

Öffentliche Finanzen im Euroraum: aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen

Die Fiskalpolitiken im Euroraum haben weiter schwere Aufgaben zu bewältigen. Zwar klingt die Corona-Pandemie ab. Aber die Euro-Länder stehen insbesondere wegen des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine und der Energiewende vor großen Herausforderungen. Dabei sind die Staatsfinanzen in schlechterer Verfassung als vor der Coronakrise. Etliche Länder weisen sehr hohe Schuldenquoten und hohe Defizite auf. Gleichzeitig haben sich die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen gewandelt. In ihren Basislinien gehen aktuelle Prognosen für den Euroraum von einer fortgesetzten wirtschaftlichen Erholung aus. Zugleich werden aber deutliche angebotsseitige Verspannungen verzeichnet. Der Preisdruck ist hoch und droht sich zu verfestigen. Daher hat die Geldpolitik die Zinswende eingeleitet.

Vor diesem Hintergrund ist eine umsichtige Finanzpolitik erforderlich. Nicht angemessen sind zusätzliche, breit angelegte, durch Schulden finanzierte Stützungsmaßnahmen und Fiskalimpulse. Die Finanzpolitik sollte vielmehr zielgenau agieren. Maßnahmen, die Energiepreise senken, entsprechen dem nicht. Außerdem vermindern sie Anreize zur Energiewende, und es lohnt sich weniger, Energie zu sparen. Stattdessen sollten beispielsweise gezielter nur einkommensschwache Haushalte unterstützt werden, da sie besonders stark von steigenden Preisen betroffen sind. Für die Energiewende und für die Verteidigung dürften vermehrt staatliche Mittel nötig sein. Viel spricht aber dafür, auch gezielte zusätzliche Maßnahmen weitgehend im Haushalt gegenzufinanzieren. Denn höhere Defizite drohen gesamtwirtschaftlich kontraproduktiv zu wirken, indem sie den bereits vorhandenen Preisdruck verstärken. Zudem würden die teils stark angespannten Staatsfinanzen noch mehr belastet – während der Fokus eigentlich wieder stärker auf solide Staatsfinanzen gerichtet werden sollte.

Die Unsicherheit über die weitere Entwicklung ist allerdings hoch. Eine andere finanzpolitische Herangehensweise wäre zu empfehlen, wenn negative Risiken einträten und beispielsweise doch die Nachfrage einbräche. Dies ist aber derzeit nicht die Basislinie der meisten Prognosen, auch nicht der der Europäischen Kommission. Deshalb überzeugt nicht, dass die Generalausnahme der europäischen Fiskalregeln bis 2023 verlängert wurde. Selbst ohne diese Entscheidung hätten nur wenige Mitgliedstaaten ihren derzeit angelegten Fiskalkurs straffen müssen. Dagegen schafft die Verlängerung nun Spielraum für zusätzliche schuldenfinanzierte Fiskalprogramme, die aus heutiger Sicht nicht angezeigt erscheinen. Die fiskalische Lage ist in einigen Mitgliedstaaten fragil. Um das Vertrauen in solide Staatsfinanzen zu stärken, ist die jeweilige nationale Finanzpolitik gefordert. In diesem Umfeld sind glaubwürdige Fiskalregeln wichtiger denn je. Denn bindende und nachvollziehbare Regeln können Vertrauen schaffen. Deswegen kommt einer stabilitätsorientierten Reform der europäischen Fiskalregeln große Bedeutung zu.

Prognose der Europäischen Kommission zur Entwicklung der Staatsfinanzen

Euroraum: Defizit- und Schuldenquote sinken

Defizit sinkt wegen auslaufender Corona-Maßnahmen und günstiger Konjunktur-entwicklung

