

WORKSHOP FISKALRAT

am 16.3.2016

Fiskalregeln für Länder und Gemeinden in Österreich: Möglichkeiten und Grenzen

FISKALREGELN DER EU: VORGABEN UND STAND DER INTERNATIONALEN DISKUSSION

1. Warum multilaterale Überwachung?

Die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten (MS) ist lt. Grundverträgen eine „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“.¹ Sie wird koordiniert und überwacht, um „engere Koordinierung“ und eine „dauerhafte Konvergenz der Wirtschaftsleistungen“ zu „gewährleisten“.

Wie in den meisten Bereichen ist die Zuständigkeit zwischen EU-Ebene und MS geteilt.² Das Besondere ist aber, dass die Koordination der Mitgliedstaaten nicht durch die Union, sondern nur innerhalb der Union, nämlich im Rat zu erfolgen hat.³ Es gilt also ein besonderes Verfahren, bei welchem i.W. der Rat bestimmt und das Europäische Parlament eine eng begrenzte Rolle einnimmt. Die Kommission hingegen übt ihre reguläre Vorschlagsfunktion aus.

Treibende Kraft im Rat ist nicht die supranationale Ebene, sondern sind einzelne Mitgliedstaaten, typischerweise die großen. Im zuständigen Rat der Finanzminister (Ecofin) haben darüber hinaus die „Nettozahler“ und die „Gläubigerstaaten“ besonderes Gewicht.

Da Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit⁴ zu fassen sind, sind sie Verhandlungsergebnis und damit typischerweise von divergierenden Interessen und/oder ordnungspolitischen Vorstellungen bestimmt. Die EU-Fiskalregeln sind dafür ein besonders gutes Beispiel. Auch wirkt das laufende politische Geschehen in den Rat unmittelbarer hinein als in andere Organe, was „Anlassregelung“ begünstigen könnte.

2. Welche Ziele für die Währungsunion?

Ordnungspolitisches Leitbild der EU ist laut Grundverträgen „eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, deren wichtigsten Ziele ausgewogenes und nachhaltiges Wachstum, Vollbeschäftigung, breiter Wohlstand, Preisstabilität, ausgeglichene öffentliche Haushalte und Außengleichgewicht, also das klassische „magische Vieleck“, sind.“⁵

Faktisch bestimmender als diese allgemeine Zieldefinition ist allerdings die spätere, kapitelspezifische Einfügung im Zusammenhang mit der Schaffung der „Wirtschafts- und Währungsunion“ („Maastricht“-Änderung von 1992). Sie nennt als „richtungsweisende

¹ She. Titel VIII AEUV (Art. 121 ff.).

² Für die Währungspolitik der Eurozone hat allerdings die Union ausschließliche Zuständigkeit (Art. 3 AEUV).

³ Art. 5 und Art. 121 (1) AEUV.

⁴ Mindestens 55 % der jeweils beteiligten MS und mindestens 65 % der jeweils vertretenen Bevölkerung.

⁵ Art. 3 EUV. Im AEUV ist dann vom bescheideneren Ziel einer „hohen“ Beschäftigung“ (z.B. Art 147(2) die Rede. Der konkrete Terminus „soziale Marktwirtschaft“ wurde erst 2007 (Lissabon-Vertrag) eingefügt.

Grundsätze“ für die Tätigkeit der MS nur mehr drei Ziele, nämlich „stabile Preise, gesunde öffentliche Finanzen und monetäre Rahmenbedingungen sowie eine dauerhaft finanzierbare Zahlungsbilanz“. ⁶ Die Währungspolitik wird dem ESZB übertragen, dessen Aufgabe primär die Gewährleistung der Preisstabilität und sekundär die Unterstützung der übrigen Vertragsziele des „magischen Vielecks“ ist. Mit Errichtung der WWU wurde schließlich ein Inflationsziel von knapp 2 % gesetzt.

Wachstum, Vollbeschäftigung und Verteilungsfragen wurden damit i.W. dem Binnenmarkt und der Strukturpolitik zugeordnet, welche weitgehend den Mitgliedstaaten obliegt.

Die Aussagen der Grundverträge zur Fiskalpolitik beschränken sich auf die Verpflichtung zur Einhaltung von „Haushaltsdisziplin“. Indikatoren sind Nettodefizit und Bruttoschulden, deren Referenzplafonds bekanntlich mit 3 % bzw. 60 % festgelegt wurden. ⁷ 1997 wurden die zu beobachtenden Fiskalregeln im Rahmen eines „Stabilitätspakts“ ausformuliert, wobei sie die bis heute gültige Grundausrichtung erhielten. Weitere Novellierungen folgten (s.u.).

