

Büttner, Thiess

Article

Zentralisierung oder Dezentralisierung der europäischen Fiskalregeln? Zum Reformvorschlag der EU-Kommission

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Büttner, Thiess (2023) : Zentralisierung oder Dezentralisierung der europäischen Fiskalregeln? Zum Reformvorschlag der EU-Kommission, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Sciendo, Warsaw, Vol. 103, Iss. 5, pp. 301-304, <https://doi.org/10.2478/wd-2023-0094>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/275776>

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.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Thiess Büttner

Zentralisierung oder Dezentralisierung der europäischen Fiskalregeln? Zum Reformvorschlag der EU-Kommission

Als die EU-Mitgliedstaaten den Euro einführten, waren sie sich der Herausforderungen bewusst, die eine dezentralisierte Finanzpolitik in einer Währungsunion mit sich bringt. Insbesondere besteht bei diesem Arrangement Anlass zur Sorge, dass die einzelnen Länder ihre Staatsverschuldung in der gemeinsamen Währung stark ausweiten und so die Sicherung der Geldwertstabilität durch die Geldpolitik erschweren und unterminieren. Auch könnte eine ausufernde Verschuldung in einem Land umfangreiche Finanzhilfen der anderen Länder erforderlich machen. Um das Entstehen solcher Externalitäten der Finanzpolitik in der Währungsunion zu verhindern, wurden vorab Grenzen für die öffentlichen Defizite und die öffentliche Verschuldung festgelegt.

Die sich auf die öffentlichen Haushalte beziehenden Konvergenzkriterien, also ein Defizit von maximal 3 % und ein Schuldenstand von höchstens 60 % der Wirtschaftsleistung, sollten nicht nur eine Voraussetzung für den Beitritt zur Währungsunion darstellen, sondern dauerhaft eingehalten werden. Eine Reihe von Regelungen, die als präventiver Arm bezeichnet werden, wurde geschaffen, welche die Einhaltung der Vorgaben absichern sollen. Weitere Regelungen gelten für den Fall, dass die Zielvorgaben nicht eingehalten werden. Sie werden als korrekter Arm bezeichnet.¹

Die Überwachung der Einhaltung dieser Referenzwerte wurde zentralisiert: diese Aufgabe wurde der Europäischen Kommission als Hüterin der Verträge übertragen, die gemeinsam mit dem Europäischen Rat auch mit der Kompetenz ausgestattet wurde, Sanktionen bei Verletzung der Regeln zu verhängen. Die Übertragung der Überwachung auf die Europäische Kommission mag bei der Einführung des Euro nachvollziehbar gewesen sein, hatte sich die Kommission doch in den 1990er Jahren verschiedentlich als konsequente Verfechterin der Wett-

¹ Die rechtliche Verankerung für den präventiven Arm ist Art. 121 AEUV. Ergänzend sieht Art. 136 AEUV eine Überwachung der Einhaltung vor. Rechtsgrundlage für den korrekten Arm ist Art. 126 AEUV.

© Der/die Autor:in 2023. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

bewerbskontrolle Vertrauen erworben (Bundesregierung, 1995).²

Die Verpflichtung zur dauerhaften Einhaltung der Referenzwerte erwies sich jedoch als unwirksam. Betrachtet man nur die elf Länder, die zu Beginn der 3. Stufe der Währungsunion dabei waren, zeichnete sich gleich zu Beginn ab, dass in fünf Ländern (Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich und Portugal) trotz guter wirtschaftlicher Lage die Defizite nur knapp unter den Referenzwerten lagen (Schuknecht, 2002). In der Rückschau zeigt sich, dass Portugal dann bereits im Jahr 2000 ein Defizit oberhalb des Grenzwertes von 3 % der Wirtschaftsleistung aufwies, gefolgt von Italien im Jahr 2001. Im Jahr 2002 gesellten sich Deutschland und Frankreich zu der Gruppe der „Defizitsünder“. Österreich folgte 2004. Offenbar wurden in dieser ersten Phase die Referenzwerte von den Politikern nicht als Grenzwerte, sondern als Zielvorgaben interpretiert und sie versäumten, für einen ausreichenden Sicherheitsabstand zu den Regelgrenzen in den öffentlichen Haushalten zu sorgen.

