

Zur Ausgestaltung und Umsetzung der europäischen Fiskalregeln

Die europäischen Fiskalregeln sind ein Eckpfeiler der Währungsunion und sollen zu soliden Staatsfinanzen in den Ländern des Euroraums beitragen. Damit sollen die stabilitätsorientierte gemeinsame Geldpolitik abgesichert und unerwünschte Auswirkungen auf andere Mitgliedstaaten vermieden werden. Gravierende Probleme, die aus einem Verlust des Vertrauens in die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen einzelner Länder resultieren, zeigten sich mit der Finanz- und Wirtschaftskrise.

Die Fiskalregeln und ihre Implementierung wurden im Spannungsfeld zwischen Schuldenbegrenzung durch Regelbindung einerseits sowie Flexibilität, Ausnahmen und Konjunkturstimulierung andererseits wiederholt angepasst. Obwohl als Lehre aus der Staatsschuldenkrise und im Zuge der verstärkten fiskalischen und geldpolitischen Risikoteilung die Notwendigkeit stärker bindender Regeln betont wurde, hat dies im weiteren Verlauf tatsächlich nur eine geringe Rolle gespielt. Die gewachsene Bedeutung der Europäischen Kommission im Rahmen der Fiskalregeln führte nicht zu einer strikteren Umsetzung. Stattdessen wurde im Einvernehmen mit dem Rat der Europäischen Union zunehmend auf Flexibilisierung gesetzt. Die Regeln wurden immer komplexer, und es wurden beträchtliche Ermessensspielräume eröffnet. Mittlerweile ist die Implementierung kaum noch nachvollziehbar. Es besteht der Eindruck, dass die Regelauslegung teils aus einem politischen Verhandlungsprozess resultiert. Dies geht zulasten der notwendigen Bindungswirkung. Im Ergebnis werden die regulären quantitativen Ziele und Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts häufig verfehlt, und die Anreize für eine solide Fiskalpolitik treten in den Hintergrund.

Trotz insgesamt gesunkener Defizitquoten sind die Schuldenquoten in vielen Mitgliedstaaten weiter sehr hoch. Dabei entlastet das aktuelle Niedrigzinsniveau die Staatsfinanzen erheblich und mildert die Probleme aus hohen Schulden. Dennoch ist es von elementarer Bedeutung, in allen Ländern zügig eine solide Grundposition zu erreichen. Auch um künftig bei einer weniger expansiven geldpolitischen Ausrichtung das Vertrauen in die Staatsfinanzen bewahren zu können, wäre es wichtig, die Fiskalregeln wieder zu stärken. Hierzu gehören eine einfache und transparente Ausgestaltung und Umsetzung. Für eine zielgenaue und weniger politische Herangehensweise wäre es sinnvoll, zumindest die Überwachung der Regeleinhaltung von der Kommission auf eine neue oder andere Institution (etwa den Europäischen Stabilitätsmechanismus) zu übertragen. Diese könnte mit einem klaren Mandat für solide Staatsfinanzen und ohne konkurrierende politische Ziele die Basis für eine stringenteren Regelanwendung liefern. Ungeachtet dessen können Fiskalregeln alleine, ohne einen Grundkonsens über ihre Einhaltung, die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen nicht absichern. Bei weiter fiskalisch eigenverantwortlichen Mitgliedstaaten sollte unter anderem auch eine entsprechend eigenverantwortliche Finanzierung an den Kapitalmärkten Anreize für solide Staatsfinanzen setzen. Glaubwürdige Fiskalregeln können dabei eine marktmäßige Kreditaufnahme ohne wesentliche Risikoaufschläge unterstützen. Dagegen würde eine Ausweitung der Gemeinschaftshaftung, etwa zur Kompensation eines mit schwachen Fiskalregeln verbundenen Vertrauensverlustes in solide Staatsfinanzen einzelner Länder, die Balance von Haftung und Kontrolle weiter schwächen.

Fiskalregeln als wichtiger Pfeiler der Währungsunion

Die europäischen Fiskalregeln ...

In der Europäischen Union (EU) wurden mit den Vereinbarungen zur Währungsunion Fiskalregeln etabliert.¹⁾ So hat der Maastricht-Vertrag von 1992 als eine Teilnahmevoraussetzung grundsätzlich die Einhaltung der Referenzwerte für die staatliche Defizit- und die staatliche Schuldenquote (3% und 60%) eingeführt. 1997 wurde der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) beschlossen. Er enthält weitere Vorgaben und bestimmt die Überwachung näher. Der SWP ist im Zeitverlauf wiederholt verändert und ergänzt worden.²⁾

... sind wichtig, um die gemeinsame Geldpolitik abzusichern

Tragfähige Staatsfinanzen sind wichtig für ein möglichst reibungsloses Funktionieren einer stabilitätsorientierten Währungsunion.³⁾ Fiskalregeln sollen solide öffentliche Finanzen in den Mitgliedstaaten absichern, zusätzlich zu den Anreizen, die mit der Kreditaufnahme am Kapitalmarkt bei Haftungsausschluss entstehen. Sie sollen der Neigung der politisch Verantwortlichen zu einer schulden erhöhenden expansiven Finanzpolitik entgegenwirken. Die Regeln sollen nicht zuletzt davor schützen, dass die Geldpolitik unter Druck gerät, überschuldete Staaten zu finanzieren und dabei das Ziel der Preisstabilität zu vernachlässigen oder eine Umverteilung über die Notenbankbilanz vorzunehmen.

Anforderungen an Fiskalregeln zur Sicherung der Tragfähigkeit ...

Fiskalregeln sollten so ausgestaltet werden, dass bei ihrer Einhaltung solide Staatsfinanzen gewährleistet sind, das heißt Defizite und Schulden begrenzt und an den Märkten finanzierbar bleiben (Wirksamkeit). Sie sollten hinreichend einfach sowie beständig sein (Planbarkeit). Darüber hinaus wären Anreize zur Regelbefolgung zu setzen, etwa in Form glaubwürdiger Sanktionen bei Zielverfehlungen (Regelbindung). Gerade auch potenzielle politische Kosten beeinflussen die Regeleinhaltung positiv, etwa wenn ein Verfehlen mit Reputationsverlusten verbunden ist. Dies setzt unter anderem voraus, dass die Befolgung auch von der Öffentlichkeit beurteilt werden kann (Nachvollziehbarkeit und Transparenz).

Gleichzeitig sollte die Stabilisierungswirkung der Staatsfinanzen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung nicht verloren gehen. Es ist sinnvoll, das Wirken der automatischen Stabilisatoren zu erlauben, indem konjunkturelle Defizite in Rezessionen zugestanden, dafür aber auch entsprechende Überschüsse im Boom eingefordert werden.⁴⁾ Ein aktives Feinsteuern durch ein Euro-Land sollte nur bei Einhaltung der Haushaltsziele zulässig sein. Jedoch ist es angemessen, bei besonders schweren Rezessionen oder Krisen Ausnahmen vorzusehen, wobei die dann aufgelaufene Verschuldung im Sinne der Schuldenbegrenzung im weiteren Verlauf zurückzuführen wäre.

... bei Berücksichtigung der Stabilisierungswirkung der Staatsfinanzen

Wichtige Eckpunkte der europäischen Regeln und fiskalische Ergebnisse im Überblick

Die Fiskalregeln für die Währungsunion bestehen im Kern aus zwei Teilen, dem präventiven und dem korrektiven Arm des SWP. Im Zentrum des präventiven Arms steht das „mittelfristige Haushaltsziel“ (Medium Term Objective: MTO),

Die maßgeblichen Ziele und Grenzen des SWP im präventiven ...

¹ Die europäischen Fiskalregeln beziehen sich grundsätzlich auf alle EU-Länder, wobei für Euro-Länder zum Teil weitergehende Bestimmungen gelten. Der vorliegende Aufsatz befasst sich mit den Regeln für die Euro-Länder. Die Anpassungserfordernisse für Länder mit einem Hilfsprogramm werden nicht im Stabilitäts- und Wachstumspakt geregelt.

² Inzwischen veröffentlicht die Kommission wiederkehrend eine umfassendere Erläuterung zu den einschlägigen Bestimmungen (einschl. der Bezüge zu den rechtlichen Grundlagen), siehe zuletzt: Vade Mecum on the Stability and Growth Pact, Institutional Paper 052, March 2017. Mit dem Fiskalpakt wurde im Jahr 2012 u. a. beschlossen, im Prinzip die Vorgaben des SWP im nationalen Recht mit verbindlichen und dauerhaften Bestimmungen zu verankern. Vgl.: Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, Titel III, Fiskalpolitischer Pakt. Hierauf wird in diesem Bericht nicht weiter eingegangen.

³ Für einen Überblick über weitere wesentliche Ansatzpunkte zur Stärkung des Ordnungsrahmens der Währungsunion siehe: Deutsche Bundesbank, Ansatzpunkte zur Stärkung des Ordnungsrahmens der Europäischen Währungsunion, Monatsbericht, März 2015, S. 15 ff.; Deutsche Bundesbank, Ansatzpunkte zur Bewältigung von Staatsschuldenkrisen im Euro-Raum, Monatsbericht, Juli 2016, S. 43 ff. und die Übersicht S. 44.

⁴ Vgl.: Deutsche Bundesbank, Zur aktuellen Entwicklung der öffentlichen Finanzen im Euroraum, Monatsbericht, Mai 2017, S. 62–66.

das jedes Land grundsätzlich einhalten soll. Dies ist ein strukturell⁵⁾ nahezu ausgeglichener gesamtstaatlicher Haushalt, wobei das MTO ab einem strukturellen Defizit von höchstens 0,5% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) grundsätzlich als erfüllt angesehen wird.⁶⁾ Der präventive Arm bestimmt insbesondere, wie nach einer Verfehlung dieses Ziel wieder zu erreichen ist. In diesem Fall soll der strukturelle Saldo in der Regel um jährlich 0,5% des BIP verbessert werden, bis das MTO erreicht ist. Jedoch sind hier Faktoren, Methoden und Ausnahmen zu berücksichtigen, mit denen die reguläre numerische Vorgabe angepasst oder Abweichungen davon exkulpiert werden können. Würde die Gesamtbeurteilung durch die Kommission letztlich „erhebliche Abweichungen“ feststellen, wäre ein Prozess im Rahmen des präventiven Arms zu starten, und bei unzureichender Reaktion darauf könnte die Bereitstellung einer finanziellen Einlage des betroffenen Landes bei der Kommission verlangt werden. Diese Einlage bliebe in dem Fall, dass sich die Lage weiter verschlechtert und ein übermäßiges Defizit im korrektiven Arm festgestellt wird, unverzinst. Bei Korrektur der erheblichen Abweichung im präventiven Arm würde sie verzinst zurückgezahlt.

