stabilitäts- und Wachstumspakt eine Zukunftswirksamkeit von Ausgaben und damit auch einer Nutzengenerierung in der Zukunft. Die Zukunftswirksamkeit kann sich dabei – neben Wirtschaftswachstum zur Steigerung des Kapitalstocks – auch auf soziale oder ökologische Ziele beziehen (Lenk et al., 2016, 46 ff.).

Die Erfahrungen mit einer solchen Verschuldungsregel sind allerdings wenig positiv. Deutschland hatte seit 1969 eine Goldene Schuldenregel im Art. 115 des Grundgesetzes (GG) verankert, die 2011 durch die Schuldenbremse abgelöst wurde. Nach Art. 115 GG alter Fassung sollte die Aufnahme neuer Kredite durch die Höhe der Investitionen begrenzt werden. Ausnahmen waren nur zur „Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig". Diese Bestimmung hat jedoch nicht verhindert, dass die gesamte Verschuldung der öffentlichen Haushalte im Zeitraum 1970 bis 2009 von rund 20 Prozent auf 69 Prozent des BIP angestiegen war (BMF, 2015). Ein staatlicher Vermögensaufbau ging damit nicht einher (Deutsche Bundesbank, 2019, 87, Fn. 25); vielmehr kam es zu einem Rückgang (EFB, 2020a, 23). „Die Erfahrungen mit der alten Regelung nach Art. 115 des Grundgesetzes, die im Wesentlichen der Goldenen Regel entsprach, waren ernüchternd. Dies lag zum einen daran, dass der Investitionsbegriff nicht hinreichend definiert war, zum anderen gab es keine verbindliche Wirkung für die Korrektur der konjunkturellen Verschuldung" (Hüther/Südekum, 2020a, 21; übersetzt mithilfe von DeepL). Auch das Vereinigte Königreich hatte eine Goldene Regel, die aber ebenfalls wieder aufgegeben wurde (EFB, 2020a, 24).

Zum Anstieg der Schuldenquote in Deutschland beigetragen hat die großzügige Interpretation der Ausnahme einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, aber auch die Klassifikation von staatlichen Ausgaben als Investitionen (OECD, 2008; SVR, 2019, Tz. 437). Wegen des großen Interpretationsspielraums des Art. 115 GG alt und der darin enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe kam es mehrfach zu Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht (SVR, 2007, Tz. 85 ff.).

Die Wirksamkeit einer Goldenen Regel zur Begrenzung der Staatsverschuldung wird beeinträchtigt, wenn sie auf die Brutto- und nicht auf die Nettoinvestitionen bezogen wird – so wie es auch bei der alten Artikel-15-Regel der Fall war. Denn dann werden auch die Abschreibungen, also der Werteverzehr des staatlichen Kapitalstocks, über Kredite finanziert. Im Fall der deutschen Regelung kam hinzu, dass die Investitionsausgaben bei der Aufstellung des Haushaltsplans berücksichtigt wurden, nicht aber beim Haushaltsvollzug, was wiederum negative Anreize auf die Haushaltsplanung hat (SVR, 2019, Tz. 437; Heinemann, 2006).

Der SVR hatte bereits 2007 eine Anpassung der Goldenen Regel an die Nettoinvestitionen vorgeschlagen und außerdem die Berücksichtigung von Privatisierungserlösen als Abzugsposten von der Höhe der Nettoinvestitionen angeregt, sodass sich folgender Zusammenhang ergibt (SVR, 2007, Tz. 7):

Langfristige Nettokreditaufnahme ≤ Nettoinvestitionen

= Investitionsausgaben
− Investitionseinnahmen
− kalkulatorische Abschreibungen.

Für eine Goldene Regel, die eine Neuverschuldung in Höhe der Nettoinvestitionen gestattet, plädieren auch Bardt et al. (2019, 16 f.). Der Vorschlag bezieht sich aber vorrangig auf die inzwischen eingeführte grundgesetzliche Schuldenbremse vor dem Hintergrund eines negativen Zins-Wachstumsdifferenzials, das sich auf einen schon seit längerer Zeit zu beobachtenden Rückgang der Realzinsen zurückführen lässt. Als Alternative zu den Nettoinvestitionen können diesem Vorschlag zufolge auch die Bruttoinvestitionen, korrigiert um Abgänge alter Anlagen, als Kriterium für die Höhe der Neuverschuldung herangezogen werden (Bardt et al., 2019, 16 f.; Hüther, 2019, 17).

Der EFB regt ebenfalls eine Goldene Ausgabenregel an, um die Vorschriften des Pakts zu vereinfachen und die öffentlichen Investitionen zu schützen. Ein sogenannter Schuldenanker (ein Ziel für die Schuldenquote und der entsprechende Anpassungspfad) sollte durch ein operatives Ziel ergänzt werden: eine Obergrenze für die Wachstumsrate der Primärausgaben abzüglich diskretio-

närer Einnahmemaßnahmen. „Konkret würde die Wachstumsrate der Ausgabenobergrenze durch die Trendrate des Produktionspotenzialwachstums gedeckelt, wobei die Korrektur so kalibriert wäre, dass die Schuldenquote in einer gegebenen Höchstzahl von Jahren in den Bereich ihres langfristigen Ziels gebracht würde. Mitgliedstaaten mit einer Schuldenquote von weniger als 60 % des BIP würden keiner Obergrenze für die Nettoausgaben unterliegen, müssten aber dennoch das Defizit von 3 % einhalten“ (EFB, 2019a, 76). Der EFB plädiert damit für mittelfristige statt für jährliche Ziele. Der ECOFIN-Rat sollte durch einen hauptamtlichen Eurogruppenpräsidenten aufgewertet werden. Andere Vorschläge wollen die in der Goldenen Regel zu berücksichtigenden Nettoinvestitionen auf einen bestimmten Anteil des BIP begrenzen oder stellen auf „grüne“ Investitionen ab (Reuter, 2020, 28).