Zunächst spielte bei der „multilateralen Überwachung“ nur die „Vermeidung übermäßiger Defizite“ (ein Terminus, der auch die Schuldenentwicklung einschließt) eine Rolle. Als Folge der „Target2“-Salden-Diskussion wurde aber 2011 auch ein Überwachungsverfahren bezüglich „makroökonomischer Ungleichgewichte“ eingeführt. Derzeit werden 11 Indikatoren gemessen, wobei die Schwellwerte z.B. für die Leistungsbilanz mit -4 % bzw. +6 % festgelegt sind.

Auf Ebene der makropolitischen Steuerung und Überwachung findet sich also derzeit genau das WWU-spezifische Zieldreieck des AEUV wieder.

Alle drei Ziele sind grundsätzlich restriktiv angelegt, ⁸ sodass also die „restriktiven“ Ziele in der WWU Vorrang vor den „expansiven“ Zielen genießen. Die Erklärung dafür liegt auf politökonomischer Ebene: Die Initiative zur multilateralen Überwachung ging von jenen MS aus, die vermeiden wollten, von makroökonomischen Schieflagen anderer MS (bezüglich Preisstabilität, Budgetlage oder makroökonomischer Gleichgewichte) im Wege höherer Zinsen oder finanzieller Beiträge ⁹ beeinträchtigt zu werden.

In allen EU-Grundsatzdokumenten findet sich aber weiterhin die breitere Zielpalette der beiden Grundverträge. Wichtigstes Beispiel ist das Zehnjahresprogramm „EU-2020“.

Beurteilt man die faktische Bedeutung der einzelnen Ziele nach dem Grad ihrer rechtlichen Verbindlichkeit, ergibt sich für die Eurozone folgende Zielhierarchie:

⁶ Art. 119 (3) AEUV.

⁷ Prot. 12.

⁸ Die derzeitige „Untererfüllung“ des Inflationsziels stellt eine historische Ausnahmesituation dar, die auf die langjährige wirtschaftliche Stagnation und den damit zusammenhängenden Einbruch der Rohstoffpreise zurückgeht. Das Verfahren zur Feststellung von makroökonomischen Ungleichgewichten erfasst zwar auch Überschüsse, doch sind die Plafonds unsymmetrisch definiert und unterscheiden sich vor allem nach ihrer praktischen Wirkkraft.

⁹ Das ursprüngliche zu diesem Zweck geschaffene „bail-out“-Verbot (Art. 125 AEUV) konnte in der Eurozone im Zuge der Krise nicht durchgehalten werden. Im März 2011 wurde daher in Art. 136 AEUV die Möglichkeit vorgesehen, einen gemeinsamen „Stabilisierungsmechanismus“ (ESM) zu errichten, der Finanzhilfen unter strengen Auflagen vergibt.

- (1) Haushaltsdisziplin (hohe rechtliche Verbindlichkeit; hinsichtlich Budgetdefizite und Bruttoschulden Sanktionsmöglichkeit; hohes politisches Augenmerk; zentral in Anpassungsprogrammen für „Programmländer“);
- (2) Außengleichgewicht (rechtlich verbindlich, aber weniger griffig; Sanktionsmöglichkeit; Bedeutung für „Programmländer“);
- (3) Preisstabilität (für MS rechtliche Bedeutung nur vor WWU-Beitritt; seitens EZB politische Zielgröße von knapp 2 % für Länderdurchschnitt ohne direkte Instrumente);
- (4) Beschäftigung (Koordination von „Beschäftigungsstrategien“ der MS; Zuschüsse aus EU-Haushalt);
- (5) Wachstum (strukturpolitische Initiativen, z.B. Binnenmarkt oder Forschung).
- (6) Breiter Wohlstand (keine direkten Initiativen, doch punktuell rechtlich nicht bindende Ziele, z.B. in EU-2020).

(3) Regelbindung versus diskretionäre Entscheidungen

Regelbindungen haben in der Wirtschaftspolitik lange Tradition. Inhaltlich können sie sich auf wirtschaftspolitische Instrumente, Zwischenziele oder Ziele beziehen. Meist nehmen sie die Form quantifizierter Zielmarken an, manchmal aber auch die mathematischer Formeln.