Durch die Reform des Jahres 2005 wurden dann mit der Vorgabe des mittelfristigen Haushaltziels (MTO), das ein strukturelles Defizit von bis zu 1 % der Wirtschaftsleistung, mithin also einen strukturell annähernd ausgeglichenen Haushalt, vorsieht, eine explizite Zielvorgabe eingeführt. Dennoch wurden die Referenzwerte auch nach der Erholung von der weltweiten Finanzkrise der Jahre 2007/2008 nicht eingehalten. Zugleich mussten die EU-Länder massive Finanzhilfen leisten, um die nachfol-

² Der deutsche Finanzminister Theo Waigel hatte ursprünglich die Errichtung eines Europäischen Stabilitätsrats gefordert, der über die Einhaltung der Regeln wachen sollte (Bundesregierung, 1995).

Prof. Dr. Thiess Büttner ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg und Vorsitzender des Beirats des Stabilitätsrats und Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen.

gende Staatsschuldenkrise im Euroraum einzudämmen – und auch die EZB musste intervenieren. Nach der Härtung der Fiskalregeln im Rahmen der Six-Pack-Reform und des Fiskalpaktes im Jahr 2012 wurden die Defizite von dem zuvor erreichten Höchststand dann zurückgeführt; im Jahr 2018 wurde der Referenzwert für das Defizit von allen Ländern der Eurozone wieder eingehalten. Mit Ausnahme von Frankreich, Italien und Spanien wurde dann auch das mittelfristige Haushaltsziel wieder eingehalten. Der Schuldenstand lag aber bereits in vielen Ländern deutlich über dem Referenzwert. Nur sieben der inzwischen 19 Euro-Länder hielten die Vorgabe ein – in der Eurozone insgesamt lag der Stand der öffentlichen Verschuldung bei 88 % der Wirtschaftsleistung.

Im Zuge der Coronakrise wurden die Defizite dann erneut erheblich ausgeweitet und auf europäischer Ebene wurde im Jahr 2020 die Verpflichtung zur Einhaltung der Referenzwerte ausgesetzt. Dies ist in den einschlägigen Verordnungen bei einem „schweren Konjunkturabschwung im Euro-Währungsgebiet oder in der Union insgesamt“ vorgesehen.³ Zusätzlich hat die Europäische Union mit dem NGEU-Programm erstmals eigene Schulden aufgenommen, um Transfers an nationale Haushalte zu leisten. Heute liegt die Coronakrise hinter uns. Die Aussetzung der Verpflichtung zur Einhaltung der Referenzwerte gilt aber weiterhin.

Zwar ist der wirtschaftliche Einbruch überwunden und das makroökonomische Umfeld ist mittlerweile durch Inflation gekennzeichnet, was eine zurückhaltende Fiskalpolitik nahelegt. Auch haben der russische Angriff auf die Ukraine und die damit verbundenen Probleme im Energiektor keinen schweren Konjunktureinbruch in der Union oder der Eurozone verursacht. Gleichwohl will die Europäische Kommission erst im Jahr 2024 wieder zur Anwendung der geltenden Fiskalregeln zurückkehren. Zugleich hat sie einen neuen Vorschlag für die europäischen Fiskalregeln entwickelt, der nach ihrer Vorstellung noch dieses Jahr, 2023, beschlossen werden sollte. Allerdings wird über diesen Vorschlag derzeit noch verhandelt. Entsprechend lassen sich viele Mitgliedsländer beim Defizitabbau Zeit und auch 2023 erwartet die Europäische Kommission, dass das Defizit in der Eurozone insgesamt mehr als 3 % der Wirtschaftsleistung beträgt.

Der Vorschlag der Europäischen Kommission zur Reform der europäischen Fiskalregeln behält die Referenzwer-

te bei – die Hürden zu ihrer Änderung wären erheblich, da sie Teil des Primärrechts sind (im Detail, Deutsche Bundesbank, 2023, 71 ff.). Auch weiterhin kann also ein Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits bei Überschreiten der Referenzwerte ausgelöst werden, das dann eine strukturelle Konsolidierung einfordern könnte. Der Vorschlag zielt vor allem darauf, die Regelungen für den präventiven Arm zu ändern. Die Verpflichtung auf einen strukturell weitgehend ausgeglichenen Haushalt im Sinne des MTO soll entfallen. Künftig will die Europäische Kommission stattdessen jeweils länderspezifische Vorgaben anhand einer Analyse der Schuldentragfähigkeit ermitteln und dann auf dem Wege bilateraler Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten unter Zustimmung des Rates einen verbindlichen Pfad für die Netto-Primärausgaben unter Berücksichtigung geplanter Maßnahmen des jeweiligen Landes festlegen. Dieser Pfad soll für einen Zeitraum von vier bis zu sieben Jahren gelten.