Eine Goldene Regel wird nur dann zielgerichtet zu verwirklichen sein, wenn eine klare Abgrenzung der Investitionsausgaben von konsumtiven Staatsausgaben erfolgen kann. Ohne eine klare Abgrenzung bestehen nämlich Möglichkeiten für Manipulationen, die euphemistisch als „kreative Buchführung“ bezeichnet werden. Überdies würde mit einer Goldenen Regel die Komplexität der Fiskalregeln im Euroraum noch zunehmen (Deutsche Bundesbank, 2019, 87).

8 Schlussfolgerungen und Ausblick

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt ist durch die Novellierungen beliebiger geworden, die Ermessensspielräume für die Entscheider wurden von Mal zu Mal vergrößert. Das Defizitverfahren ist dadurch anfälliger für politische Einflussnahme. Eine Regelbindung ist vielfach nicht mehr erkennbar. Es entsteht der Eindruck, dass sich die Entscheidungsorgane an dem orientieren, was politisch geboten erscheint und weniger an den Absichten und Zielvorgaben des Pakts.

Die Politisierung schlägt sich schon in der Rolle der Kommission beim Pakt nieder. Sie hat die ihr eingeräumten Ermessensspielräume weidlich genutzt und eigeninitiativ erweitert. Ob sie damit noch die Rolle der Hüterin der Verträge erfüllt, ist zweifelhaft. Der frühere Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker hat es einmal zugespitzt so formuliert: Der Pakt werde nicht gegen Frankreich angewendet, weil es Frankreich ist.

Das Defizitverfahren ist durch die Novellierungen und Interpretationen intransparenter geworden und damit nicht mehr nachvollziehbar. Dies leistet der weiteren Politisierung des Verfahrens Vorschub. Es lässt sich letztlich fast jedes Ergebnis rechtfertigen. Durch diese Beliebigkeit kann der Pakt von der Kommission auch als Druckmittel benutzt werden. Umgekehrt kann es damit nach einem Regierungswechsel in einem Mitgliedsland für die neue Regierung leichter sein, von den Zusagen der Vorgängerregierung abzuweichen.

Der Pakt hat sein Ziel insgesamt nicht erreicht. Besonders deutlich wird das bei der Staatsverschuldung, die in einigen Ländern sehr hoch ist, sodass kaum noch ein zusätzlicher Verschuldungsspielraum besteht. Das hat maßgeblich die Diskussion über die Form der Hilfe für die von den wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie besonders betroffenen Länder bestimmt. Hier schlägt sich auch nieder, dass die Einhaltung des Schuldenstandskriteriums in der Praxis nicht konsequent verfolgt wurde und stattdessen das 3-Prozent-Defizit-Kriterium im Vordergrund stand. Insgesamt ist festzustellen, dass das Ziel tragfähiger öffentlicher Finanzen in einigen großen Euroländern nicht erreicht wurde.

Die Europäische Kommission kommt in ihrer Bewertung des Six-Pack und des Two-Pack zu dem Ergebnis, dass der reformierte Stabilitäts- und Wachstumspakt nicht erfolgreich war, um in einer Reihe von Mitgliedstaaten das Verschuldungsniveau genügend zu senken. Dabei wird eine Beziehung zwischen den Schuldenständen und dem strukturellen Haushaltssaldo ausgemacht: Länder mit hohem Schuldenstand haben auch ein hohes (strukturelles) Defizit (European Commission, 2020b, 11 f.).

Die kritische Haltung der Kommission zur Wirksamkeit des Pakts wird deutlich, wenn sie feststellt: „In den letzten Jahren wurden die Korrektur übermäßiger Defizite und die anschließende Anpassung in Richtung auf das mittelfristige Ziel [...] eher durch günstige makroökonomische Bedingungen, unerwartete Mehreinnahmen und niedrigere Zinsen bewirkt als durch dauerhafte haushaltspolitische Anpassungen“ (Europäische Kommission, 2020a, 7).

Besonders problematisch ist, dass der Pakt selbst in guten Zeiten nicht ausreichend greift und die nötigen finanziellen Puffer für die nächste Krise nicht angelegt werden, sondern eine prozyklische Wirkung zugelassen wird. In Krisenzeiten mag eine vorsichtigere Handhabung in gewissen Fällen gerechtfertigt sein, um eine Verschärfung des Abschwungs zu verhindern.