Gängigste historische Beispiele sind Geldmengenziele, Inflationsziele, einkommenspolitische Ziele und eben Budgetziele. (In Österreich z.B. regierten lange Zeit Kreditplafonds, „Benya-Formel“ und „Seidel-Formel“).

In größerem Maßstab wurden quantitative Zielmarken ab den 1990er Jahren verwendet. Zunächst waren sie v.a. auf die öffentlichen Haushalte konzentriert. In der EU begann die Phase in den späten 80er Jahren im Zuge der Vorarbeiten zur Wirtschafts- und Währungsunion (s.o.). Doch auch außerhalb der EU kamen solche Budgetregeln zunehmend in Mode, wie eine IWF-Studie zeigt: Wurden sie 1990 nur von fünf Ländern verwendet, so waren es 2012 bereits 76.¹⁰

Technisch können Fiskalregeln bei Defizit (bereinigt oder unbereinigt), Schulden, Ausgaben oder Einnahmen ansetzen. In der Regel werden sie in Relation zum BIP gesetzt. Am häufigsten ist lt. IWF-Studie die Defizitquote, gefolgt von der (Brutto-) Schuldenquote, während die Einnahmenquote am seltensten verwendet wird.¹¹

2000 formulierte die EU im Rahmen ihrer zehnjährigen „Lissabon Strategie“ erstmals (und letztmals) ein (aggregiertes) Wachstumsziel. Es wurde mit aus heutiger Sicht astronomischen 3 % angesetzt und sollte eine Rückkehr zu Vollbeschäftigung erlauben.¹²

Ab der Jahrtausendwende wurden quantitative Zielvorgaben zunehmend auch auf strukturpolitische Bereiche ausgeweitet: Die Fortsetzung des Lissabon-Programms, das EU-

¹⁰ She. Schaechter, A. et al.: Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset, IMF Working Paper WP/12/187, Washington D.C. 2012, S. 10.

¹¹ She. ebda., S. 15.

¹² Dieses Ziel wurde aber schon bei der Halbzeitbewertung 2005 fallen gelassen, mit der Begründung, dass man darüber keine Kontrolle habe und man sich daher auf Wachstumsanregung über Strukturpolitik beschränken müsse.

2020-Programm (2010-2020), enthält fünf quantifizierte „Leitziele“, die bis 2020 erreicht werden sollen.¹³ Sie sind ihrer Natur nach als punktuelle Zwischenziele anzusehen. Budgetziele, Inflationsziele und makroökonomisches Gleichgewicht sind aus institutionellen Gründen nicht Teil des EU-2020 Programms, sondern folgen den oben beschriebenen separaten Steuerungs- und Überwachungsschienen (Ecofin, EZB). Aufgrund der Kompetenzabgrenzung zwischen Union und MS sind die strukturpolitischen Ziele allerdings nur politisch, nicht aber rechtlich verbindlich (Ausnahme Energieziele bzw. Vorgaben in Anpassungsprogrammen für „Programmländer“).

Quantifizierende Vorgaben haben je nach Zusammenhang Vor- oder Nachteile:

Mögliche Vorteile sind, dass prioritäre Ziele leichter durchsetzbar sind, das Vertrauen in die Wirtschaftspolitik gestärkt wird oder Erwartungen stabilisiert werden können.

Mögliche Nachteile sind, dass besonders rechtlich verbindliche Ziele andere Ziele verdrängen können oder aber dass bei Zielverfehlung Vertrauen und Erwartungen besonders negativ beeinflusst werden. Auch können Situationen auftreten, wo die Einhaltung der Regeln nicht möglich oder nicht wünschenswert ist.

Für alle genannten Vor- und Nachteile finden sich im Zusammenhang mit den EU-Fiskalregeln Beispiele (s.u.).

Während seit Gründung der WWU das Vertrauen auf möglichst „wasserdichte“ Regelungen gesetzt wurde, haben sich jüngst gewichtige Stimmen zu Wort gemeldet, die eine Abkehr von diesem Ansatz und einen Übergang auf diskretionäre Entscheidungen befürworten. Prominentester Vorstoß ist in diesem Zusammenhang der Vorschlag der „5 EU-Präsidenten“. Sie schlagen vor, bis 2025 diese Aufgabe einem neu geschaffenen „euroraumweiten Schatzamt“ zu übertragen.¹⁴ Der Europäische Rat hat diese Initiative allerdings bisher nicht behandelt.