... und im
korrektiven Arm

Der korrektive Teil bezieht sich auf die Referenzwerte für das Defizit, 3% des BIP, und den Schuldenstand, 60% des BIP. Bei Überschreiten eines dieser Referenzwerte ist im Regelfall ein „Verfahren bei einem übermäßigen Defizit“ einzuleiten. Die Vorgabe für die Schuldenquote gilt auch bei Erreichen eines Wertes von über 60% als erfüllt, wenn sie rückläufig ist und sich rasch genug dem Referenzwert annähert. Dies wurde so operationalisiert, dass die Überschreitung der 60%-Grenze in drei Jahren jahresdurchschnittlich um mindestens ein Zwanzigstel zu verringern ist. Wird nach Einleitung des Verfahrens ein übermäßiges Defizit festgestellt, ist in der Regel die Verfehlung im darauffolgenden Jahr zu korrigieren und die strukturelle Defizitquote um mindestens 0,5 Prozentpunkte zurückzuführen. Bei anhaltender Zielverletzung können grundsätzlich finanzielle Sanktionen (Geldbußen) verhängt werden. Allerdings sind die

dahin führenden Verfahrensschritte inzwischen durch zahlreiche Faktoren, Methoden und Ausnahmen mit erheblichem diskretionären Entscheidungsspielraum gekennzeichnet. Bezüglich der Schuldenquote kann so bereits die Feststellung eines übermäßigen Defizits vermieden werden.

Die Kommission überprüft die Einhaltung der Fiskalregeln im präventiven und im korrektiven Arm in der Regel im Rahmen des Europäischen Semesters. Dabei wird die Lage jeweils im November auf Basis der Herbstprognose der Kommission und der von den Ländern eingereichten gesamtstaatlichen Haushaltsplanungen („draft budgetary plans“) vor allem mit Blick auf das Folgejahr beurteilt.⁷⁾ Im Februar wird vor dem Hintergrund der Winterprognose der Kommission insbesondere geprüft, inwieweit die November-Stellungnahme berücksichtigt wurde. Im Mai erfolgt im Kontext der Frühjahrsprognose eine Prüfung der von den Ländern bis April einzureichenden Stabilitätsprogramme. Außerdem liegt zu diesem Zeitpunkt die erste Meldung von Eurostat zu Defizit und Schuldenstand des Vorjahres vor. Grundsätzlich wird die Einhaltung der Vorgaben sowohl im Rückblick (ex post) als auch gemäß den Prognosen beziehungsweise Planungen geprüft, wobei im präventiven Arm für prognostizierte Verletzungen Sanktionen nicht vorgesehen sind. Die Kommission legt dem Rat jeweils ihre Analysen sowie darauf beruhende Empfehlungen oder Vor-

*Kommission und
Rat verantwort-
lich für die
Überprüfung*

5 Der strukturelle Finanzierungssaldo entspricht dem Finanzierungssaldo bereinigt um den Einfluss der Konjunktur und von temporären Maßnahmen.

6 Ist die Schuldenquote erheblich geringer als 60%, kann das strukturelle Defizit auch bei bis zu 1% des BIP liegen.

7 Dieser auf die „draft budgetary plans“ bezogene Teil des Überwachungsprozesses wird hier nicht weiter erläutert. Da selbst erhebliche Verfehlungen weitgehend folgenlos bleiben, ist die Bindungswirkung besonders gering. Damit wird das ursprünglich mit der Einführung dieser weiteren Stufe im Europäischen Semester verfolgte Ziel verfehlt, Fehlentwicklungen frühzeitig im Zuge der parlamentarischen Haushaltsaufstellung zu korrigieren.

schläge vor. Der Rat trifft auf dieser Basis die Entscheidungen im Rahmen der Verfahren.⁸⁾

Reguläre numerische Anker in der Vergangenheit häufig verfehlt

Die regulären Maastricht-Obergrenzen wurden seit der Euro-Einführung im Jahr 1999 letztlich vielfach verfehlt.⁹⁾ So war die Defizitquote aus heutiger Sicht 109 mal größer als 3%, das heißt in über 40% der Fälle, und dabei 13 mal über drei oder mehr Jahre in Folge. Die Schuldenquote lag in weit weniger als der Hälfte der Fälle (41%) unter 60%, und durchgängig nur in Estland, Luxemburg, Lettland, Litauen und der Slowakei, während Belgien, Griechenland, Italien und Österreich in keinem der betrachteten Jahre eine Schuldenquote unter 60% aufwiesen. Aktuell liegen außer Estland, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta und der Slowakei alle Länder oberhalb der 60%-Grenze.¹⁰⁾ Das mittelfristige Haushaltsziel eines annähernd ausgeglichenen strukturellen Haushalts wurde selten erreicht. Bei der Beurteilung der Fiskalregeln ist sicherlich zu berücksichtigen, dass die Entwicklung seit 2008 stark durch die Finanz- und Wirtschaftskrise geprägt war. Auch können sich die Daten aus heutiger Sicht von den Ergebnissen zum Zeitpunkt der Verfahrensentscheidungen – etwa durch methodische Veränderungen – unterscheiden, und in der Einzelfallbetrachtung könnten Ausnahmen einige der Zielverfehlungen entschuldigen. In der Gesamtschau sind aber die Fiskalregeln und ihre Umsetzung nicht als erfolgreich zu werten. Dies zeigt auch der folgende detailliertere Blick auf ausgewählte Aspekte und Beispiele der konkreten Umsetzung.

■ Präventiver Arm

Annähernd strukturell ausgeglichene Haushalte vereinbart

Die europäischen Fiskalregeln sehen vor, dass die Mitgliedstaaten einen strukturell annähernd ausgeglichenen Haushalt aufweisen. Die genaue Höhe des mittelfristigen Haushaltszieles legen die einzelnen Mitgliedstaaten fest, wobei im Fiskalpakt vereinbart wurde, dass grundsätzlich ein strukturelles Defizit von 0,5% des BIP nicht überschritten werden soll.

Ermittlung der erforderlichen Anpassung bei Verfehlung

Solange das MTO noch nicht erreicht ist, soll die strukturelle Defizitquote jährlich um 0,5 Prozentpunkte zurückgeführt werden. Dieser Anpassungspfad (siehe Punkt 1 im Schaubild auf S. 33) wird aber in Abhängigkeit vor allem von der Konjunkturlage, gemessen an der gesamtwirtschaftlichen Produktionslücke und dem Wachstum des BIP-Potenzials, und der Schuldenhöhe gemäß der sogenannten Matrix (siehe Tabelle auf S. 34) feinjustiert. In „außergewöhnlich schlechten Zeiten“ und unter Umständen in „schlechten Zeiten“ kann sogar vollständig auf eine strukturelle Verbesserung verzichtet werden. Dabei fällt die von der Kommission gewählte Granulierung asymmetrisch zugunsten einer geringeren Konsolidierung aus, insbesondere da in Echtzeit – zum Zeitpunkt der Bewertung – sehr selten eine positive Produktionslücke ausgewiesen wird.

Das mittelfristige Haushaltsziel soll – eigentlich – zügig erreicht werden

Eine Abweichung von diesem Anpassungspfad zum MTO kann durch Rückgriff auf eine oder mehrere Ausnahmen entschuldigt werden. Diese wurden im Zeitverlauf immer zahlreicher. So können beispielsweise Strukturreformen und Investitionsausgaben berücksichtigt werden. Strukturreformen, die das langfristige Wachstumspotenzial erhöhen und daher auch vor dem Hintergrund der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen empfehlenswert sind, sollen dadurch erleichtert werden. Allerdings

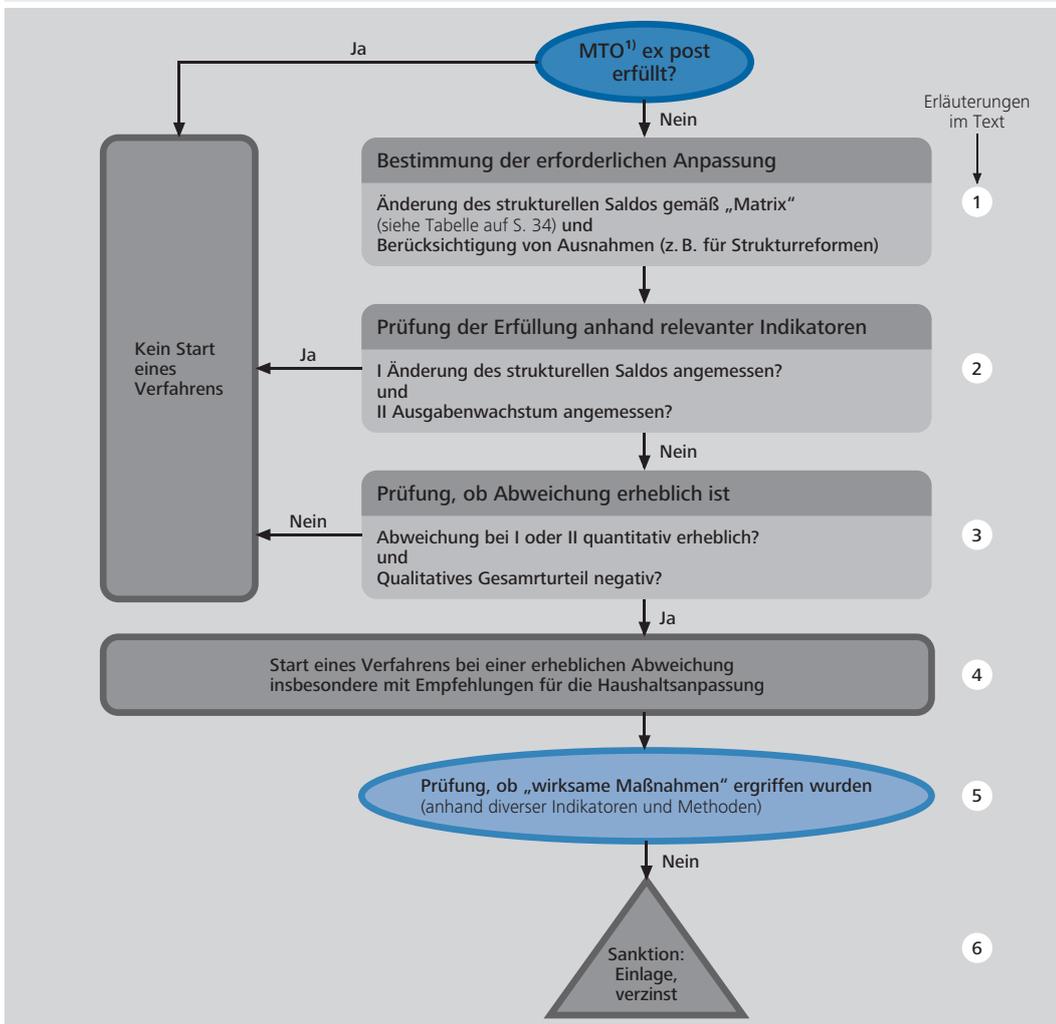
Ausnahmen für Strukturreformen und Investitionsausgaben ...