Derzeit ist die Anwendung des Pakts durch die allgemeine Ausnahmeklausel außer Kraft gesetzt. Wann diese Ausnahmeklausel deaktiviert werden sollte, lässt sich heute noch nicht mit Sicherheit sagen. Dazu ist die weitere Entwicklung der wirtschaftlichen Entwicklung infolge der Corona-Pandemie noch zu unsicher. Schon heute kann jedoch auf zwei Eckpunkte hingewiesen werden:

- Erstens sollten frühzeitige restriktive fiskalische Maßnahmen vermieden werden, um die wirtschaftliche Erholung nicht zu gefährden. Auch eine gleichzeitige Konsolidierung aller Eurostaaten ist nicht sinnvoll; die Fristen für die Anpassung an die Maastrichtkriterien sollten ausreichend lang sein (Hüther/Südekum, 2020a; 2020b).

- Zweitens: Auf numerische Regeln kann in der Europäischen Währungsunion auf Dauer nicht verzichtet werden. Die Rückkehr zu den Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts sollte nicht aufgegeben werden, entsprechende

Vorschläge sind nicht zielführend. „Die Bedingungen der Europäischen Währungsunion bleiben für Deutschland als den anerkannten Stabilitätsanker wichtig“ (Hüther/Südekum, 2020b, 752). Ohne numerische Regeln besteht die Gefahr, dass die Wirksamkeit der Geldpolitik der EZB durch ein Free-Rider-Verhalten der Euroländer untergraben würde (EFB, 2020b, 1 f.).

Weitgehende Einigkeit herrscht darüber, dass die Regelungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu unübersichtlich, intransparent und kompliziert geworden sind. Es besteht daher Reformbedarf. Bei einer Reform sollte die Schuldenquote als vorrangige Zielgröße angesehen werden; trotz des immanenten Zusammenhangs sollte sich die Anwendung des Pakts weniger auf die jährlichen Defizitziele fokussieren. Die Relevanz der staatlichen Schuldenquote ist durch die Corona-Pandemie noch einmal deutlich geworden, als Befürchtungen aufkamen, hoch verschuldete Länder des Euroraums könnten an den Kapitalmärkten keine neuen Kredite aufnehmen, mit denen sie die Folgen des wirtschaftlichen Einbruchs bekämpfen wollten.

Von verschiedenen Seiten wird für die Fiskalregeln die Konzentration auf eine Ausgabenregel vorgeschlagen, die um einen Schuldenanker ergänzt wird (EFB, 2018; 2020b; SVR, 2020, Tz. 302; Reuter, 2020, mit weiteren Nachweisen). Dabei sollen die staatlichen Primärausgaben nicht schneller wachsen als die Trend-Wachstumsrate des potenziellen Outputs. Dieses Ausgabenwachstum wird um einen Korrekturfaktor vermindert, der den Schuldenstand im Fall einer Überschreitung innerhalb einer bestimmten Frist von Jahren auf den Zielwert sinken lässt (EFB, 2020b, 88). Ein Vorteil einer Ausgabenregel besteht darin, dass sie sich auf Größen bezieht, die unmittelbar durch staatliche Aktivitäten beeinflussbar sind.

In Anbetracht der schlechten Erfahrungen mit der Anwendung der Goldenen Regel in Deutschland (vgl. Kapitel 7) können wir uns zu keiner Empfehlung für eine derartige Regelung auf europäischer Ebene entschließen. Hilfreich könnte dagegen die verstärkte Einbindung unabhängiger Institutionen bei der Beurteilung des fiskalischen Kurses eines Landes sein. Hierzu könnte auch die Rolle des EFB auf Ebene der EU aufgewertet werden. Bei der Bestimmung des Potenzialwachstums, an dem sich das Wachstum der Primärausgaben orientieren soll, ist unbedingt eine unabhängige Instanz zu beteiligen.

Zweifellos sind bessere Regeln notwendig; sie reichen aber für sich allein noch nicht aus, um dem Stabilitäts- und Wachstumspakt wieder die nötige Geltung zu verschaffen. Das soll mittels zweier Zitate illustriert werden, eines von einem Ökonomen, das andere von einem Rechtswissenschaftler:

- „Unter den derzeitigen Rahmenbedingungen scheint es nicht das Regeldesign selbst zu sein, sondern vielmehr politische Entscheidungen außerhalb des Geltungsbereichs der Fiskalregeln, die Nichteinhaltung dieser Regeln und begleitende Regelungen wie die Nutzung von Ausnahmen, die tendenziell eine prozyklische Fiskalpolitik begünstigen“ (Reuter, 2020, 35; übersetzt mithilfe von DeepL).

- „Letztlich hängt es vom politischen Willen der [Mitgliedstaaten] ab, ob sie sich der disziplinierenden Wirkung unterwerfen wollen. Gegen den Willen der Regierungen – vor allem eines großen [Mitgliedstaates] – werden sich die Regeln nicht durchsetzen lassen. Man darf die Wirkung (politischen) Rechts in einem äußerst souveränitätssensiblen Bereich nicht unterschätzen“ (Nettesheim, 2016, 314).