(4) Die EU-Fiskalregeln:

Die EU-Fiskalregeln wurden im Wesentlichen in drei Schritten ausformuliert, wobei sie zunehmend verfeinert und verschärft wurden.

Erster Schritt war die Festlegung der Grundzüge in Vorbereitung der WWU. So wurden im Primärvertrag 1992¹⁵ erstmals einheitliche Defizit- und Schuldenplafonds festgelegt. Schon 1997 wurde auf Ebene der Sekundärgesetzgebung der „Stabilitäts- und Wachstumspakt“ (SWP) beschlossen,¹⁶ mit welchem das mittelfristige Ziel eines nahezu ausgeglichenen

¹³ Es sind dies: 75 % der Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren sollten in Arbeit stehen; 3 % des BIP der EU sollten für F&E aufgewendet werden; die Klimaschutz-/Energieziele sollten erreicht werden; der Anteil der Schulabbrecher sollte auf unter 10 % abgesenkt werden und mindestens 40 % der jüngeren Generation sollten einen Hochschulabschluss haben; und die Zahl der armutsgefährdeten Personen sollte um 20 Millionen sinken.

¹⁴ „Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden“, vorgelegt von Jean-Claude Juncker in enger Zusammenarbeit mit Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi und Martin Schulz: am 22. Juni 2015.

¹⁵ Der Vertrag von Maastricht wurde am 7. Februar 1992 unterzeichnet und trat am 1. November 1993 in Kraft. Er stellte die bis dahin wesentlichste Änderung des Primärvertrags dar.

¹⁶ Dieser „Pakt“ wurde zunächst in die Form drei gleichzeitig verabschiedeter Rechtsakte gekleidet. Am 17.6.1997 verabschiedete der Europäische Rat eine Entschließung, welche die politische Grundlage der beiden Ratsverordnungen vom 7. Juli (Verordnungen (EG) Nr. 1466/97 über den Ausbau der Überwachung der

Haushalts oder Haushaltsüberschusses eingeführt wurde (um auch bei schlechter Konjunkturlage die Obergrenze von 3 % nicht zu überschreiten) und Überwachung und Koordinierung der Budget- und Wirtschaftspolitik verstärkt wurden.¹⁷

In einem zweiten Schritt wurde 2005 der SWP um eine konjunkturelle Komponente erweitert und die Zieldefinition auf einen länderspezifischen „strukturellen“ Saldo abgestellt, der bei nahe null liegen oder positiv sein sollte.¹⁸ Dieses Ziel sollte spätestens 2010 erreicht werden. Schuldenquoten spielten zunächst eine nur geringe Rolle.

Der dritte Schritt war eine Reaktion auf die Schuldenkrise, in welche eine Reihe von MS im Gefolge der Finanzkrise geraten waren.¹⁹ Er bestand in einer umfangreichen Ergänzung der Sekundärgesetzgebung (8 Rechtsakte zwischen 2011/13) sowie einem außerhalb des EU-Rechtsrahmens geschlossenen „Europäischen Fiskalpakts“ zwischen 25 MS.²⁰

Im sog. „Sixpack“ (2011) wurde die Schuldenkomponente deutlich aufgewertet (sog. „1/20-Regel“), die ex-ante Koordinierung verstärkt, der Durchsetzungsmechanismus verschärft (schneller greifende und abgestufte finanzielle Sanktionen) und wurden weitere quantitative Fiskalziele vorgegeben. MS, die das mittelfristige Ziel für den „strukturellen Saldo“ noch nicht erreicht haben, müssen ihn nun „normalen Zeiten“ um mindestens 0,5 % des BIP vermindern, wobei die Ausgaben nicht stärker wachsen sollen als das gesamtwirtschaftliche Produktionspotential.²¹ Weiters wurden technische Mindeststandards für die nationale Haushaltsgebarung (VGR, Prognosepraktiken, etc.) definiert. Schließlich wurde der bereits erwähnte Mechanismus zur Überwachung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte geschaffen.

Im sog. „Twopack“ (2013) wurde die bereits mit den „Programmländern“ praktizierte Vorgangsweise verrechtlicht: Gerät ein MS in Finanzierungsschwierigkeiten und werden negative Auswirkungen auf die Stabilität der übrigen Eurozone befürchtet, kann die Kommission dem MS nach Vorbild des IWF ein makroökonomisches Anpassungsprogramm empfehlen. Der zweite Rechtsakt sieht u.a. vor, die Fiskalpolitik der MS durch eine politisch unabhängige nationale Institution („Fiskalrat“) kontrollieren zu lassen.