⁸ Die Entscheidungen gemäß den Vorlagen der Kommission kommen grundsätzlich dann zustande, wenn der Rat diese mit qualifizierter Mehrheit annimmt. Für einige Verfahrensschritte, die im Jahr 2011 eingeführt wurden, insbesondere die Sanktionen, sind aber umgekehrte qualifizierte Mehrheiten vereinbart worden, d.h. eine Vorlage der Kommission gilt als angenommen, wenn der Rat diese nicht mit einer qualifizierten Mehrheit zurückweist. Im Rahmen des zwischenstaatlichen Fiskalpacts haben die Länder auch bekundet, bei allen Verfahrensschritten in einem Defizitverfahren bezüglich des Referenzwertes für die Defizitquote gegen einen Teilnehmerstaat faktisch mit umgekehrter qualifizierter Mehrheit vorzugehen.

⁹ Berücksichtigt werden die Werte aller jetzigen Euro-Länder, jeweils ab dem Zeitpunkt ihres Beitritts. Die Kommission stellt für den strukturellen Saldo Werte erst ab dem Jahr 2010 bereit.

¹⁰ Siehe dazu auch: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, Mai 2017, a. a. O.

Vereinfachtes Schema zur Prüfung im präventiven Arm
 des Stabilitäts- und Wachstumspakts



1 Medium Term Objective: Mittelfristiges Haushaltsziel.
 Deutsche Bundesbank

sind die (positiven) Wirkungen auf das Wachstumspotenzial häufig nicht verlässlich nachweisbar und umstritten. Die Ausnahmegewährung ist daher mit erheblichen Ermessensspielräumen verbunden. Zudem kann die Ausnahme auch bei einer Bewertung vergangener Jahre sogar für lediglich geplante Reformen berücksichtigt werden. Eine Verschärfung der Konsolidierungsanforderungen, wenn Maßnahmen in die falsche Richtung wirken, ist dagegen nicht vorgesehen. Bei der Investitionsklausel fehlt eine klare Abgrenzung der berücksichtigungsfähigen Ausgaben. Hierüber können potenziell vielfältige Ausgaben der Begrenzung durch die Fiskalregeln entzogen werden, sofern sie im Zusam-

menhang mit Projekten getätigt wurden, die auch durch Mittel des EU-Haushalts finanziert werden. Zudem ist ebenso wie bei den Strukturreformen ein positiver Einfluss der Investitionsausgaben auf die Tragfähigkeit nicht per se gesichert und schwer nachweisbar. Die mit diesen Ausnahmen zu legitimierende Abweichung vom Anpassungspfad kann gleichwohl durchaus beträchtlich sein. Sie kann bis zu 0,5% des BIP je Klausel und insgesamt maximal 0,75% des BIP betragen. Die Abweichung vom Niveau des strukturellen Saldos ohne Ausnahme ist derzeit

Matrix zur Bestimmung der erforderlichen Anpassung zum mittelfristigen Haushaltsziel

Erforderliche jährliche Änderung der strukturellen Defizitquote (in Prozentpunkten)

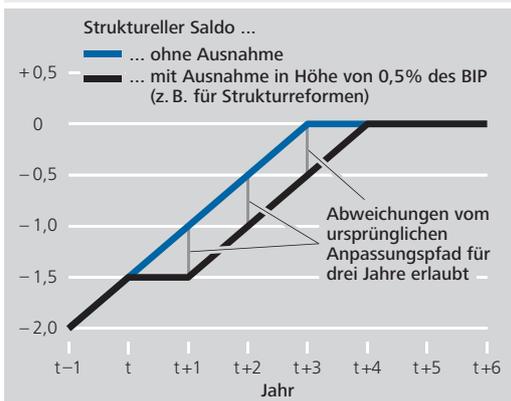
Bedingung	Schuldenquote < 60% und kein Tragfähigkeitsrisiko	Schuldenquote > 60% oder Tragfähigkeitsrisiko
Außergewöhnlich schlechte Zeiten ¹⁾	keine Anpassung erforderlich	keine Anpassung erforderlich
Sehr schlechte Zeiten ²⁾	0	0,25
Schlechte Zeiten ³⁾		
Wachstum unter Potenzial	0	0,25
Wachstum über Potenzial	0,25	0,5
Normale Zeiten ⁴⁾	0,5	> 0,5
Gute Zeiten ⁵⁾		
Wachstum unter Potenzial	> 0,5	≥ 0,75
Wachstum über Potenzial	≥ 0,75	≥ 1

Quelle: Europäische Kommission. 1 Reales BIP-Wachstum < 0% oder Produktionslücke < -4. 2 -4 ≤ Produktionslücke < -3. 3 -3 ≤ Produktionslücke < -1,5. 4 -1,5 ≤ Produktionslücke < 1,5. 5 Produktionslücke ≥ 1,5. Angaben zur Produktionslücke in % des Potenzial-BIP.

Deutsche Bundesbank

Anpassungspfad zum MTO ^{*)}

in % des BIP



* Hier für das Beispiel eines mittelfristigen Haushaltsziels (Medium Term Objective) von 0. Darstellung in Anlehnung an Europäische Kommission.

Deutsche Bundesbank

auf drei Jahre beschränkt (siehe oben stehendes Schaubild).¹¹⁾

... sowie für Ausgaben für Flüchtlinge und Terrorbekämpfung

Darüber hinaus können beispielsweise auch vorübergehend besondere Ausgaben für Flüchtlinge und für die Terrorbekämpfung als Ausnahmen klassifiziert werden (im Sinne eines außer-

gewöhnlichen Ereignisses außerhalb der Kontrolle des Staates). Auch hierbei bestehen erhebliche Abgrenzungsprobleme sowie der Anreiz, unter diesen Kategorien auch reguläre Ausgaben auszuweisen.¹²⁾ Die Ausnahmen sollen allerdings zeitlich nur begrenzt gelten. Bei flüchtlingsbedingten Mehraufwendungen wurde die ursprüngliche Zweijahresgrenze aber zwischenzeitlich um ein Jahr bis 2017 ausgedehnt; sie endet somit – nach heutigem Stand – zeitgleich mit der später eingeführten Ausnahme bezüglich der Terrorbekämpfung.

Im Ergebnis kann mit den Ausnahmen auch eine größer werdende Verfehlung des MTO entschuldigt werden. So wurde für Italien der Anpassungspfad zum MTO im Jahr 2016 trotz Verschlechterung der strukturellen Defizitquote um rund 0,7 Prozentpunkte als „weitgehend eingehalten“ erachtet, weil gleichzeitig die Strukturreform- und Investitionsklauseln sowie außergewöhnliche Ausgaben im Zusammenhang mit Flüchtlingen und zur Terrorabwehr zur Rechtfertigung akzeptiert wurden.

Mit Ausnahmen kann strukturelle Verschlechterung entschuldigt werden

Weiterer relevanter Indikator zur Prüfung der Vorgabenerfüllung

Bei der Überprüfung, ob die vorgegebene Anpassung erreicht wurde, werden im präventiven Arm neben den genannten Vorgaben für die Veränderung des strukturellen Saldos Ober-

11 Für die Strukturreform- und Investitionsklauseln ist auch Bedingung, dass die sog. „minimum benchmark“ eingehalten wird. Diese stellt einen Wert für den strukturellen Saldo dar und wird unter Berücksichtigung vergangener Produktionslücken berechnet. Die Einhaltung der „minimum benchmark“ soll gewährleisten, dass die 3%-Grenze bei einem normalen Konjunkturabschwung auch ohne fiskalische Gegenmaßnahmen nicht verletzt wird.

12 Die Kommission gibt im Hinblick auf Italien an, dass sie für das Jahr 2017 bezüglich der flüchtlingsbezogenen Ausgaben von der eigentlichen Vorgehensweise abweicht. Anstatt nur den Ausgabenzuwachs gegenüber dem Vorjahr zu berücksichtigen, was für die Beurteilung der Änderung des strukturellen Saldos relevant wäre, sollen die flüchtlingsbezogenen Gesamtausgaben 2017, abzüglich der in den Vorjahren gewährten Ausnahmen, angerechnet werden. Die zulässige Abweichung vom Anpassungspfad zum MTO fällt hierdurch erheblich höher aus.