Anhang

Übersicht A.1

COFOG-Aufgabenbereiche nach Ober- und Unterkategorien

Oberkategorie	Unterkategorie
Soziale Sicherung	Krankheit und Erwerbsunfähigkeit Alter Hinterbliebene Familien und Kinder Arbeitslosigkeit Wohnverhältnisse Soziale Ausgrenzung, a. n. g. Angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung im Bereich soziale Sicherung Soziale Sicherung, a. n. g.
Gesundheitswesen	Medizinische Erzeugnisse, Geräte und Ausrüstungen Ambulante Behandlung Stationäre Behandlung Öffentlicher Gesundheitsdienst Angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung im Bereich Gesundheitswesen Gesundheitswesen, a. n. g.
Allgemeine öffentliche Verwaltung	Exekutiv- und Legislativorgane, Finanz- und Steuerwesen, auswärtige Angelegenheiten Wirtschaftshilfe für das Ausland Allgemeine Verwaltung Grundlagenforschung Angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung im Bereich allgemeine öffentliche Verwaltung Allgemeine öffentliche Verwaltung, a. n. g. Staatsschuldentransaktionen Transfers allgemeiner Art zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen
Bildungswesen	Vorschul- und Primarbereich Sekundarbereich Postsekundärer nichttertiärer Bereich Tertiärbildung Nichtzuordenbares Bildungswesen Hilfsdienstleistungen für das Bildungswesen Angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung im Bereich Bildungswesen Bildungswesen, a. n. g.

Oberkategorie	Unterkategorie
Wirtschaftliche Angelegenheiten	Allgemeine Angelegenheiten der Wirtschaft und des Arbeitsmarkts Land- und Forstwirtschaft, Fischerei und Jagd Brennstoffe und Energie Bergbau, Herstellung von Waren und Bauwesen Verkehrswesen Kommunikation Andere Wirtschaftsbereiche Angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung im Bereich wirtschaftliche Angelegenheiten Wirtschaftliche Angelegenheiten, a. n. g.
Öffentliche Ordnung und Sicherheit	Polizei Brandschutz Gerichte Justizvollzug Angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung im Bereich öffentliche Ordnung und Sicherheit Öffentliche Ordnung und Sicherheit, a. n. g.
Verteidigung	Militärische Verteidigung Zivile Verteidigung Militärhilfe für das Ausland Angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung im Bereich Verteidigung Verteidigung, a. n. g.
Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion	Freizeitgestaltung und Sport Kultur Rundfunk- und Verlagswesen Religiöse und andere Gemeinschaftsangelegenheiten Angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung im Bereich Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion, a. n. g.
Umweltschutz	Abfallwirtschaft Abwasserwirtschaft Vermeidung und Beseitigung von Umweltverunreinigungen Arten- und Landschaftsschutz Angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung im Bereich Umweltschutz Umweltschutz, a. n. g.
Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen	Wohnungswesen Raumplanung Wasserversorgung Straßenbeleuchtung Angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung im Bereich Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen, a. n. g.

a. n. g.: anderweitig nicht genannt.
Quelle: OECD, 2014, 178 f.

Übersicht A.2

Datenquellen

Variable	Quelle
Gesamte Staatsausgaben	OECD, 2020a
Staatsausgaben nach Aufgabenbereichen	OECD, 2020a
Personalausgaben	OECD, 2020a
Investitionsausgaben	Europäische Kommission, 2020e
Bevölkerung	Eurostat, 2020b
Bruttoinlandsprodukt	OECD, 2020b
Wechselkurse	Eurostat, 2020c

Quelle: eigene Zusammenstellung

Literatur

Abiad, Abdul / Furceri, Davide / Topalova, Petia, 2016, The Macroeconomic Effects of Public Investment. Evidence from Advanced Economies, in: Journal of Macroeconomics, Bd. 50, S. 224–240

Bardt, Hubertus, 2018, Verteidigungsausgaben in der (wirtschafts)politischen Diskussion, IW-Policy Paper, Nr. 12/2018, Köln

Bardt, Hubertus / Dullien, Sebastian / Hüther, Michael / Rietzler, Katja, 2019, Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen!, IW-Policy Paper, Nr. 10/2019, Köln

Bénassy-Quéré, Agnés / Wolff, Guntram, 2020, How has the macro-economic imbalances procedure worked in practice to improve the resilience of the euro area?, Study, Economic Governance Support Unit (EGOV) Directorate-General for Internal Policies, PE 645.710, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/645710/IPOL_STU(2020)645710_EN.pdf [4.12.2020]

Benos, Nikos / Zotou, Stefania, 2014, Education and Economic Growth. A Meta-Regression Analysis, in: World Development, Bd. 64, S. 669–689

Besley, Timothy / Case, Anne, 1995, Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition, in: American Economic Review, 85. Jg., Nr. 1, S. 25–45

BMF – Bundesministerium der Finanzen, 2015, Kompendium zur Schuldenbremse des Bundes, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Schuldenbremse/kompendium-zur-schuldenbremse-des-bundes.pdf?__blob=publicationFile&v=9 [17.11.2020]

Breyer, Friedrich, 2015, Demographischer Wandel und Gesundheitsausgaben. Theorie, Empirie und Politikimplikationen, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 16. Jg., Nr. 3, S. 215–230

Bundesverfassungsgericht, 1993, Entscheidung vom 12.10.1993, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, E 55 II, Tübingen, S. 163

Busch, Berthold, 2019, Die italienische Misere. Ökonomische Strukturprobleme und wirtschaftspolitische Herausforderungen, IW-Analysen, Nr. 131, Köln

Demary, Markus / Voigtländer, Michael, 2018, Reasons for the Declining Real Interest Rates, IW-Report, Nr. 47/2018, Köln