Die Europäische Kommission (im Folgenden kurz: Kommission) erwartet,¹⁾ dass die Defizitquote im Euroraum im laufenden und im kommenden Jahr sinkt. Nach 5,1% im vergangenen Jahr soll sie auf 3,7% und 2,5% zurückgehen. Ausschlaggebend ist zum Ersten die sich verbessernde Konjunkturlage. Gemäß Kommission schließt sich die Produktionslücke bis 2023 vollständig. Die Defizitquote sinkt deshalb 2022 um $\frac{3}{4}$ Prozentpunkte und 2023 um $\frac{1}{2}$ Prozentpunkt. Zum Zweiten laufen haushaltsbelastende Maßnahmen aus. Maßnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie hatten gemäß Kommission 2021 noch $3\frac{1}{4}$ % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) betragen. Sie gehen im laufenden Jahr auf $\frac{3}{4}$ % zurück und laufen dann wohl ganz aus.²⁾ Neue Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Ukrainekrieg und den sprunghaft gestiegenen Energiepreisen beziffert die Kommission auf $\frac{3}{4}$ % des BIP im laufenden Jahr. Diese defiziterhöhenden Maßnahmen sollen 2023 wieder weitgehend entfallen. Die entlassenden konjunkturellen und temporären Einflüsse verdecken, dass die übrigen Haushaltsentwicklungen die Defizitquote spürbar erhöhen: 2022 um $1\frac{1}{4}$ Prozentpunkte und 2023 um $\frac{1}{4}$ Prozentpunkt. Die Schuldenquote sinkt gemäß der Kommissionsprognose von 97,4% im vergangenen Jahr auf 92,7% im Jahr 2023. Ausschlaggebend hierfür ist das recht stark zunehmende nominale BIP im Nenner.

Fiskalischer Kurs derzeit schwer zu interpretieren

Es ist derzeit besonders schwierig, den aktuellen fiskalischen Kurs zu beurteilen. Für das laufende und das kommende Jahr zusammengekommen zeigt der herkömmliche Indikator zwar einen restriktiven Kurs an (d.h. die strukturelle Primärdefizitquote sinkt³⁾). Ursächlich sind aber vor allem auslaufende Corona-Maßnahmen. Diese staatlichen Maßnahmen haben in der Coronakrise vielfach die ausgefallenen

Markteinkommen beziehungsweise Umsätze von privaten Haushalten und Unternehmen ersetzt. Diese können nunmehr wieder regulär erzielt werden. Die Ersatzleistungen können deswegen weitgehend entfallen, ohne dass damit ein restriktiver Effekt einhergeht. Dies ähnelt konjunkturbedingt schwankenden Ausgaben für Arbeitslosigkeit (automatischer Stabilisator). Analog wäre es daher treffender, einen guten Teil dieser entfallenden Corona-Maßnahmen aus dem Indikator herauszurechnen, der keine automatischen Stabilisatoren enthält. Insofern dürfte die fiskalpolitische Ausrichtung 2022 und 2023 zusammengenommen nicht restriktiv, sondern sogar eher expansiv zu interpretieren sein.

Einzelne Mitgliedstaaten: Lage sehr unterschiedlich

Die fiskalische Lage in den Mitgliedstaaten unterscheidet sich stark (vgl. Tabelle auf S. 80). Sie soll sich 2022 und 2023 aber in allen Ländern verbessern – maßgeblich getrieben durch auslaufende Corona-Maßnahmen. 2022 haben trotzdem zwölf Länder eine Defizitquote über dem Referenzwert von 3%. 2023 sind es immer noch sieben Länder. Darunter sind auch die sehr hoch verschuldeten Länder Belgien, Frankreich, Italien und Spanien. In Griechenland und Portugal – die ebenfalls sehr hohe Schuldenquoten aufweisen – sinken die Defizitquoten bis 2023 dagegen auf 1%.

Vielfach zwar Referenzwertverletzungen, ...

Das Haushaltsziel eines strukturell nahezu ausgeglichenen Saldos (Medium-Term Objective, MTO) erreicht bis 2023 fast kein Mitgliedstaat. Damit ist die Lage meist beträchtlich ungünstiger als vor der Corona-Pandemie. Gleichzeitig ist in den meisten Ländern die Produktionslücke

... aber regelkonforme Verbesserung prognostiziert

¹ Vgl.: Europäische Kommission (2022a).

² Die Angaben der Kommission zu Corona-Belastungen beziehen sich auf die EU insgesamt.

³ Strukturell bedeutet: Ausgeblendet wird der Einfluss auf das Defizit aus der Konjunktur-entwicklung und der aus bestimmten temporären Maßnahmen. So wird die grundlegende, langfristig bedeutende fiskalische Position erkennbar.