*Neben
strukturellem
Defizitziel steht
Ausgaben-
wachstums-
obergrenze*

grenzen für das Ausgabenwachstum festgelegt (siehe Punkt 2 im Schaubild auf S. 33).¹³⁾ Hat ein Land das MTO noch nicht erfüllt, muss das Ausgabenwachstum in einem mit der verlangten Verbesserung der strukturellen Defizitquote kompatiblen Maß unter dem Wachstum des Potenzial-BIP liegen (es sei denn, der stärkere Ausgabenanstieg wird durch gleichzeitig beschlossene Einnahmenerhöhungen kompensiert). Dabei sollte mit der Ausgabenregel ursprünglich erreicht werden, dass unerwartete Mehreinnahmen nicht umgehend in Ausgabensteigerungen umgesetzt, sondern zur Rückführung der Defizite genutzt werden. Hiermit sollte übermäßigen Defiziten bei einer Umkehr des Einnahmen-Booms vorgebeugt werden.¹⁴⁾ Diese Intention ist grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings wird die Ausgabenregel bei Übererfüllung des MTO nicht angewendet. Zudem fallen die jeweiligen Berechnungen außerordentlich komplex aus, und im Zusammenspiel mit dem strukturellen Saldo bieten sich tendenziell zusätzliche Exkulpationsmöglichkeiten.¹⁵⁾

Nur erhebliche Verfehlungen problematisch

*Eskalation nur
bei „erheblicher“
Abweichung*

Eine Abweichung der Veränderung des strukturellen Saldos oder beim Ausgabenwachstum vom erwarteten Anpassungspfad im präventiven Arm wird nur dann als problematisch erachtet, wenn sie 0,5% des BIP in einem Jahr oder durchschnittlich jährlich 0,25% in zwei aufeinander folgenden Jahren beträgt beziehungsweise bewirkt. Ein Verfahren bei einer erheblichen Abweichung für Ex-post-Verfehlungen könnte im Prinzip starten, wenn einer der beiden Indikatoren (Änderung des strukturellen Saldos oder Ausgabenwachstum) in diesem Sinne erheblich abweicht. Aber die Kommission muss dann erst in einer umfassenden Beurteilung, für die keine konkreten Kriterien vorgegeben sind, feststellen, dass die Abweichung insgesamt auch qualitativ als erheblich zu beurteilen ist. Erst in diesem Fall startet das Verfahren mit einer Warnung der Kommission an das Land (siehe Punkt 4 im Schaubild auf S. 33). Dieser

Warnung folgt eine Empfehlung des Rates, die einen künftigen Anpassungspfad und eine Frist von längstens fünf Monaten vorgibt, in der auf diese Empfehlung zu reagieren ist. Wird im weiteren Verlauf festgestellt, dass diese Frist versäumt wurde, so soll der Rat auf Empfehlung der Kommission eine Sanktion in Form einer Einlage des Landes bei der EU von 0,0% bis 0,2% des BIP verlangen (siehe Punkt 6 im Schaubild auf S. 33). Wird die erhebliche Abweichung im weiteren Verlauf behoben, wird die Einlage verzinst (mit dem Zinssatz, der dem Kreditrisiko der Kommission für den betreffenden Einlagezeitraum entspricht) zurückgezahlt. Verschlechtert sich die Lage so weit, dass ein übermäßiges Defizit (korrekativer Arm) festgestellt wird, wird die verzinsliche in eine unverzinsliche Einlage umgewandelt.¹⁶⁾

Fazit zum präventiven Arm

Insgesamt ist die Wirksamkeit des präventiven Arms gering. Die Möglichkeiten, regelkonform dauerhaft und durchaus substanziell vom Haushaltsziel abzuweichen, sind erheblich, und die

13 Zu Problemen einer Ausgabenregel, deren Bestandteil der Umfang diskretionärer (einnahmenseitiger) Maßnahmen ist, s. u.

14 Ein Anstieg der Einnahmen, der stärker ausfällt als das BIP-Wachstum, wird als sog. „Einnahmen-Windfall“ interpretiert – soweit er nicht auf Einnahmen erhöhende Maßnahmen zurückzuführen ist. Gerade in der Krise hat sich gezeigt, dass im Vorfeld zu verzeichnende „Einnahmen-Windfalls“ oftmals nur temporärer Natur waren und deren Umkehr dann im weiteren Verlauf zu rasant steigenden Defiziten führte.

15 Da die Änderung des strukturellen Saldos und die Ausgabenwüchse aufgrund spezieller methodischer Ausprägungen auch aus anderen Gründen als „Einnahmen-Windfalls“ und „Einnahmen-Shortfalls“ voneinander abweichen können, wird die Bewertung der Ergebnisse schwierig. Grundsätzlich besteht zwar eine enge Beziehung zwischen den Zielen für die strukturelle Saldenverbesserung und für die Ausgabenwachstumsrate. Allerdings kann bspw. ein Unterschied daher rühren, dass im Fall der Ausgabenregel auf das mittelfristige durchschnittliche Potenzialwachstum Bezug genommen wird, während bei dem strukturellen Saldo hierfür der Wert für das aktuelle Jahr relevant ist. Außerdem kann etwa eine Fehleinschätzung der Auswirkungen der berücksichtigten diskretionären Einnahmemaßnahmen zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Das Gleiche gilt für anders als prognostizierte Entwicklungen von solchen Ausgaben, die nicht in der für die Ausgabenregel relevanten Abgrenzung enthalten sind (z. B. Zinsen).

16 Es ist unklar, wie diese Sanktion bei einem negativen Zins zu handhaben wäre.

Präventiver Arm insgesamt kompliziert, intransparent und mit sehr geringer Bindungswirkung

Kommission hat dabei einen weiten Ermessensspielraum. So wurde bislang noch für kein Euro-Land eine erhebliche Abweichung vom Anpassungspfad festgestellt – selbst dann nicht, wenn sich die strukturelle Defizitquote erhöht hatte. Zudem sind Planbarkeit und Nachvollziehbarkeit der Regeleinhaltung aufgrund der hohen Komplexität nicht gegeben. Auch besteht offenbar häufig kein ausreichender Anreiz zur Einhaltung der eigentlichen Zielvorgabe. Die drohenden finanziellen Sanktionen fallen ihrer Höhe nach kaum ins Gewicht. In der Folge droht das MTO in vielen Fällen ein Ziel zu bleiben, das nicht erreicht wird.

■ Korrektiver Arm: Defizitregel

Verfahrensablauf

Verfahren können bei anhaltender Missachtung verschärft werden

Im korrektiven Arm wird in der Regel ein „Verfahren bei einem übermäßigen Defizit“ eingeleitet, wenn die Defizitquote des abgelaufenen Jahres über 3% lag (siehe Punkt A im Schaubild auf S. 37). Eine Defizitquote über 3% gilt in der Regel nicht als übermäßig, wenn die Verfehlung temporär, eng begrenzt und auf ein außergewöhnliches Ereignis zurückzuführen ist (siehe Punkt A1 im Schaubild auf S. 37).¹⁷ Wird aber ein übermäßiges Defizit festgestellt, wird zugleich eine Empfehlung ausgesprochen, bis wann dieses zu korrigieren ist (d. h. die Defizitquote zumindest wieder auf 3% zurückzuführen ist; siehe Punkt 1 im Schaubild auf S. 37). Der Referenzwert bezieht sich zwar auf die unbereinigte Defizitquote, gleichwohl beinhalten die Empfehlungen auch quantitative Vorgaben zur Verbesserung des strukturellen Saldos sowie zum Umfang der konkret zu ergreifenden Konsolidierungsmaßnahmen. Nach einer Frist von maximal sechs Monaten hat die Kommission zu prüfen, ob wirksame Maßnahmen ergriffen wurden (siehe Punkt 2 im Schaubild auf S. 37). Bei einer mehrjährigen Korrekturfrist ist diese Prüfung zu späteren Zeitpunkten zu wiederholen. Bei positivem Ergebnis der Überprüfung sind keine weiteren Schritte erforderlich, und bei fristgerechter Einhaltung der 3%-Grenze

wird das Verfahren schließlich beendet. Wenn attestiert wurde, dass wirksame Maßnahmen in ausreichender Höhe ergriffen worden sind, das Ziel jedoch gemäß Prognose trotzdem nicht eingehalten wird, können die Empfehlungen unter Umständen angepasst werden. Dabei kann insbesondere die Korrekturfrist verlängert werden. Falls aber festgestellt wird, dass keine wirksamen Maßnahmen ergriffen wurden, ist das Verfahren zu verschärfen (Inverzugsetzung; siehe Punkt 3.1 im Schaubild auf S. 37).

Im Defizitverfahren sind dann auch finanzielle Sanktionen vorgesehen¹⁸) (siehe Punkt 3.2 im Schaubild auf S. 37). Als Sanktion ist zum einen eine Geldbuße zu verhängen, die bis zu 0,2% des BIP des betroffenen Landes betragen kann (in Deutschland wären dies derzeit rund 6½ Mrd €). Die Geldbuße kann jedoch auch auf einen Wert von null gesetzt werden, wenn außergewöhnliche wirtschaftliche Umstände oder begründete Einwände des betroffenen Landes angeführt und von der Kommission und dem Rat akzeptiert werden. Neben einer Geldbuße muss die Kommission zum anderen die Aussetzung von Struktur- und Investitionsfondsmitteln des EU-Haushalts vorschlagen. Dieser Schritt kann wiederum insbesondere dann finanziell folgenlos bleiben,¹⁹ wenn die in der Verfahrensverschärfung neu festgelegten notwendigen Korrekturmaßnahmen fristgerecht vorgenommen werden. Dies ist nach weiteren maximal vier Monaten zu prüfen (siehe Punkt 4 im Schaubild auf S. 37). Wurden bis dahin keine wirksamen Maßnahmen ergriffen, können – zusätzlich zum Aussetzen der Mittel des EU-Haushalts und der vorangegangenen Geldbuße – nochmals finanzielle Sanktionen von bis zu 0,5% des BIP verhängt werden (siehe Punkt 5