Deutsche Bundesbank, 2005a, Die Änderungen am Stabilitäts- und Wachstumspakt, in: Monatsbericht April 2005, 57. Jg., Nr. 4, S. 15–21

Deutsche Bundesbank, 2005b, Zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts, in: Monatsbericht Januar 2005, 57. Jg., Nr. 1, S. 43–49

Deutsche Bundesbank, 2014, Zur Umsetzung der fiskalischen Regeln in der Europäischen Währungsunion, in: Monatsbericht Dezember 2014, 66. Jg., Nr. 12, S. 8–11

Deutsche Bundesbank, 2015, Zur Entwicklung der öffentlichen Finanzen im Euro-Gebiet, in: Monatsbericht Mai 2015, 67. Jg., Nr. 5, S. 73–77

Deutsche Bundesbank, 2017, Zur Ausgestaltung und Umsetzung der europäischen Haushaltsregeln, in: Monatsbericht Juni 2017, 69. Jg., Nr. 6, S. 29–45

Deutsche Bundesbank, 2019, Europäischer Stabilitäts- und Wachstumspakt: zu einzelnen Reformideen, in: Monatsbericht April 2019, 71. Jg., Nr. 4, S. 79–93

Deutscher Bundestag, 2019, Wohnungspolitische Bilanz der Bundesrepublik Deutschland seit 2006, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Caren Lay, Dr. Gesine Lötzsch, Lorenz Gösta Beutin, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke. – Drucksache 19/12348 –, Drucksache 19/12786, https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/127/1912786.pdf [24.9.2020]

Dolls, Mathias et al., 2014, Abschlussbericht zu Forschungsvorhaben fe 5/14: Automatic Stabilizers in the Eurozone: Analysis of their effectiveness at the member state and euro area level and in international comparison, http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/ZEWAutomaticStabilizersEurozone2015.pdf [24.9.2020]

Dorn, Florian et al., 2018, Die Zusammensetzung des öffentlichen Budgets in Deutschland, ifo Forschungsberichte, Nr. 95, München

EFB – European Fiscal Board, 2018, Annual Report 2018, https://ec.europa.eu/info/publications/2018-annual-report-european-fiscal-board_en [17.11.2020]

EFB, 2019a, Annual Report 2019, https://ec.europa.eu/info/publications/2019-annual-report-european-fiscal-board_en [17.11.2020]

EFB, 2019b, Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation, https://ec.europa.eu/info/publications/assessment-eu-fiscal-rules-focus-six-and-two-pack-legislation_en [17.11.2020]

EFB, 2020a, Assessment of the fiscal stance for the euro area in 2021, https://ec.europa.eu/info/publications/assessment-fiscal-stance-appropriate-euro-area_de [17.11.2020]

EFB, 2020b, 2020 annual report of the European Fiscal Board, https://ec.europa.eu/info/publications/2020-annual-report-european-fiscal-board_en [17.11.2020]

Efthyvoulou, Georgios, 2012, Political Budget Cycles in the European Union and the Impact of Political Pressures, in: Public Choice, Bd. 153, S. 295–327

ERH – Europäischer Rechnungshof, 2016, Weitere Verbesserungen sind erforderlich, um die wirksame Anwendung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit zu gewährleisten, Sonderbericht, Nr. 10, https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=36011 [17.11.2020]

ERH, 2018a, Prüfung des Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht (MIP), Sonderbericht, Nr. 3, https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=44765 [17.11.2020]

ERH, 2018b, Wird das Hauptziel der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts erreicht?, Sonderbericht, Nr. 18, https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=46430 [17.11.2020]

ERH, 2019, Die EU-Anforderungen an die nationalen Haushaltsrahmen müssen weiter verschärft und ihre Anwendung muss besser überwacht werden, Sonderbericht, Nr. 22, https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=52391 [17.11.2020]

Europäische Kommission, 2015, Optimale Nutzung der im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehenen Flexibilität, Mitteilung der Kommission, COM(2015) 12 final, Straßburg

Europäische Kommission, 2017, Europäisches Semester 2017: Länderspezifische Empfehlungen, Mitteilung der Kommission, COM(2017) 500 final, Brüssel

Europäische Kommission, 2018, Antworten der Kommission auf den Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes „Prüfung des Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht (MIP)“, in: ERH, 2018a, nach Anhang IX

Europäische Kommission, 2019, Warnmechanismus 2020, Bericht der Kommission, COM(2019) 651 final, Straßburg

Europäische Kommission, 2020a, Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung, Mitteilung der Kommission, COM(2020) 55 final, Brüssel

Europäische Kommission, 2020b, Mitteilung der Kommission an den Rat über die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts, COM(2020) 123 final, Brüssel

Europäische Kommission, 2020c, 2020 Europäisches Semester: Bewertung der Fortschritte bei den Strukturreformen, Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte und Ergebnisse der eingehenden Überprüfung gemäß der Verordnung (EU), Nr. 1176/2011, COM(2020) 150 final, Brüssel

Europäische Kommission, 2020d, Europäisches Semester 2020: Länderspezifische Empfehlungen, Mitteilung der Kommission, COM(2020) 500 final, Brüssel

Europäische Kommission, 2020e, Datenbank, Macro-Economic Database AMECO, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/macro-economic-database-ameco_en [22.9.2020]

Europäische Kommission, 2020f, Europäischer Fiskalausschuss (EFA), https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-fiscal-board-efb_de [13.1.2021)