Die mehrjährige Perspektive soll es ermöglichen, die nationale Politik zu einem Abbau hoher Schuldenstände zu veranlassen. Tatsächlich konzentrierte sich die Europäische Kommission in der Vergangenheit primär auf die Einhaltung der Defizitzorgaben. In keinem Fall ist ein Verfahren wegen der Regelverletzung allein aufgrund eines überhöhten Schuldenstandes gestartet worden (Deutsche Bundesbank, 2017, 41). Insofern erscheint die Auseinandersetzung mit der Frage des Schuldenabbaus grundsätzlich sinnvoll. Auch mit der Vorgabe einer Obergrenze für die Ausgabenentwicklung beinhaltet der Vorschlag im Ansatz Empfehlungen, die auch unabhängige Gremien vorgeschlagen haben, wie etwa der deutsche Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2018, Textziffer 98). Dabei geht es im Kern darum, bei der erwarteten wirtschaftlichen Entwicklung Trendwachstum und konjunkturelle Lage zu unterscheiden. Die hierbei zwangsläufig auftretenden Schätzfehler führen dann immer wieder zu Revisionen, die einen anderen Anpassungsbedarf nahelegen. Insofern als staatliche Ausgaben weniger stark als die Einnahmen konjunkturellen Schwankungen unterliegen, könnte diese Problematik durch diese Vorgabe möglicherweise abgeschwächt werden.

Bei Lichte besehen spielt das erwartete Wachstum im Vorschlag der europäischen Kommission aber weiterhin eine zentrale Rolle bei der Festlegung des Ausgabenpfads, sodass die Problematik der Einschätzung von Trendwachstum und Konjunktur am aktuellen Rand unverändert fortbesteht. Auch die viel gescholtene Outputlücke, die den Abstand zwischen der Wirtschaftsleistung und dem Produktionspotenzial misst, fließt weiter in die Berechnungen ein. Zudem bekommt das Erfordernis, politische Maßnahmen auf der Einnahmenseite zu

³ Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, Artikel 5, und Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, Artikel 4.

ermitteln, zusätzliches Gewicht. So sind Aufkommenseffekte von steuerpolitischen Maßnahmen abzuschätzen oder steuerliche Subventionen (tax expenditures) zu erfassen. Zudem will die Kommission Vorausschätzungen über die Effekte staatlicher Investitionen oder von wirtschaftspolitischen Reformen in die Festlegung des Ausgabenpfads einfließen lassen, was vielfältige Auslegungsmöglichkeiten eröffnet. Einfacher, leichter und transparenter würden die neuen Fiskalregeln bei diesem Vorschlag also sicher nicht (Wyplosz, 2023). Allerdings soll der Ausgabenpfad auch dann weiter gelten, wenn sich die getroffenen Annahmen zwischenzeitlich als zu optimistisch herausstellen. Angesichts eines geplanten Projektionszeitraums von bis zu sieben Jahren, können sich daher erhebliche Defizite scheinbar regelkonform ergeben (Larch und Malzubris, 2023).

Mit den beabsichtigten bilateralen Verhandlungen zur Festlegung der jeweiligen Regelgrenzen beinhalten die Vorschläge einen neuen prozeduralen Ansatz. Die Rolle der Europäischen Kommission wird erweitert. Über die Haushaltsüberwachung hinaus soll sie künftig in die konkrete Festlegung der Finanzpolitik des jeweiligen Landes eingebunden werden. Dieser Ansatz soll nach Ansicht der Kommission dazu dienen, dass sich die Mitgliedstaaten die Einhaltung der europäischen Fiskalregeln mehr zu eigen machen – im Jargon der Europäischen Kommission soll die „national ownership“ der Fiskalregeln gestärkt werden. Hier ist Skepsis angebracht, denn der grundlegende Zielkonflikt zwischen der nationalen Finanzpolitik und der Gemeinschaft der Staaten bleibt bestehen, und die vorgesehene Beteiligung der Europäischen Kommission bei der Festlegung der zulässigen Ausgabenentwicklung eines Landes eröffnet der Kommission neue Möglichkeiten, auf die nationale Finanzpolitik einzuwirken. Letzteres könnte jedoch einen adversen Effekt auf die „national ownership“ haben, wie z.B. die Erfahrungen in der griechischen Staatsschuldenkrise zeigen. Wenn künftig dann jede neue Regierung in Brüssel nachverhandeln muss, ist zu erwarten, dass diese Beschränkung der nationalen Politik deutlich sichtbar wird.