Fehlende Angaben zu Defiziten und Schulden der EU-Ebene verzerren die Fiskalanalyse

Die Europäische Kommission weist in ihrer Prognose die Defizite und Schulden der EU-Ebene nicht aus. Auch für die Vergangenheit stellt Eurostat (das für Statistik zuständige Amt der Europäischen Kommission) diese noch nicht zur Verfügung. Somit umfassen die Angaben der Europäischen Kommission für die EU oder den Euroraum ausschließlich die aggregierten Defizite und Schulden der Mitgliedstaaten. Es ist zu begrüßen, dass der Rat einfordert, dass die Statistiken für die EU-Institutionen erstellt werden. Wünschenswert wäre, wenn Eurostat diese in der gleichen Struktur und Abgrenzung bereitstellt, die auch von den Mitgliedstaaten verlangt wird (Konten gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und Maastricht-Abgrenzung).

Wegen unvollständiger Angaben ist das Bild zu den öffentlichen Finanzen verzerrt. Nimmt die Europäische Kommission im Namen der EU Schulden auf und zahlt damit Transfers an die Mitgliedstaaten, entsteht auf der EU-Ebene ein Defizit, das auf die nationalen Staatshaushalte nicht angerechnet wird. Diese Transfers senken aber wiederum für sich genommen die Defizite und Schulden der Mitgliedstaaten. Mit den Defiziten der EU-Ebene sind Schulden der EU-Ebene verbunden, die genau wie nationale Schulden auf den Steuerzahlenden der Mitgliedstaaten lasten. Das heißt, ökonomisch werden lediglich Defizite innerhalb der EU verschoben (von den Nationalstaaten auf die EU-Ebene), während statistisch für die EU insgesamt niedrigere Defizite und niedrigere Schulden ausgewiesen werden.

Im vergangenen Jahr entstand auf der EU-Ebene aufgrund des Wiederaufbaufonds NextGenerationEU (NGEU) erstmals ein merkliches Defizit. Dies könnte sich auf rund 1/2 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) belau-

fen haben. Bis 2026 sind weitere Defizite für die NGEU-Transfers an die EU-Länder geplant.¹⁾ Gemäß den Stabilitätsprogrammen planen von den Euro-Ländern Griechenland (insgesamt rund 8 % des BIP), Portugal und Spanien (je rund 5 1/2 % des BIP) mit den höchsten diesbezüglichen Transfereinnahmen bis 2026.²⁾

Für analytische Zwecke sollten zum einen für die EU Defizite und Schulden ausgewiesen werden, die auch die EU-Ebene beinhalten. Zudem sollten bei einer Betrachtung der einzelnen Mitgliedstaaten die Defizite und Schulden der EU-Ebene mit ins Bild genommen werden. Die Schulden der EU-Ebene werden nach aktuellem Stand aus dem EU-Haushalt bedient. Daher müssen die nationalen Steuerzahlenden künftig höhere Beiträge zum EU-Haushalt aufbringen. Die Mitgliedstaaten finanzieren den EU-Haushalt weitgehend gemäß ihrem Anteil am Bruttonationaleinkommen (BNE) der EU. Daher liegt es bei ökonomischen Analysen nahe, die Defizite und Schulden der EU-Ebene gemäß BNE-Anteil den Mitgliedstaaten zuzurechnen.³⁾

Auch die europäischen Fiskalregeln sollten die Defizite und Schulden der EU-Ebene einbeziehen. Andernfalls drohen die Regeln ins Leere zu laufen: Die Schuldenaufnahme könnte schlicht auf die europäische Ebene verlagert werden und wäre damit von der Regel ausgenommen.

¹ Außerdem werden die supranationalen EU-Schulden genutzt, um NGEU-Hilfskredite an EU-Länder zu vergeben. Dies schlägt sich statistisch nicht im EU-Defizit, sondern nur in den Schulden der EU-Ebene nieder.

² Vgl.: Europäische Kommission (2022b). Die Angaben sind allerdings nicht vollständig.

³ Vgl.: Deutsche Bundesbank (2020). Die Last der Steuerzahlenden wird auch nicht gemindert, wenn neue Steuern eingeführt werden, mit denen der EU-Haushalt finanziert werden soll.