European Commission, 2018, The 2018 Ageing Report. Economic & Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016–2070), Institutional Paper, Nr. 79, Luxemburg

European Commission, 2020a, Report on Public Finances in EMU 2019, European Economy, Institutional Paper, Nr. 133, https://ec.europa.eu/info/publications/report-public-finances-emu-2019_en [17.11.2020]

European Commission, 2020b, 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, Staff Working Document, SWD(2020) 210 final, 5.2.2020, Brüssel

Eurostat, 2019, Manual on Sources and Methods for the Compilation of COFOG Statistics, 2019 edition, https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-GQ-19-010 [24.9.2020]

Eurostat, 2020a, Tabellen über EU Politikbereiche 2020, Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht – Indikatoren, https://ec.europa.eu/eurostat/de/data/database [4.5.2020]

Eurostat, 2020b, Datenbank, Bevölkerung am 1. Januar nach Alter und Geschlecht, https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/products-datasets/-/DEMO_PJAN [22.9.2020]

Eurostat, 2020c, Datenbank, Euro/Ecu-Wechselkurse – jährliche Daten, https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/products-datasets/-/ERT_BIL_EURA [22.9.2020]

EZB – Europäische Zentralbank, 2012, Das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit 2012, in: Monatsbericht März 2012, S. 83–87

EZB, 2013, Die Verordnungen des „Zweierpaktes" zur Stärkung der wirtschaftspolitischen Steuerung im EURO-Währungsgebiet, in: Monatsbericht April 2013, S. 60–63

EZB, 2015a, Wirkung des mittelfristigen Haushaltsziels als Anker der Finanzpolitik, in: Wirtschaftsbericht, Nr. 4/2015, S. 62–65

EZB, 2015b, Flexibilität im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts, in: Wirtschaftsbericht, Nr. 1/2015, S. 38–41

EZB, 2017, Das Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht 2017 und die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen 2016, Kasten 7, in: Wirtschaftsbericht, Nr. 2/2017, S. 73–79

Franco, Daniele / Tommasino, Pietro, 2020, Lessons from Italy. A Good Pension System Needs an Effective Broader Social Policy Framework, in: Intereconomics, 55. Jg., Nr. 2, S. 73–81

Freud, Sigmund, 1971, Zur Psychopathologie des Alltagslebens, Frankfurt am Main

Gasparotti, Alessandro / Kullas, Matthias, 2020, Wie eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts eine solide Fiskalpolitik fördern kann, CEP Input, Nr. 14, https://www.cep.eu/eu-themen/details/cep/wie-eine-reform-des-stabilitaets-und-wachstumspakts-eine-solide-fiskalpolitik-foerdern-kann-cepinput.html [17.11.2020]

Gros, Daniel / Jahn, Marvin, 2020, Benefits and drawbacks of an "spenditure rule" as well as of a "golden rule" in the EU fiscal framework, European Parliament, Economic Governance Support Unit, Directorate-General for Internal Policies, PE 614.523, https://www.europarl.europa.eu/thinktank/de/document.html?reference=IPOL_STU(2020)614523 [17.11.2020]

Hattenberger, Doris, 2019a, Kommentierung Artikel 121 AEUV, in: Schwarze, Jürgen / Becker, Ulrich / Hatje, Armin / Schoo, Johann (Hrsg.), EU-Kommentar, Baden-Baden, S. 1960–1992

Hattenberger, Doris, 2019b, Kommentierung Artikel 126 AEUV, in: Schwarze, Jürgen / Becker, Ulrich / Hatje, Armin / Schoo, Johann (Hrsg.), EU-Kommentar, Baden-Baden, S. 2010–2041

Heinemann, Friedrich, 2006, Planning or Propaganda? An Evaluation of Germany's Medium-Term Budgetary Planning, in: FinanzArchiv, 62. Jg., Nr. 4, S. 551–578

Heinemann, Friedrich / Moessinger, Marc-Daniel / Osterloh, Steffen, 2012, Feigenblatt oder fiskalische Zeitenwende? Zur potenziellen Wirksamkeit des Fiskalvertrags, in: Integration, 35. Jg., Nr. 3, S. 167–182

Hrbek, Rudolf, 1992, Kontroversen und Manifeste zum Vertrag von Maastricht: Zur Einführung, in: Integration, 15. Jg., Nr. 4, S. 225–245

Hüther, Michael, 2019, 10 Jahre Schuldenbremse – ein Konzept mit Zukunft?, IW-Policy Paper, Nr. 3/2019, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/IW-Policy-Paper_2019_03_Schuldenbremse.pdf [23.11.2020]

Hüther, Michael / Kolev, Galina, 2019, Investitionsfonds für Deutschland, IW-Policy Paper, Nr. 11/2019, Köln

Hüther, Michael / Südekum, Jens, 2020a, How to re-design German fiscal policy rules after the COVID19 pandemic, IW-Policy Paper, Nr. 25/2020, Köln

Hüther, Michael / Südekum, Jens, 2020b, Die Schuldenbremse nach der Corona-Krise, in: Wirtschaftsdienst, 100. Jg., Nr. 10, S. 746–752

Kneebone, Ronald D. / McKenzie, Kenneth J., 2001, Electoral and Partisan Cycles in Fiscal Policy. An Examination of Canadian Provinces, in: International Tax and Public Finance, 8. Jg., Nr. 5/6, S. 753–774