Der „Europäische Fiskalpakt“ (2012) setzt am „Sixpack“ an und geht in einigen Bestimmungen für die Euroländer darüber hinaus (Stichwort „Schuldenbremse“).

Haushaltslage und der Koordinierung der Wirtschaftspolitik sowie (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit) darstellte.

¹⁷ In der Präambel der Entschließung wird festgehalten, dass sich alle Mitgliedstaaten zum mittelfristigen Ziel eines nahezu ausgeglichenen Haushalts oder eines Haushaltsüberschusses verpflichtet haben, um zur Erreichung dreier Ziele beizutragen: Preisstabilität, nachhaltiges Wachstum und Defizitplafonds von 3 % auch bei schlechter Konjunkturlage.

¹⁸ Ratsverordnung (EC) No 1055/2005, welche die Ratsverordnung (EC) No 1466/97 novellierte.

¹⁹ Griechenland, wo die Krise im Herbst 2009 durch Aufdecken der Schöpfung gemeldeter Budgetdaten ausgelöst wurde, ist in diesem Zusammenhang als Sonderfall zu betrachten.

²⁰ Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“. Die Zustimmung zu diesem Vertrag ist Vorbedingung für den Erhalt von Darlehen aus dem ESM.

²¹ „Normale Zeiten“ sind Jahre, in welchen die gesamtwirtschaftliche Produktionslücke („potential output gap“) nicht größer ist als +/- 1 ½ %. Von den Ausgaben werden neben Zinszahlungen auch diskretionär bedingte Mehreinnahmen abgezogen, in Anerkennung des Rechts der MS, Ausgaben- und Einnahmenquoten selbst zu bestimmen.

Über die Jahre wurden auch legistische und interpretative Vakua zunehmend gefüllt und die geltenden Regeln in einem umfangreichen Vademecum zusammengefasst. In der Europäischen VEK-Rechnung wurde das Konzept des Staatssektors schrittweise erweitert. Beides wirkte sich auf Schuldenquoten und Defizite erhöhend und insofern regelverschärfend aus.

(5) Praktische Erfahrung mit den EU-Fiskalregeln

Die Erfahrungen sind gemischt.

Überwiegend positiv sind sie hinsichtlich Budgetdefizite, mit Ausnahme der Jahre unmittelbar nach der Finanzkrise. Der Erfahrung einer oft prozyklisch verlaufenden Konsolidierung wurde bereits 2005 durch Änderung des SWP Rechnung getragen. Weniger erfolgreich waren die Bemühungen um eine Absenkung der Schuldenquoten, die seit Schaffung der WWU im Länderdurchschnitt beharrlich den Referenzwert von 60 % überstiegen und 2008 in etwa dem Niveau von 1999 entsprachen.²²

Eine weitere positive Entwicklung war die zunehmende technische Professionalisierung des Prozesses, sowohl auf Ebene der MS als auch jener der EU (Verfeinerung der Analysemethoden, Vereinheitlichung der Datenkonzepte, bessere Strukturierung der Abläufe im Rahmen eines „Europäischen Semesters“).

Negativ ist zu vermerken, dass Steuerung und Überwachung weder „Koordination“ der Fiskalpolitik im eigentlichen Sinn (also in Hinblick auf die klassischen Budgetfunktionen von Allokation, Stabilisierung und Verteilung) bedeuten noch zu einer „dauerhaften Konvergenz der Wirtschaftsleistungen“ beigetragen haben. Tatsächlich beschränkte man sich auf eine länderweisen Betrachtung der Konsolidierungsanstrengungen, aus einer zunehmend rechtlich und buchhalterisch geprägten Perspektive. Dieser enge Blickwinkel schafft drei Probleme:

Erstens ergibt sich damit auf Niveau der Union bzw. des Euroraumes ein rein zufälliger fiskalpolitischer Kurs („aggregate fiscal stance“), was angesichts der riesigen involvierten Budgetvolumina wirtschaftspolitisch nicht rational ist.²³

Zweitens bleibt damit unberücksichtigt, dass gemeinsame fiskalpolitische Aktionen aufgrund der engen Wirtschaftsverflechtung innerhalb der EU wesentlich stärker wirken als Aktionen nur einzelner MS. (Anschauliches Beispiel ist das gleichzeitige Einschwenken der MS auf Budgetkonsolidierung ab 2011, als gegen 21 der damals 27 MS ein Verfahren wegen übermäßigen Defizits eröffnet und damit eine zweite Rezession eingeleitet wurde.)