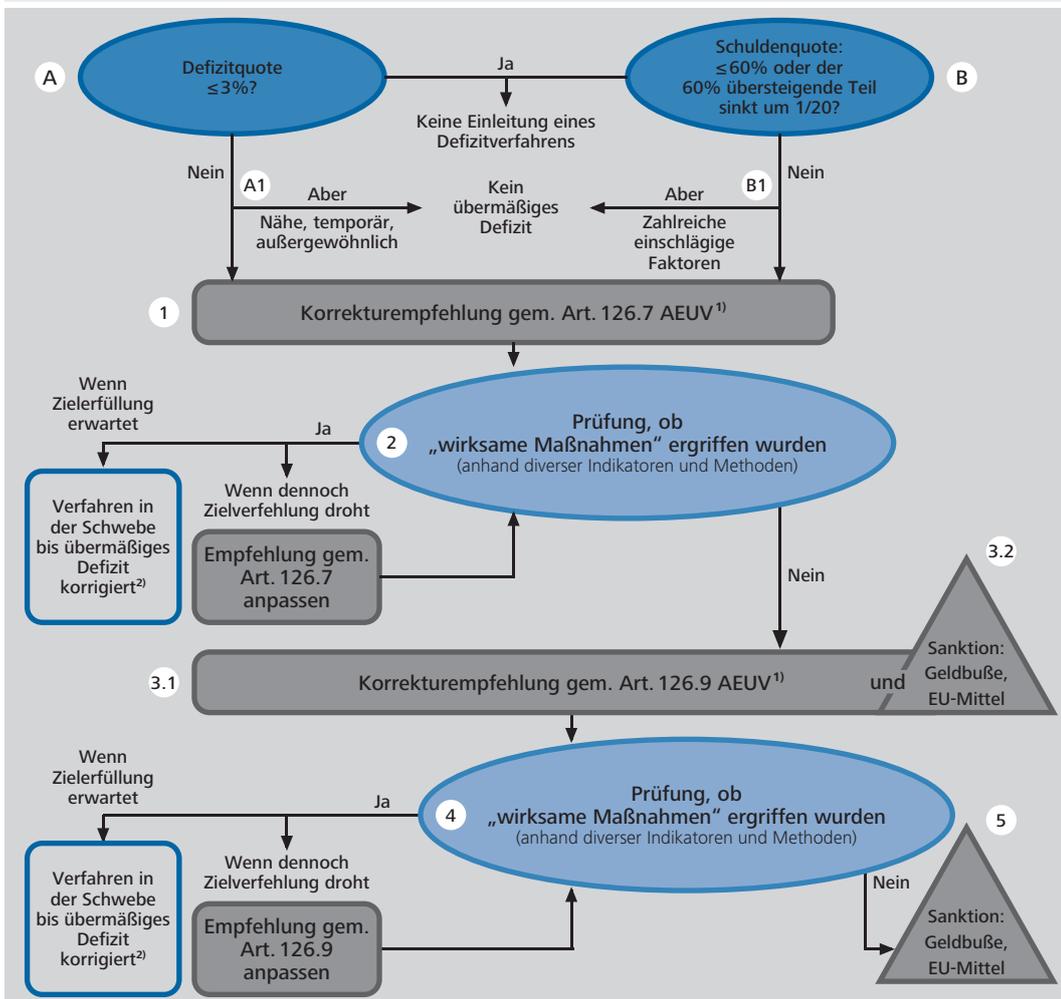
Finanzielle Sanktionen möglich, ...

¹⁷ Prinzipiell ist vorgesehen, dass auch schon eine geplante oder prognostizierte Referenzwertverfehlung mit einer Verfahrenseinleitung zu ahnden ist.

¹⁸ Seit dem Jahr 2011 sind Sanktionen bereits zu diesem frühen Zeitpunkt möglich. Zuvor konnten sie nur bei anhaltender Verfehlung nach der Verfahrensverschärfung (126.9 AEUV) ergriffen werden.

¹⁹ Bezüglich der Höhe der auszusetzenden Mittelbindungen sind zahlreiche Bestimmungen zu beachten, sodass die finanzielle Last auch hier gering ausfallen oder null betragen kann.

Vereinfachtes Schema zum Defizitverfahren
 (korrekativer Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts)



1 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). **2** Bzw. bei mehrjährigen Korrekturfristen wiederholte Prüfung, ob „wirksame Maßnahmen“ ergriffen wurden.
 Deutsche Bundesbank

im oben stehenden Schaubild). Diese Geldbuße kann jährlich erneuert werden, bis das übermäßige Defizit korrigiert ist.

2015 keine wirksamen Maßnahmen ergriffen hatten. Die Verfahren wurden verschärft, die von der Kommission vorgeschlagene und vom Rat beschlossene Höhe der Sanktion betrug jedoch null. Der Vorschlag zur Aussetzung der Mittel aus dem EU-Haushalt wurde nicht unterbreitet, und diese Sanktionsandrohung wurde dann im weiteren Verlauf durch die Feststellung obsolet, dass anschließend wirksame Maßnahmen zur Korrektur des Defizits innerhalb der neuen Frist ergriffen wurden.

... aber bislang noch nicht verhängt

Bislang wurden de facto noch keine finanziellen Sanktionen verhängt. Zwar wurde beispielsweise im Jahr 2013 festgestellt, dass Belgien keine wirksamen Maßnahmen ergriffen hatte, und daraufhin das Verfahren verschärft. Eine Sanktion wurde aber nicht vorgeschlagen. Nachdem im Frühjahr 2016 die Kommission ihre Empfehlung bezüglich Spanien und Portugal erst mit Verzögerung vorlegte, wurde schließlich im Juli, nach der Parlamentswahl in Spanien, festgestellt, dass Spanien und Portugal

Zur Prüfung, ob wirksame Maßnahmen ergriffen wurden

Feststellung wirksamer Maßnahmen neuralgischer Punkt im Verfahren, ...

Der eigentlich entscheidende Schritt im zuvor beschriebenen Defizitverfahren ist die Prüfung, ob wirksame Maßnahmen ergriffen wurden. Hieran hängen der weitere Fortgang des Verfahrens und im äußersten Fall Sanktionen. Dennoch sind die diesbezüglichen Bestimmungen in den Verordnungen sehr vage und auslegungsbedürftig. Zudem wurden sie wiederholt angepasst, sodass ein positives Urteil auch dann gefällt werden konnte, wenn die Empfehlungen zumindest auf den ersten Blick (zum Teil erheblich) verfehlt wurden.

... Bestimmungen jedoch mit beträchtlichem prozeduralem Spielraum, ...

Während für die erste Prüfung nach Feststellung des übermäßigen Defizits und anschließend an die Inverzugsetzung noch geregelt ist, wann diese durchzuführen ist (nach maximal sechs bzw. vier Monaten), liegt diese Entscheidung bei mehrjährigen Korrekturfristen im weiteren Verlauf im Ermessen der Kommission. Damit können Entscheidungen stark verzögert werden. Darüber hinaus sind die Bestimmungen über die bei der Prüfung einzubeziehenden Jahre unpräzise. Bei der erstmaligen Prüfung ist die prognostizierte Entwicklung an den Vorgaben zu messen. Bei nachfolgenden Prüfungen im Rahmen des gleichen Verfahrens hat die Kommission in der Vergangenheit fallweise nur vergangene Jahre oder auch Prognose-Jahre einbezogen. So hat die Kommission Frankreich im Frühjahr 2013 wirksame Maßnahmen bescheinigt, was eine Fristverlängerung um zwei Jahre ohne Verfahrensverschärfung ermöglichte. Dabei schloss die Prüfung die Prognose für das Jahr 2013 mit ein. Ende Februar 2015 basierte hingegen das positive Urteil der Kommission für Frankreich (und damit wieder eine Fristverlängerung um zwei Jahre ohne Verfahrensverschärfung) lediglich auf der Entwicklung vergangener Jahre. Unter Einbeziehung der Prognose für 2015 wäre dies wohl eher nicht möglich oder zumindest schwieriger zu begründen gewesen.

Eine weitere Regelauslegung, die eine effektive Schuldenbegrenzung tendenziell aufweicht, betrifft die im Verfahren gemachten Korrekturempfehlungen. So werden Empfehlungen für die Entwicklung der Defizitquote sowohl in struktureller als auch in unbereinigter Betrachtung gegeben.²⁰⁾ Im Ergebnis ist aber das Erreichen nur einer dieser Vorgaben ausreichend.²¹⁾ Dabei kann die Vorgabe für die unbereinigte Defizitquote jedoch auch durch nicht nachhaltige Entwicklungen, wie temporäre Maßnahmen, erfüllt werden, was zur Folge hat, dass die für die Korrektur des übermäßigen Defizits erforderliche Konsolidierungsanstrengung in den Folgejahren umso höher ausfallen muss. Dies wird aber wiederum mitunter zum Anlass genommen, die Frist zu verlängern – mit der Begründung, dass eine solch umfangreiche strukturelle Verbesserung hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Folgen nachteilig und zu ambitioniert sei. Dies war beispielsweise in Spanien der Fall.²²⁾ Mit Blick auf die Korrekturfrist und den vorgegebenen Anpassungspfad besteht insgesamt ein erheblicher Entscheidungsspielraum. Zwar sind grundsätzlich eine Frist von einem Jahr und eine strukturelle Anpassung von jährlich mindestens 0,5% des BIP vorgesehen. Doch können entweder eine höhere Konsolidierung festgelegt oder die Korrekturfrist verlängert werden. Die diesbezügliche Entscheidung kann wiederum mit zahlreichen und sehr un-

... mit dem die Konsolidierung aufgeschoben werden kann

²⁰ Zudem wird der Umfang für Konsolidierungsmaßnahmen („bottom-up“) empfohlen, siehe dazu Ausführungen weiter unten.

²¹ Bezüglich der Beurteilung, ob das übermäßige Defizit fristgerecht korrigiert wurde und das Verfahren beendet wird, ist immer nur die unbereinigte Defizitquote ausschlaggebend.