Konow, Christian, 2002, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt. Ein Rechtsrahmen für Stabilität in der Wirtschafts- und Währungsunion, Baden-Baden

Kullas, Matthias, 2011, Kann der reformierte Stabilitäts- und Wachstumspakt den Euro retten?, CEP Studie, https://www.cep.eu/Studien/Reformierter_SWP/cepStudie_Reform_des_Stabilitaets-_u_Wachstumspakts.pdf [4.5.2020]

Lenk, Thomas et al., 2016, Erfassung zukunftswirksamer Ausgaben der öffentlichen Hand. Eine infrastrukturbezogene Erweiterung des öffentlichen Investitionsbegriffs, Gütersloh

Lucas Jr., Robert E., 1988, On the Mechanics of Economic Development, in: Journal of Monetary Economics, 22. Jg., Nr. 1, S. 3–42

Matthes, Jürgen / Iara, Anna / Busch, Berthold, 2016, Die Zukunft der Europäischen Währungsunion. Ist mehr fiskalische Integration unverzichtbar?, IW-Analysen, Nr. 110, Köln

Nettesheim, Martin, 2016, § 18 Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftspolitik, in: Oppermann, Thomas / Classen, Claus-Dieter / Nettesheim, Martin, Europarecht. Ein Studienbuch, München, S. 304–324

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2008, Wirtschaftsberichte Deutschland, https://www.oecd-ilibrary.org/oecd-wirtschaftsberichte-deutschland-2008_5kzsk4ghq0zp.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fpublication%2Feco_surveys-deu-2008-de&mimeType=pdf [17.11.2020]

OECD, 2014, Regierung und Verwaltung auf einen Blick 2013, http://dx.doi.org/10.1787/9789264209541-de [24.9.2020]

OECD, 2019, Government at a Glance 2019, https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en [22.9.2020]

OECD, 2020a, National Accounts, Government Expenditure by Function (COFOG), Datenbank, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SNA_TABLE11 [22.9.2020]

OECD, 2020b, National Accounts, Gross Domestic Product (GDP), Datenbank, https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=60702 [22.9.2020]

Peters, Fabian / Raffelhüschen, Bernd / Reeker, Gerrit, 2019, Ehrbare Staaten? Update 2018. Die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Europa, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 144, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

Potrafke, Niklas, 2011a, Does Government Ideology Influence Budget Composition? Empirical Evidence from OECD Countries, in: Economics of Governance, 12. Jg., Nr. 2, S. 101–134

Potrafke, Niklas, 2011b, Public Expenditures on Education and Cultural Affairs in the West German States. Does Government Ideology Influence the Budget Composition?, in: German Economic Review, 12. Jg., Nr. 1, S. 124–145

Potrafke, Niklas, 2020, General or Central Government? Empirical Evidence on Political Cycles in Budget Composition Using New Data for OECD Countries, in: European Journal of Political Economy, Bd. 63, Artikel 101860

Rat der EU, 2005a, Bericht an den Europäischen Rat, Verbesserung der Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, in: Wirtschafts- und Währungsunion, Rechtliche und politische Texte, Luxemburg, 2014, S. 115–122

Rat der EU, 2005b, Verordnung (EG) Nr. 1055/2005 des Rates vom 27. Juni 2005 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 174, 7.7.2005, S. 1–4

Rat der EU, 2005c, Verordnung (EG) Nr. 1056/2005 des Rates vom 27. Juni 2005 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 174, 7.7.2005, S. 5–9

Rat der EU, 2020, Erklärung der EU-Finanzministerinnen und -minister zum Stabilitäts- und Wachstumspakt angesichts der COVID-19-Krise, Pressemitteilung, Nr. 173/20, 23.3.2020, 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/ [4.12.2020]

Reuter, Wolf H., 2020, Benefits and drawbacks of an “expenditure rule”, as well as of a “golden rule”, in the EU fiscal framework, European Parliament, Economic Governance Support Unit, Directorate-General for Internal Policies, PE 645.732, https://www.europarl.europa.eu/thinktank/de/document.html?reference=IPOL_STU(2020)645732 [17.11.2020]

Ribhegge, Hermann, 2007, Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik, Berlin

Rogoff, Kenneth, 1990, Equilibrium Political Budget Cycles, in: American Economic Review, 80. Jg., Nr. 1, S. 21–36

Romer, Paul M., 1990, Endogenous Technological Change, in: Journal of Political Economy, 98. Jg., Nr. 5, Teil 2, S. 71–102

Sutter, Matthias, 2000, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt in der Europäischen Währungsunion. Grundlagen, Abstimmungsmacht und Glaubwürdigkeit der Sanktionierung übermäßiger Defizite, Baden-Baden

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1994, Den Aufschwung sichern – Arbeitsplätze schaffen, Jahresgutachten 1994/95, Wiesbaden

SVR, 2007, Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Expertise im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden

SVR, 2012, Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland, Jahresgutachten 2012/13, Wiesbaden

SVR, 2013, Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik, Jahresgutachten 2013/14, Wiesbaden

SVR, 2016, Zeit für Reformen, Jahresgutachten 2016/17, Wiesbaden

SVR, 2017, Für eine zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik, Jahresgutachten 2017/18, Wiesbaden