Drittens wird bei enger Fokussierung auf länderweise Budgetdisziplin das große Bild ausgeblendet. Gesamthafte längerfristige Wachstumsstrategien wie etwa EU-2020, an welchen sich die Budgetpolitik konsistenzhalber orientieren sollte,²⁴ werden damit de facto

²² Wie eine andere IWF-Studie kritisch vermerkt, wurde seit 1999 der Schuldenplafond von etwa der Hälfte der Euroländer in mehr als der Hälfte der Jahre überschritten (she. Andrieu, M. et al.: Reforming Fiscal Governance in the European Union, IMF Staff Discussion Note, May 2015, SDN/15/09, S. 10).

²³ Die durchschnittliche Staatsquote beträgt in der Union über 48 % und in der Eurozone über 49 % (2014, Eurostat).

²⁴ Im Rahmen der allokativen Funktion der öffentlichen Haushalte. Auch sind öffentliche Investitionen erfahrungsgemäß von Konsolidierungsbestrebungen überproportional betroffen.

marginalisiert.²⁵ Auch der Umstand, dass der Binnenmarkt und das angestrebte weitere Zusammenwachsen der Union Überlegungen bezüglich Angleichung bei öffentlicher Aufgabenwahrnehmung und Besteuerung erforderlich machen, bleibt damit ausgeklammert.²⁶

Während der Finanzkrise wurde auch offensichtlich, dass Verrechtlichung der Fiskalpolitik wirtschaftliche Zusammenhänge nicht außer Kraft zu setzen vermag und die Regeln bei starken Wirtschaftseinbrüchen nicht mehr anwendbar sind. 2009/10 wählte man den Ausweg, formal auf deren Einhaltung zu bestehen, aber gleichzeitig zu Maßnahmen aufzurufen, die in Summe eine Überschreitung bringen mussten.²⁷

In Bezug auf die technische Ausgestaltung der Regeln wurde von Kritikern v.a. auf die Inkonsistenz der verschiedenen numerischen Vorgaben²⁸ und die Relativität ökonomischer Ergebnisse verwiesen (So wirkt das von der Europäischen Kommission verwendete Modell z.B. fiskalpolitisch restriktiver als die Modelle von OECD und WIFO.).

Besonders in den letzten beiden Jahren wurde schließlich der außerordentlich komplexe Charakter der EU-Fiskalregeln beklagt.²⁹ Diese Komplexität hat i.W. drei Quellen: (1) die Vielzahl der vom Rat sukzessive geschaffenen Regeln, (2) die Absicht der Kommission, Interpretationsfragen möglichst umfassend zu regeln und (3) das Aufsetzen von Schlüsselkonzepten (struktureller Budgetsaldo) und rechtlichen Wirkungen (Sanktionen) auf eine unsichere und häufig revidierte ökonomische Schätzgröße („Potentialoutput“).

(6) Was tun?

Offene Kernfrage ist, wie die EU-Fiskalpolitik gestaltet werden kann, dass sie sich in das in den Grundverträgen enthaltene „magische Vieleck“ besser einfügt und ihre Allokations-, Stabilisierungs- und Verteilungsfunktionen stärker erfüllt.

Änderungen in den primär- oder sekundärrechtlichen Grundlagen der Fiskalregeln sind derzeit politisch wenig realistisch, sodass i.W. nur zwei Optionen bleiben: Nutzung von Spielräumen auf Ebene des „Soft Law“ (Verhaltenskodex, Interpretationsspielräume) oder Schaffung neuer Instrumente mit eigenen Rechtsgrundlagen.

²⁵ So finden sich in „EU-2020“ viele von den Regierungen der MS durchzuführende Maßnahmen, für welche unklar ist, wie sie in einem Sparkontext zu finanzieren seien. (Auch die sich in vielen MS aufbauende Investitionslücke wurde lange Zeit nicht gesehen.) Umgekehrt hängen die meisten EU-2020 Ziele direkt vom Wirtschaftswachstum ab, welches ab 2011 von der Fiskalpolitik gedämpft wurde. Insofern besteht ein doppelter Zusammenhang zwischen Fiskalpolitik und dem Grad der Erfüllung der EU-2020 Ziele. (Wie eine Halbzeitbewertung ergab, werden sie bis 2020 nicht mehr erfüllt werden können.)