²² Ohne die geforderte strukturelle Verbesserung wurde das Zwischenziel für die unbereinigte Defizitquote 2014 erreicht, das endgültige Ziel im Jahr 2015 jedoch nicht mehr. Die darauf folgende Verfahrensverschärfung sah dann aufgrund des hohen Konsolidierungsbedarfs anstelle der zuvor erwarteten Korrektur im Jahr 2016 eine Verlängerung bis 2018 vor.

bestimmten „einschlägigen Faktoren“ weitgehend freihändig begründet werden.²³⁾

Auch durch Konkretisierung der Bewertungsmethoden entstehen Möglichkeiten zur Exkulpation

Zusätzlich zu den bereits genannten prozeduralen Spielräumen wurden im Rahmen der Prüfung wirksamer Maßnahmen Methoden eingeführt, die es ermöglichen, „unverschuldete“ Abweichungen vom empfohlenen Korrekturpfad nicht zu ahnden. So wird im Rahmen der Regeln die zum Bewertungszeitpunkt ausgewiesene Änderung des strukturellen Saldos mit sogenannten Alpha- und Beta-Korrekturen um unerwartete Entwicklungen der Einnahmen und des Potenzial-BIP bereinigt, bevor sie mit der ursprünglichen Empfehlung verglichen wird.²⁴⁾ Dies mag auf den ersten Blick naheliegend erscheinen. Im Ergebnis werden die Mitgliedstaaten aber von der Verantwortung für die Regelinhaltung befreit. Dabei sind die Probleme aus Staatsverschuldung letztlich unabhängig davon, ob diese aus vorhersehbaren oder unerwarteten Entwicklungen resultieren. Daher wäre im Defizitverfahren sicherlich eine vorsichtige, auf Sicherheitsabstände zur Defizitobergrenze bedachte Haushaltsplanung zielführender. Zudem sind die diesbezüglich herangezogenen komplexen Methoden im Zusammenspiel mit hohen Datenanforderungen kaum nachvollziehbar. Auch haben die Mitgliedstaaten einen erheblichen Informationsvorteil hinsichtlich der einzuspeisenden Daten, der strategisch genutzt werden kann. So spielt die Quantifizierung finanzpolitischer Maßnahmen auf der Einnahmenseite eine ausschlaggebende Rolle. Hier ist die Kommission jedoch von den Schätzungen der Länder abhängig, die sie im Detail kaum überprüfen kann – etwa zu Mehreinnahmen im Zusammenhang mit einer verbesserten Steuerverwaltung.

Vermehrung von Indikatoren liefert weitere Exkulpationsmöglichkeiten, ...

Parallel zur vorgenannten Prüfung der Rückführung struktureller Defizite soll zudem die Fiskalpolitik anhand des Umfangs der ergriffenen Maßnahmen bewertet werden. Im sogenannten „Bottom-up-Ansatz“ wird dabei (dem Prinzip nach ähnlich wie im präventiven Arm) überprüft, ob die einnahmenseitigen Maßnahmen im Zusammenspiel mit der Änderung des Ausgaben-

wachstums mindestens so groß sind, dass die empfohlene (strukturelle) Konsolidierung erreicht wird. Ebenso wie bei der Beta-Korrektur muss auch hier die Wirkung der Einnahmenmaßnahmen quantifiziert werden, wodurch die bereits zuvor erwähnten Probleme auftreten. Hinzu kommt, dass auch die Entwicklung der Ausgaben ohne zusätzliche Maßnahmen ex ante zu treffend quantifiziert werden muss.²⁵⁾

23 Die einschlägigen Faktoren sind in Art. 1 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, geändert durch die Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit genannt: „a) die mittelfristige Wirtschaftsentwicklung, insbesondere Potenzialwachstum einschließlich der verschiedenen Beiträge von Arbeit, Kapitalbildung und der totalen Faktorproduktivität, der Konjunkturentwicklungen und des Finanzierungssaldos des privaten Sektors; b) die mittelfristige Entwicklung der öffentlichen Haushalte einschließlich insbesondere den Fortschritt im Hinblick auf die Anpassung an das mittelfristige Haushaltsziel, die Höhe des Primärsaldos und die Entwicklungen bei den Primärausgaben in der laufenden Rechnung und in der Kapitalrechnung, die Umsetzung von politischen Maßnahmen im Rahmen der Vorbeugung und Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte, die Umsetzung politischer Maßnahmen im Rahmen der gemeinsamen Wachstumsstrategie der Union und der Qualität der öffentlichen Finanzen insgesamt, insbesondere die Wirksamkeit des nationalen haushaltspolitischen Rahmens; c) die mittelfristige Entwicklung der Schuldenstandsquote, ihre Dynamik und Tragfähigkeit, einschließlich insbesondere Risikofaktoren, wie die Fälligkeitsstruktur und Währungszusammensetzung der Schulden, sowie Bestandsanpassungen und deren Zusammensetzung, kumulierte Rücklagen und andere Vermögenswerte des Staates, Garantien, insbesondere solche gegenüber dem Finanzsektor, und implizite Verbindlichkeiten im Zusammenhang mit der Bevölkerungszusammensetzung und der privaten Verschuldung, insoweit diese implizite Verbindlichkeiten für den Gesamtstaat darstellen kann. Die Kommission schenkt allen sonstigen Faktoren gebührende und ausführliche Beachtung, die aus Sicht des betreffenden Mitgliedstaats von Bedeutung sind, um die Einhaltung der Defizit- und Schuldenkriterien in umfassender Weise zu beurteilen, und die der Mitgliedstaat dem Rat und der Kommission vorgelegt hat. In diesem Zusammenhang werden insbesondere finanzielle Beiträge zur Förderung der internationalen Solidarität und zur Erreichung der politischen Ziele der Union, die Schulden aufgrund der bilateralen und multilateralen Unterstützung zwischen den Mitgliedstaaten im Kontext der Wahrung der Finanzstabilität und die Schulden im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzen bei größeren finanziellen Störungen berücksichtigt.“

24 Die darüber hinaus auch noch mögliche Gamma-Korrektur um andere unerwartete Ereignisse ist im Regelwerk nicht näher oder abschließend spezifiziert.

25 Der empfohlene Umfang zu ergreifender Maßnahmen ist dann nicht mit der gewünschten Verbesserung des strukturellen Saldos kompatibel, wenn die Entwicklung der Ausgaben und der Einnahmen zum Zeitpunkt der Empfehlung falsch eingeschätzt wird. Im Ergebnis könnte eine unzureichende Konsolidierung durch einen Prognosefehler entschuldigt werden.

... auch weil der eine gegen den anderen Indikator aufgewogen werden kann

In der Prüfung, ob wirksame Maßnahmen ergriffen wurden, wird schließlich betrachtet, ob die Vorgaben des Bottom-up-Ansatzes und die Vorgaben für die strukturelle Verbesserung erreicht wurden. Etwaige Divergenzen sollen zwar grundsätzlich aufgeklärt werden, dies ist jedoch nicht immer zweifelsfrei möglich. In der Vergangenheit wurde jedenfalls bestätigt, dass wirksame Maßnahmen ergriffen wurden, obwohl nur eines der beiden Kriterien erfüllt war, während das andere erheblich verfehlt wurde. Die Regeln lassen schließlich sogar auch dann ein abweichendes Urteil zu, wenn auf Basis beider Methoden eine unzureichende Konsolidierung ausgewiesen wird – und zwar auf Grundlage einer abschließenden Gesamtbewertung, für die es keine konkreten Kriterien gibt. So wurde beispielsweise Frankreich im Frühjahr 2014 bei Verfehlung der nominalen Vorgaben das Ergreifen wirksamer Maßnahmen bescheinigt, obwohl sowohl die Veränderung des strukturellen Saldos (mit und ohne Korrektur) als auch der Umfang der Maßnahmen hinter den Empfehlungen zurückblieben. Ausschlaggebend hierfür war dann, dass die verbleibende Verfehlung mit 0,1% des BIP als geringfügig eingestuft wurde.²⁶⁾

Künftig wohl Vereinfachung durch Einführung des Ausgabenrichtwerts

Die Kommission hat für die Zukunft eine veränderte Vorgehensweise im Defizitverfahren in Aussicht gestellt. So sollen der Bottom-up-Ansatz und die Korrektur des strukturellen Saldos um unerwartete Entwicklungen (Alpha- und Beta-Korrektur) durch eine Ausgabenwachstumsobergrenze ersetzt werden, die ex ante mit der empfohlenen Rückführung der Defizitquote (unbereinigt und strukturell) kompatibel ist. Dies würde eine Vereinfachung darstellen. Allerdings spielen auch hier insbesondere die schwer zuverlässig zu beziffernden diskretionären Einnahmenmaßnahmen eine Rolle. Zudem würden mit diesem Ansatz im Ergebnis weiterhin alle Entwicklungen, die von der Prognose abweichen, als unverschuldet exkulpiert. Dies hätte zur Folge, dass auch künftig wirksame Maßnahmen attestiert werden könnten, selbst wenn die zuvor geforderte strukturelle Verbesserung im Nachhinein deutlich verfehlt würde.²⁷⁾ Schließ-

lich könnte die Kommission im Hinblick auf die wirksamen Maßnahmen auch bei Verfehlung der quantitativen Ausgabenobergrenze weiterhin quasi freihändig eine positive abschließende Gesamtbewertung abgeben, für die keine konkreten Kriterien festgelegt wurden.

Fazit zum korrektiven Arm: Defizitregel

In der Gesamtschau beinhaltet das Defizitverfahren viele Ausnahmen, Besonderheiten und Entscheidungsspielräume, sodass anhaltend hohe Defizite über dem Referenzwert regelkonform möglich sind. Die Konsolidierung lässt sich erheblich verzögern. Aufgrund der Komplexität und des sehr weitreichenden Ad-hoc-Entscheidungsspielraums sind auch Nachvollziehbarkeit und Transparenz des Verfahrens stark eingeschränkt. Die Methoden wurden immer wieder geändert und sind – selbst für Fachleute – kaum nachvollziehbar. Daher entsteht der Eindruck, das Verfahren werde an gewünschte Prüfungsergebnisse angepasst. Die Mitgliedstaaten wurden in weiten Teilen aus der Verantwortung für das tatsächliche Erreichen der Zielwerte entlassen. Hierdurch sind die Anreize zur Einhaltung der Referenzwerte und damit deren Bindungswirkung eingeschränkt. Zwar sind Verfehlungen grundsätzlich sanktionsbewehrt, und finanzielle Sanktionen können zu einem recht frühen Zeitpunkt verhängt und bei anhaltender Verfehlung eskaliert werden. Allerdings sind diese in der praktischen Haushaltsüberwachung nach den bisherigen Erfahrungen äußerst unwahrscheinlich.

Regeln zur Korrektur eines übermäßigen Defizits nicht überzeugend

²⁶ Anstelle aufgrund einer „nur“ geringen Verfehlung vom regulären Prozess abzuweichen, könnte das Verfahren regulär angewendet, aber die geringe Abweichung ggf. bei der Sanktionsbemessung berücksichtigt werden.