Dass die Betonung der Rolle der Europäischen Kommission tatsächlich hilft, die europäischen Fiskalregeln künftig wirksam durchzusetzen, ist zweifelhaft. Die Europäische Kommission hat in der Vergangenheit immer wieder gezeigt, dass sie selbst sich die Aufgabe der Überwachung der Einhaltung der europäischen Fiskalregeln nicht wirklich zu eigen gemacht hat. So wurden die Regeln von den Kommissionspräsidenten offen als unsinnig diskreditiert (Roman Prodi bezeichnete die Regeln im Jahr 2002 als „stupid“) oder als realpolitisch irrelevant eingestuft (Jean-Claude Juncker begründete die Abweichung Frankreichs im Jahr 2016 als legitim „because it is France“).

Aus ökonomischer Perspektive ist hervorzuheben, dass die Europäische Kommission ihrem Auftrag entsprechend eine eigene wirtschaftspolitische Agenda verfolgt. Sie sieht ihre Aufgabe beispielsweise in der Stärkung der regionalen Entwicklung und der Förderung der Kohäsion der Mitgliedstaaten und verfolgt ambitionierte Ziele bei der Dekarbonisierung. Auch wenn man diese Zielsetzungen begrüßt, ist offenkundig, dass sie mit einer strikten Durchsetzung der Fiskalregeln im Nachhinein (ex post) in Konflikt stehen: Wenn ein Mitgliedstaat die Vorgaben nicht einhält, würde eine konsequente Anwendung der Fiskalregeln Anpassungen im nationalen Haushalt erfordern, welche die wirtschaftspolitischen Ziele der EU-Kommission untergraben. Würden beispielsweise öffentliche Ausgaben gekürzt, könnte die wirtschaftliche Entwicklung in der betreffenden Region bzw. dem jeweiligen Land erlahmen oder die ambitionierte Agenda zur Dekarbonisierung könnte nicht umgesetzt werden. Auch erfordert ein Großteil der Programme der Europäischen Union eine finanzielle Eigenbeteiligung der Mitgliedstaaten. Wird dann in den nationalen Haushalten konsolidiert, könnten die Programme nicht umgesetzt werden. Aufgrund solcher Zielkonflikte kann die Europäische Kommission sich nicht glaubhaft auf die Durchsetzung der Regeln festlegen. Entsprechend haben die Mitgliedstaaten auch im Vorhinein (ex ante) kaum einen Anreiz, die Vorschriften einzuhalten. In der Tat hat die Europäische Kommission generell Schwierigkeiten, ihre Agenda zu verfolgen, da sie mangels Staatlichkeit auf die Umsetzung der Politik durch die Mitgliedstaaten angewiesen ist. Zudem ist die Europäische Kommission bei der Finanzierung ihrer Aufgaben von den Mitgliedstaaten abhängig und braucht deren Zustimmung auch bei der Aufstellung des Haushalts.⁴ Dies eröffnet zahlreiche Möglichkeiten für die Mitgliedstaaten, Druck auf die Europäische Kommission auszuüben.

Die Vorschläge der Europäischen Kommission zur Reform der europäischen Fiskalregeln stellen einen gravierenden Kurswechsel gegenüber den früheren Reformen dar. Nachdem das Versagen bei der zentralen Durchsetzung von Fiskalregeln offensichtlich geworden war, wurde mit der durch den Fiskalpakt des Jahres 2012 eingeleiteten Reform die Verpflichtung zur dezentralen Überwachung der Einhaltung der Fiskalregeln eingeführt. Jeder Mitgliedstaat ist seitdem verpflichtet, formale Regeln für einen strukturell ausgeglichenen Haushalt aufzustellen. Die nachfolgenden „Two Pack“-Verordnungen stärkten diesen dezentralen Ansatz mit der Vorgabe, dass unab-

⁴ Kann die Europäische Kommission demgegenüber Transfers an die Mitgliedstaaten leisten, wie etwa beim europäischen Sondervermögen NGEU, gelingt es ihr vielleicht besser, ihre Ziele umzusetzen, siehe hierzu Busch und Matthes (2022). Dies legt eine Reform des EU-Haushalts nahe.

hängige nationale Fiskalinstitutionen bei Überwachung der Einhaltung der Fiskalregeln beteiligt werden müssen.⁵