SVR, 2018, Vor wichtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen, Jahresgutachten 2018/19, Wiesbaden

SVR, 2019, Den Strukturwandel meistern, Jahresgutachten 2019/20, Wiesbaden

SVR, 2020, Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken, Jahresgutachten 2020/21, Wiesbaden

Wurzel, Eckhard, 2019, Europäische Integration wohin?, Stuttgart

Zoppé, Alice, 2019a, Wirtschaftspolitische Steuerung, Kurzdarstellungen zur Europäischen Union, Europäisches Parlament, https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/87/wirtschaftspolitische-steuerung [17.11.2020]

Zoppé, Alice, 2019b, Makroökonomische Überwachung, Kurzdarstellungen zur Europäischen Union, Europäisches Parlament, https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/90/makrookonomische-uberwachung [17.11.2020]

Abstract

On Reforming the Stability and Growth Pact

The member states of the Eurozone are countering the economic impact of the Covid 19 pandemic with heavy spending. In response to this exceptional situation the rules of the Stability and Growth Pact have been temporarily suspended. In the long run, however, economic and monetary union will not be able to function without effective controls, and especially without rules for a sustainable fiscal policy to prevent disarray in public finances causing crises in the member states. Overall, the Pact has not fulfilled its aim, a failure especially evident in the case of sovereign debt, which in some countries is so high as to leave little scope for additional borrowing. This state of affairs has largely shaped discussion of the form that aid for the countries particularly affected by the economic consequences of the Corona pandemic should take. There is widespread agreement that the regulations of the Stability and Growth Pact have become too confusing and too complicated, so that reforms are needed. One approach could be to orient government spending on medium-term growth in potential output in conjunction with a debt ratio target and a roadmap for how to reach it.

Autoren

Dr. **Berthold Busch**, Studium der Volkswirtschaftslehre an der Philipps-Universität Marburg, Abschluss 1980 als Diplom-Volkswirt, Promotion zum Dr. rer. pol. 1984; seit 1984 im Institut der deutschen Wirtschaft, Senior Economist im Kompetenzfeld „Internationale Wirtschaftsordnung und Konjunktur“.

Dr. **Björn Kauder**, Studium der Volkswirtschaftslehre an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Abschluss 2007 als Diplom-Volkswirt, Promotion zum Dr. oec. publ. an der Ludwig-Maximilians-Universität München 2011; seit 2019 im Institut der deutschen Wirtschaft, Senior Economist im Kompetenzfeld „Internationale Wirtschaftsordnung und Konjunktur“.

Kostenfreier Download auf **www.iwkoeln.de/studien/iw-analysen.**

Barbara Engels / Henry Goecke
Big Data in Wirtschaft und Wissenschaft
Eine Bestandsaufnahme
IW-Analysen 130, 2019, 60 Seiten

Berthold Busch
Die italienische Misere
Ökonomische Strukturprobleme und wirtschaftliche Herausforderungen
IW-Analysen 131, 2019, 72 Seiten

Oliver Koppel / Thomas Puls / Enno Röben
Innovationstreiber Kfz-Unternehmen
Eine Analyse der Patentanmeldungen in Deutschland für die Jahre 2005 bis 2016
IW-Analysen 132, 2019, 60 Seiten

Martin Beznoska / Tobias Hentze / Susanna Kochskämper / Maximilian Stockhausen
Die Besteuerung von Ehepaaren in Deutschland
Ökonomische Effekte verschiedener Reformvorschläge
IW-Analysen 133, 2019, 72 Seiten

Barbara Engels / Klaus-Heiner Röhl
Start-ups und Mittelstand
Potenziale und Herausforderungen von Kooperationen
IW-Analysen 134, 2019, 66 Seiten

Dominik H. Enste / Louisa Marie Kürten / Lena Suling / Anja Katrin Orth
Digitalisierung und mitarbeiterorientierte Führung
Die Bedeutung der Kontrollüberzeugung für die Personalpolitik
IW-Analysen 135, 2020, 72 Seiten

Pekka Sagner / Maximilian Stockhausen / Michael Voigtländer
Wohnen – die neue soziale Frage?
IW-Analysen 136, 2020, 84 Seiten

Berthold Busch
Der britische Sonderweg in Europa
IW-Analysen 137, 2020, 72 Seiten

Jürgen Matthes
Die europäische Handelspolitik und China
Schritte zu einer neuen Balance mit fairem Wettbewerb
IW-Analysen 138, 2020, 84 Seiten

Hubertus Bardt / Karl Lichtblau
Industriepolitische Herausforderungen
Horizontale Ansätze und neue Aufgaben für den Staat
IW-Analysen 139, 2020, 78 Seiten

Christina Anger / Axel Plünnecke
Bildungsgerechtigkeit
Herausforderung für das deutsche Bildungssystem
IW-Analysen 140, 2021, 78 Seiten

Dominik H. Enste / Johanna Kary
Die sieben Todsünden
Verhaltensökonomische Interpretationen und Handlungsempfehlungen
IW-Analysen 141, 2021, 120 Seiten

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

Konrad-Adenauer-Ufer 21
50668 Köln
T 0221 4981-0
info@iwkoeln.de

iwkoeln.de

ISBN 978-3-602-15026-7 (Druckausgabe)
ISBN 978-3-602-45641-3 (E-Book|PDF)