²⁷ Dies könnte etwa daran liegen, dass sich Ausgabenkomponenten, die nicht in die Berechnung der Ausgabenobergrenze einfließen, anders als erwartet entwickeln. Z. B. werden Zinsausgaben ausgeklammert.

Korrektiver Arm: Schuldenregel

*Defizitverfahren
auch bei
Verletzung des
Schulden-
kriteriums
möglich, ...*

Im korrektiven Arm kann ein „Verfahren bei übermäßigem Defizit“ auch im Zusammenhang mit dem Schuldenkriterium eingeleitet werden (siehe Punkt B im Schaubild auf S. 37).²⁸⁾ So wurde für eine Schuldenquote oberhalb des Referenzwertes von 60% die Vorgabe, dass diese „hinreichend rückläufig“ und sich „rasch genug dem Referenzwert nähern“ soll, im Jahr 2011 operationalisiert. Die Vorgabe gilt als erfüllt, wenn sich der Abstand zum Referenzwert in den vergangenen drei Jahren um jährlich durchschnittlich ein Zwanzigstel verringert hat. Ist dies nicht der Fall, gilt die Anforderung auch dann als erfüllt, wenn sich diese Verringerung für das letzte Jahr und die folgenden zwei Jahre gemäß der Kommissionsprognose ergibt. Zudem kann der Einfluss der Konjunktur im Zähler und im Nenner der Schuldenquote herausgerechnet werden.²⁹⁾ Wenn diese numerischen Ziele alle verfehlt werden, erstellt die Kommission einen Bericht. Sie prüft darin insbesondere auch die Bedeutung der oben genannten zahlreichen einschlägigen Faktoren³⁰⁾ (siehe Punkt B1 im Schaubild auf S. 37). Hierzu zählt etwa auch die Würdigung des „Fortschritts im Hinblick auf die Anpassung an das mittelfristige Haushaltsziel“, wobei nähere Bestimmungen fehlen (z. B. welche Jahre diesbezüglich wie zu berücksichtigen sind). Wenn die Gesamtbetrachtung einschließlich der einschlägigen Faktoren ergibt, dass das Kriterium für die Schuldenquote verfehlt wurde, so schlägt die Kommission dem Rat vor, ein übermäßiges Defizit festzustellen. Das Defizitverfahren entspricht dann dem zuvor beschriebenen Ablauf. Es wird also auch hier eine Frist gesetzt, und zur Korrektur werden Ziele für die unbereinigte sowie strukturelle Defizitquote und der Umfang der Maßnahmen empfohlen (Punkte 1ff. im Schaubild auf S. 37).

*... aber offenbar
wegen Vielzahl
von Faktoren
unwahrscheinlich*

Letztlich ist die Feststellung eines übermäßigen Defizits hinsichtlich des Schuldenkriteriums wenig wahrscheinlich und auch bis heute in keinem Fall erfolgt. Beispielsweise wählte die Kom-

mission im Fall Italiens besonders großzügige Regelauslegungen. Unter anderem kann nun eine deutliche Verfehlung des Zieles für den Schuldenabbau offenbar sogar mit einer Verfehlung des anspruchsrärmeren präventiven Arms geheilt werden, sofern diese als nicht erheblich gewertet wird. Hiermit wurde die Schuldenregel als eigenständiges Kriterium ausgehebelt. Und sogar gegenüber einem Land mit besonders hohen Verbindlichkeiten wird darauf verzichtet, wichtige Impulse für eine spürbare Rückführung zu geben. Zudem ist auch bei der Schuldenregel nicht abschließend festgelegt, wann die Einhaltung zu prüfen ist. Im Fall Italiens hatte die Kommission im Mai 2016 bezüglich der Schuldenquote des Jahres 2015 geprüft und dabei eine neuerliche Prüfung für Herbst 2016 angekündigt. Der Bericht wurde aber erst im Februar 2017, nach dem Verfassungsreferendum in Italien, erstellt. Damit konnte nicht frühzeitig etwaigen Fehlentwicklungen entgegen gewirkt werden. Zudem kam es zu keiner Feststellung eines übermäßigen Defizits, obwohl im Februar-Bericht festgestellt wurde, dass das Schuldenkriterium gemäß Kommissionsprognose nicht eingehalten wird. Begründet wurde diese Vorgehensweise damit, dass die Verfehlung noch durch zusätzliche Maßnahmen im Jahr 2017 abgewendet werden könne. Im Mai 2017 erklärte die Kommission, dass zusätzliche Maßnahmen ergriffen wurden und daher zu diesem Zeitpunkt keine weiteren Verfah-

²⁸ Das Verfahren heißt zwar „Verfahren bei einem übermäßigem Defizit“, knüpft aber grundsätzlich an beiden Referenzwerten an.

²⁹ Für Mitgliedstaaten, die sich bei Inkrafttreten der neuen Bestimmung (November 2011) in einem Defizitverfahren befanden, wurden Übergangsbestimmungen festgelegt. Für einen Zeitraum von drei Jahren ab der Korrektur jenes übermäßigen Defizits, gelten für sie die Anforderungen des Schuldenkriteriums als erfüllt, wenn genügend Fortschritte bei der Einhaltung erzielt werden. Dies wird mit der Vorgabe zum sog. „minimum linear structural adjustment“ näher bestimmt, deren Einhaltung gewährleisten soll, dass das Schuldenkriterium am Ende der dreijährigen Übergangsfrist eingehalten wird. Bezogen auf die Beurteilung zum abgelaufenen Jahr 2016 sind davon noch Belgien, Zypern, Irland, die Niederlande, Österreich und Slowenien betroffen.

³⁰ Siehe Fußnote 23 auf S. 39.

rensschritte erforderlich seien.³¹⁾ Die Schuldenquote ist von 132,1% im Jahr 2015 weiter gestiegen, und für das Jahr 2017 erwartet die Kommission 133,1%. Damit läge die Schuldenquote um 8 Prozentpunkte über dem Wert, der bei einer Verringerung über drei Jahre um jährlich ein Zwanzigstel erreicht worden wäre.

Schuldenkriterium spätestens mit jüngster Implementierung wohl wirkungslos

Insgesamt ist somit zwar zu begrüßen, dass die zunächst unbestimmten Anforderungen hinsichtlich des Schuldenkriteriums konkretisiert wurden. In der tatsächlichen Umsetzung ist die Schuldengrenze hierdurch jedoch kaum effektiver geworden. Selbst über mehrere Jahre steigende Schuldenquoten sind möglich, ohne dass ein übermäßiges Defizit festgestellt wird. Anreize zur Einhaltung der Vorgabe hinsichtlich eines deutlichen Abbaus überhöhter Verschuldung bestehen vor diesem Hintergrund hieraus kaum.

■ Schlussbemerkungen

Bindungskraft des SWP ...

Solide Staatsfinanzen in den einzelnen Mitgliedstaaten sind eine elementare Voraussetzung für eine stabilitätsorientierte Währungsunion. Fiskalregeln sollen hierzu einen wesentlichen Beitrag leisten, indem sie der Verschuldungsneigung der politischen Akteure entgegenwirken und das Vertrauen in die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen stärken. Die grundlegenden quantitativen Vorgaben des SWP bieten dafür durchaus geeignete Voraussetzungen. Auch stehen im präventiven und korrektiven Arm Instrumente zur Verfügung, mit denen Kommission und Rat auf die zügige Korrektur von Fehlentwicklungen hinwirken könnten. So können anhaltende Verfehlungen sogar finanziell sanktioniert werden, um Anreize für ein Umsteuern zu einer soliden Haushaltsführung zu setzen.

... nur noch schwach, ...

Die Regeln und deren Auslegung wurden im Zeitverlauf wiederholt verändert. Obwohl als Lehre aus der Staatsschuldenkrise und insbesondere bei Ausweitung der fiskalischen und geldpolitischen Risikoteilung die Notwendigkeit einer stärkeren Bindungswirkung betont wurde,

hat dies im weiteren Verlauf eine geringe Rolle gespielt. Die gestiegene Bedeutung der Kommission im Rahmen des SWP führte nicht zu einer strikteren Umsetzung, sondern im Einvernehmen mit dem Rat (der Finanzministerinnen und -minister) wurde zunehmend auf die Flexibilisierung der Regeln gesetzt. Diese wurden immer komplexer, und es wurden beträchtliche Ermessensspielräume insbesondere zur Exkulpation von Verfehlungen eröffnet. Mittlerweile sind sie kaum noch nachvollziehbar. Es besteht der Eindruck, dass die Regelauslegung teils aus einem politischen Verhandlungsprozess resultiert. Dabei scheinen die Regeln an die Finanzpolitik der einzelnen Länder angepasst zu werden und nicht umgekehrt. Anreize für eine solide Fiskalpolitik wurden dabei zugunsten einer konjunkturellen Feinsteuerung über eine expansivere Finanzpolitik und anderer (wirtschafts-)politischer Ziele in den Hintergrund gedrängt. Im Ergebnis werden die regulären quantitativen Ziele und Vorgaben des SWP häufig verfehlt.

31 Detaillierter: Die Kommission hatte bereits im Mai 2016 für Italien bezüglich des Jahres 2015 festgestellt, dass der rückblickende Teil der Schuldenregel verfehlt wurde, und sie erwartete gleichzeitig auch in der Vorausschau eine Verfehlung. Dies sollte aber insbesondere dadurch exkulpiert werden, dass die Anpassung zum MTO als relevanter Faktor berücksichtigt wird. Dabei befand es die Kommission als ausreichend, wenn der Anpassungspfad zum MTO im Jahr 2016 (also wiederum ex ante) „weitgehend“ eingehalten würde. D. h., sogar eine Verfehlung bei diesem Faktor wäre ausreichend, solange diese nicht erheblich ist. Jedoch nahm sie für diese Einschätzung nicht auf ihre Prognose Bezug, aus der eine quantitativ erhebliche Abweichung hätte geschlossen werden müssen, sondern sie unterstellte, dass die notwendige Anpassung noch durch weitere fiskalische Maßnahmen erfolgen werde. Im Prüfbericht zur Schuldenregel vom Februar 2017 wurde dann festgestellt, dass der Anpassungspfad zum MTO im Jahr 2016 (relevanter Faktor) nur dann als nicht erheblich verfehlt gelten könne, wenn 2017 eine erhebliche Abweichung vermieden würde. Da auch dies in der Prognose nicht abzusehen war, forderte die Kommission Italien auf, zusätzliche Maßnahmen von 0,2% des BIP zu ergreifen. Diese Bedingung wird nunmehr nach Ansicht der Kommission vom Mai 2017 erfüllt. Die Feststellung einer erheblichen Abweichung vom Anpassungspfad zum MTO kann dabei aber nur vermieden werden, da die Kommission von dem zuvor angekündigten Vorgehen bei der Berücksichtigung der flüchtlingsbezogenen Kosten abweicht (siehe Fußnote 12 auf S. 34). Die Kommission schlussfolgerte im Mai vor diesem Hintergrund, dass zu diesem Zeitpunkt keine weiteren Verfahrensschritte erforderlich seien.