²⁶ Die Staatsquoten streuen innerhalb der Union um mehr als 23 Prozentpunkte und die Steuerquoten um knapp 21 Prozentpunkte.

²⁷ Der Defizitplafond von 3 % hätte nur ausnahmsweise, vorübergehend und wenig überschritten werden dürfen. Gleichzeitig wurden die MS aufgerufen, im Wege automatischer Stabilisatoren, konjunkturstützender Maßnahmen und Bankenhilfen einen wirtschaftlichen Absturz zu verhindern, Tatsächlich betrug die Defizitquote 2009 und 2010 schließlich 6 ½ % auf Ebene der Union und gut 6 % auf Eben der Eurozone.

²⁸ Bei gegebenem nominellen Wachstum erfordert ein Schuldenplafond von 60 % eine Defizitquote deutlich unter 3 %, während das MTO-Ziel faktisch restriktiver als der 3 %-Plafond.

²⁹ Neben dem oben zitierten IWF-Papier she. z.B. auch das „Position Paper on Initiatives to Strengthen the EU Fiscal Framework“ der „EU Independent Fiscal Institutions“ vom 5.11.2015.

Zwar bietet auch derzeit der SWP bereits gewisse Spielräume, doch sind diese eng und temporär.³⁰ Zusätzliche Margen könnten nur in sehr beschränktem Maß durch eine Erweiterung der berücksichtigten Maßnahmen (z.B. um weitere „wachstumsfreundliche“ Ausgaben) geschaffen werden.

Wohl vor diesem Hintergrund sehr festgefügt EU-Fiskalregeln schlugen die fünf EU-Präsidenten im Vorjahr vor, bis 2025 einen gemeinsamen Konjunkturstabilisierungsfonds („common macro-economic stabilization function“) einzurichten und ihn in einem ersten Schritt auf den neu geschaffenen Europäischen Fonds für Strategische Investitionen (EFSI) aufzubauen. Dieser Fonds hätte, so er ausreichend dotiert ist, zwei Vorteile: Erstens könnte er zu einem gesamteuropäisch rationaleren Kurs der Fiskalpolitik führen und zweitens könnte er die erhöhte Multiplikatorwirkung gemeinsamer Aktionen nützen.

Diskussion des fiskalpolitischen Kurses der Eurozone als Ganzer wird im Übrigen auch Aufgabe des in Schaffung begriffenen beratenden Europäischen Fiskalausschusses („European Fiscal Board“) sein.

Die Konsistenz mit gesamthaften längerfristigen Wachstumsstrategien wie etwa EU-2020 würde vor allem institutionell und prozedural verzahnte Abläufe bei Planung und Vollzug erfordern.

Dem Konvergenzgedanken könnte durch geeignete Differenzierung der länderspezifischen Empfehlungen (Gewichtung einnahmenseitiger und ausgabenseitiger Maßnahmen) entsprochen werden. Auch bedürfte die EU-Steuerpolitik, die weiter durch das Einstimmigkeitserfordernis im Rat blockiert ist, dringend einer ökonomisch rationaleren Ausgestaltung. Die Initiativen der Kommission zu einer einheitlichen Bemessungsgrundlage bei der Körperschaftsteuer, zur Bekämpfung von Steuerflucht und zur Eindämmung aggressiven Standortwettbewerbs der MS sind wichtige Schritte in diese Richtung.

Schließlich sind auch Bestrebungen zur Vereinfachung der Fiskalregeln im Gange, deren Inhalt und Tragweite noch nicht feststehen. Wesentliche Änderungen sind allerdings angesichts der gegebenen rechtlichen Festlegungen und der unterschiedlichen Interessenslagen der MS nicht zu erwarten.³¹

³⁰ Sie können v.a. bei schweren Wirtschaftseinbrüchen, ungewöhnlichen exogenen Ereignissen, bedeutenden Strukturreformen und Ko-Finanzierung von EU-Projekten für max. drei Jahre in Anspruch genommen werden.

³¹ Die im genannten IWF-Papier präsentierten Vereinfachungsvorschläge würden (aufgrund des Wegfalls des Defizitplafonds) auch eine Änderung des AEUV erfordern, sodass an dieser Stelle nicht näher darauf eingegangen wird.