Der dezentrale Ansatz löst das grundsätzliche Problem, dass die Begrenzung der öffentlichen Defizite und der Staatsverschuldung in Konflikt mit den individuellen Interessen der Mitgliedstaaten steht. Er ist daher ein wichtiger Schritt zur Stärkung der „national ownership“ der europäischen Fiskalregeln. Nationale Eigenverantwortung bei der Überwachung der Einhaltung der Vorgaben bedeutet jedoch auch, dass es auf nationaler Ebene zu Konflikten kommen kann. Daher erfordert dieser Ansatz gleichwohl eine Unterstützung auf EU-Ebene. Denkbar wäre etwa, dass Mindestanforderungen für die nationalen Fiskalinstitutionen im Hinblick auf Ausstattung und Unabhängigkeit formuliert werden, deren Einhaltung geprüft wird. Das wird auch in den Vorschlägen der Kommission gefordert. Allerdings sollte das Mandat der unabhängigen Fiskalinstitutionen sich darauf beschränken, Prognosen zu erstellen oder zu prüfen und die Einhaltung quantitativer Vorgaben zu prüfen. Die Finanzpolitik sollte weiter durch politisch gewählte Akteure festgelegt werden. Unabhängige Fiskalinstitutionen sollten keine Rolle als Schattenregierung spielen.

Obwohl unabhängige Fiskalinstitutionen verschiedentlich genannt werden, sehen die Vorschläge der Europäischen Kommission im Kern keine Stärkung der dezentralen Überwachung vor. Sie stellen vielmehr eine Re-Zentralisierung dar. Künftig soll die Definition der für das jeweilige

5 In Deutschland übernehmen diese Funktion unter anderem der unabhängige Beirat des Stabilitätsrats, die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose und der Sachverständigenrat zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Land geltenden Obergrenze für die Ausgabenentwicklung in der Zuständigkeit der EU-Kommission liegen. Auf einfache quantitative Benchmarks, an denen die Einhaltung der europäischen Fiskalregeln gemessen werden kann, wie derzeit das mittelfristige Haushaltziel (MTO), soll künftig verzichtet werden. Damit fehlt den unabhängigen Fiskalinstitutionen in den Mitgliedstaaten letztlich der Hebel, um eigenständig die Einhaltung der Fiskalregeln zu überprüfen. Die nach der Finanzkrise erzielten Schritte hin zu einer wirksamen dezentralen Überwachung werden so unterminiert. Statt die Mitgliedstaaten zu veranlassen, sich die europäischen Fiskalregeln zu eigen zu machen, dürften die Vorschläge der Europäischen Kommission dazu führen, dass die Haushaltsüberwachung auf europäischer Ebene noch stärker politisch vereinnahmt wird. Vor diesem Hintergrund steht zu befürchten, dass eine Umsetzung der Vorschläge zu der Neuausrichtung der europäischen Fiskalregeln die Einhaltung der Referenzwerte nicht verbessern.

Literatur

- Bundesregierung (1995), Die Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft – ein Gewinn für Europa – Rede von Bundesminister Dr. Waigel am 29. November 1995 in Bonn, Bulletin, 99-95.
- Busch, B. und J. Matthes (2022), Auf Solidarität muss Solidität folgen, *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 32(3), 687-697.
- Deutsche Bundesbank (2023), *Monatsbericht*, Mai.
- Deutsche Bundesbank (2017), *Monatsbericht*, Juni.
- Larch, M. und J. Malzubris (2023), The far side of the EU's expenditure benchmark, *VoxEU.org*.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2018), *Jahresgutachten 2017/2018*.
- Schuknecht, L. (2002), The Implementation of the Stability and Growth Pact, *OECD Journal on Budgeting*, 1(3), 81-116.
- Wyplosz, C. (2023), The European Commission's expenditure benchmark, *CEPR Policy Insight*, 21.

Title: Centralization or Decentralization of European Fiscal Rules? On the Reform Proposal of the European Commission

Abstract: The paper discusses the proposals of the EU Commission for the reform of the EU fiscal rules. Against the background of the development of the rules and the experience with the compliance, it becomes clear that the proposals represent a change of course. The decentralized responsibility in monitoring fiscal rules, developed after the financial crisis, will be weakened. Rather, a re-centralization of fiscal surveillance is proposed. In the author's view, this would also weaken also national ownership of the fiscal rules and thus erode their effectiveness. Implementation of the proposals would instead lead to greater political capture of the EU fiscal rules.