... wäre aber mit weitreichenden Reformen zu stärken

Zwar sind die Defizitquoten insgesamt spürbar gesunken, doch die Schuldenquoten sind in vielen Mitgliedstaaten weiterhin sehr hoch. Das aktuelle Niedrigzinsniveau entlastet die Staatsfinanzen und hat in den letzten Jahren maßgeblich zum Defizitrückgang beigetragen. Die Probleme aus hohen Schulden werden damit stark gemindert. Es sollte sich aber nicht auf anhaltende Niedrigzinsen verlassen werden, und in allen Ländern ist ein zügiger Abbau sehr hoher Schuldenquoten zum Erreichen einer soliden Grundposition von elementarer Bedeutung. Auch um bei einer künftig weniger expansiven geldpolitischen Ausrichtung das Vertrauen in die Staatsfinanzen erhalten zu können, wäre es wichtig, die Wirksamkeit der Fiskalregeln und ihre Glaubwürdigkeit zu verbessern. Die grundlegenden quantitativen Ziele und Obergrenzen des SWP sollten wieder bedeutsamer werden; nicht zuletzt wäre die Einhaltung des strukturell annähernd ausgeglichenen Haushalts nachdrücklicher einzufordern. Eine deutliche Einschränkung der Ausnahmen, zu berücksichtigenden Faktoren und Bereinigungen wäre geboten. Dazu wären auch die Anpassungsvorgaben auf Basis gestaltungsfester und beständiger Methoden zu definieren. Die Regelbefolgung sollte zudem nicht am Konsolidierungsbemühen, sondern an den Ergebnissen gemessen werden. Des Weiteren könnte der bei Verfehlungen der Vorgaben resultierende stärkere Schuldenaufbau auf einem Kontrollkonto erfasst und im weiteren Verlauf wieder getilgt werden. Die Wirkung der automatischen Stabilisatoren sollte grundsätzlich im Rahmen der Regeln berücksichtigt werden. Überdies wären Ausnahmen für gravierende Krisensituationen sinnvoll. Allerdings sollte eine darüber hinausgehende aktive Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung durch ein Feinsteuern der Finanzpolitik nicht Bestandteil der Haushaltsregeln sein. Möglichkeiten dazu verblieben den Mitgliedstaaten, soweit sie dabei die Regelgrenzen nicht verletzen. Mit insgesamt einfachen und transparenten Zielen und Methoden wären die Entscheidungen in den Verfahren schließlich leichter nachvollziehbar und könnten

dann auch wieder von der Öffentlichkeit bewertet werden.

Ein Fortschritt im Hinblick auf die Implementierung der Fiskalregeln könnte potenziell erzielt werden, wenn zumindest die Überwachung der Haushalte und der Regeleinhaltung von der Kommission auf eine hierauf spezialisierte neue Institution übertragen würde. Eine insgesamt striktere Anwendung und im Ergebnis ein besserer Schutz durch widerstandsfähigere öffentliche Finanzen wären vor allem dann vorstellbar, wenn diese Institution unabhängig wäre und außer dem Mandat für solide Staatsfinanzen keine anderen, konkurrierenden politischen Ziele zu verfolgen hätte. Rechtskräftige Entscheidungen im Rahmen der Regeln – wie etwa die Feststellung eines übermäßigen Defizits – könnten auf der Grundlage der Prüfberichte wie bislang vom Rat getroffen werden. Zumindest die Vorbereitung sollte aber zielgenauer und unpolitischer sein – denn die Regeln sollten ja gerade der politischen Verschuldungsneigung entgegenwirken. Da die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen im Kontext des europäischen Krisenlösungsmechanismus eine entscheidende Rolle spielt und der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) diesbezügliche Einschätzungen vorzulegen hat, könnte auch eine Übertragung dieser Funktionen auf diese Institution in Erwägung gezogen werden – sofern es gelingt, eine politische Einflussnahme bei der Analyse und Ableitung etwaiger Anpassungsvorgaben zu vermeiden.³²⁾

Fiskalregeln allein können jedoch ohne einen Grundkonsens zu deren Einhaltung tragfähige Staatsfinanzen nicht sicherstellen. Zudem sind weitere Reformen am Ordnungsrahmen der Wirtschafts- und Währungsunion erforderlich, um diese widerstandsfähiger zu machen (vgl. Übersicht auf S. 44 mit diesbezüglichen Vor-

Haushaltsüberwachung von der Kommission lösen

Daneben weitere Reformen zur Stärkung des Ordnungsrahmens erforderlich

³² Hierzu – und grundsätzlich bei einer grundlegenden Reorganisation des Verfahrens – wäre eine Änderung des ESM-Vertrages und gegebenenfalls auch der EU-Verträge erforderlich.

Überblick über ausgewählte Empfehlungen und Maßnahmen

Finanzstabilität	Finanzpolitik	Wirtschaftspolitik
Verlustresistenz von Banken erhöhen: Eigenkapitalanforderungen und/oder Leverage Ratio Makroprudenzielles Instrumentarium konsequent einsetzen und weiterentwickeln Integration Eigen- und Fremdkapitalmärkte verbessern – Einheitlicher Rechtsrahmen – Diversifizierte Kreditvergabe Trennung von Geldpolitik und Bankenaufsicht Einheitlicher Abwicklungsmechanismus (SRM) – Ausreichendes Bail-in fähiges Kapital – Bail-in strikt anwenden und nicht lebensfähige Banken konsequent abwickeln – Gemeinsamer fiskalischer Absicherungsmechanismus mit nationalem Selbstbehalt Auch Finanzsystem außerhalb des Bankensektors angemessen regulieren (z. B. Schattenbanken)	Unabhängige Institution zur Haushaltsüberwachung schaffen Fiskalregeln – Einfacher und transparenter ausgestalten und stringent umsetzen – Einheitliche und nachvollziehbare Überwachung – Weniger diskretionärer Entscheidungsspielraum – Automatismus bei Korrekturmaßnahmen erhöhen – Schuldenquote stärker berücksichtigen ESM – Konditionierte Liquiditätshilfen – Zinsaufschläge bei Hilfen – Stärkere Rolle im etwaigen Insolvenzprozess – Außerordentliche fiskalische Maßnahmen, um Schuldenschnitt abzuwenden beziehungsweise abzumildern	Ungleichgewichtsverfahren überprüfen und gegebenenfalls anpassen, sobald ausreichende Erfahrungen vorliegen; stringent umsetzen Europäische Koordinationsmechanismen straff und transparent gestalten Grenzüberschreitende Wechselwirkungen beachten, aber keine wirtschaftspolitische Feinstuerung durch zentrale Ebene
Geldpolitik		
Kernziel Preisstabilität im Fokus halten Grenzen des Mandats eher eng auslegen, um Unabhängigkeit zu legitimieren Einheit von Haftung und Kontrolle in anderen Bereichen nicht unterlaufen, Marktprozesse nicht verzerren	Keine Verantwortung für Finanzstabilitätsrisiken aus Solvenzproblemen von Staaten und Banken übernehmen Keine Gemeinschaftshaftung für staatliche Solvenzrisiken über die Bilanz der Zentralbanken erwirken Institutionelle Trennung von Geldpolitik und Bankenaufsicht	
Deutsche Bundesbank		

schlägen der Bundesbank³³⁾). Insbesondere wären Haftung und Kontrolle wieder stärker in Einklang zu bringen. Solange die finanzpolitische Entscheidungsautonomie bei den Mitgliedstaaten verbleibt, kommt es darauf an, auch deren Eigenverantwortung zu festigen. Hierzu gehört, die Finanzmarktstabilität zu stärken, indem nicht zuletzt die negative Wechselwirkung zwischen Staaten und Finanzinstituten (Banken-Staaten-Nexus) entschärft wird. Eine wichtige Voraussetzung hierfür ist, die bestehenden regulatorischen Privilegien für Staatsanleihen schrittweise abzuschaffen. Auch kann die Vereinbarung eines geordneten Verfahrens zur Restrukturierung von Staatsschuldtiteln für

den Fall eines staatlichen Zahlungsausfalls zur Prävention und Bewältigung von Krisen beitragen. Zu fiskalisch eigenverantwortlichen Mitgliedstaaten gehört auch eine entsprechend eigenverantwortliche Finanzierung an den Kapitalmärkten. Glaubwürdige Fiskalregeln sollten das Vertrauen in solide Staatsfinanzen aller Mitgliedstaaten stärken und Risikoaufschläge ab-

³³ Vgl.: Deutsche Bundesbank, Monatsberichte, März 2015 und Juli 2016, a. a. O. Fiskalregeln, die zum Erreichen solider Staatsfinanzen beitragen, sind aber nicht nur in dem bestehenden Ordnungsrahmen der Währungsunion mit nationaler Verantwortung für die Fiskalpolitik relevant. Sie wären auch bei einer teilweise geforderten politischen oder fiskalischen Union, d. h. nach einer weitgehenden Abgabe nationaler Souveränität, unverzichtbar.

schmelzen lassen. Dagegen würde eine Ausweitung der Gemeinschaftshaftung, etwa zur Kompensation des mit schwachen Fiskalregeln ver-

bundenen Vertrauensverlustes für Länder mit angespannter Haushaltslage, die Balance von Haftung und Kontrolle weiter schwächen.