Öffentliche Finanzen der Länder des Euroraums

Frühjahrsprognose der Europäischen Kommission, Mai 2022

Land	Finanzierungssaldo in % des BIP			Staatsschulden in % des BIP			Struktureller Saldo in % des Potenzial-BIP		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023	2021	2022	2023
Belgien	-5,5	-5,0	-4,4	108,2	107,5	107,6	-4,6	-4,5	-4,2
Deutschland	-3,7	-2,5	-1,0	69,3	66,4	64,5	-2,6	-1,8	-1,0
Estland	-2,4	-4,4	-3,7	18,1	20,9	23,5	-3,3	-3,8	-3,0
Finnland	-2,6	-2,2	-1,7	65,8	65,9	66,6	-2,0	-1,7	-1,4
Frankreich	-6,5	-4,6	-3,2	112,9	111,2	109,1	-5,3	-4,5	-3,3
Griechenland	-7,4	-4,3	-1,0	193,3	185,7	180,4	-5,5	-3,0	-0,9
Irland	-1,9	-0,5	0,4	56,0	50,3	45,5	-3,2	-2,0	-0,9
Italien	-7,2	-5,5	-4,3	150,8	147,9	146,8	-6,3	-5,8	-4,8
Lettland	-7,3	-7,2	-3,0	44,8	47,0	46,5	-6,9	-6,6	-2,7
Litauen	-1,0	-4,6	-2,3	44,3	42,7	43,1	-0,9	-4,0	-1,5
Luxemburg	0,9	-0,1	0,1	24,4	24,7	25,1	0,9	0,1	0,4
Malta	-8,0	-5,6	-4,6	57,0	58,5	59,5	-7,4	-5,2	-4,3
Niederlande	-2,5	-2,7	-2,1	52,1	51,4	50,9	-2,0	-3,2	-2,5
Österreich	-5,9	-3,1	-1,5	82,8	80,0	77,5	-4,4	-3,0	-1,6
Portugal	-2,8	-1,9	-1,0	127,4	119,9	115,3	-1,3	-1,9	-1,5
Slowakei	-6,2	-3,6	-2,6	63,1	61,7	58,3	-5,7	-3,3	-2,6
Slowenien	-5,2	-4,3	-3,4	74,7	74,1	72,7	-6,1	-5,5	-4,5
Spanien	-6,9	-4,9	-4,4	118,4	115,1	113,7	-3,8	-3,5	-4,3
Zypern	-1,7	-0,3	-0,2	103,6	93,9	88,8	-2,1	-0,4	-0,7
Euroraum	-5,1	-3,7	-2,5	97,4	94,7	92,7	-4,0	-3,4	-2,6

Quelle: Europäische Kommission (ameco).

Deutsche Bundesbank

gemäß der Kommissionsprognose geschlossen, und die Belastung durch temporäre Krisenmaßnahmen spielt nur noch eine kleinere Rolle. In Belgien, Frankreich, Italien, Malta, Slowenien und Spanien liegen die strukturellen Defizitquoten 2023 über 3 % – und dies, obwohl zum Teil umfangreiche Transfers aus dem Wiederaufbaufonds NextGenerationEU die Staatshaushalte entlasten. Solange ein Mitgliedstaat sein Haushaltsziel verfehlt, verlangen die Fiskalregeln eine Annäherung. Dafür muss das Land sein strukturelles Defizit im Regelfall jährlich um 0,5 % des BIP reduzieren. Zwar gelten die Regelgrenzen im kommenden Jahr nicht, da die Generalausnahme verlängert wurde. Dennoch erfüllen gemäß der Kommissionsprognose die meisten Länder die reguläre Verbesserung um 0,5 % des BIP – oftmals sogar mit Abstand. Nur Spanien verfehlt diesen Konsolidierungsschritt und erhöht den großen Abstand zum Haushaltsziel. Ausschlaggebend für die deutliche strukturelle Verbesserung in den meisten Mitgliedstaaten ist, dass die von der Kommission ausgewiesenen

strukturellen Salden auch temporäre Maßnahmen enthalten. Diese entfallen 2023 planmäßig.

Die Schuldenquoten sinken 2022 und 2023 in allen Ländern – oftmals jedoch nur mäßig. Teilweise sind Primärdefizite hoch und dämpfen den Einfluss aus sehr vorteilhaften Zins-Wachstums-Konstellationen. Aufgrund der umfangreichen fiskalischen Stabilisierung während der Coronakrise liegen die Schuldenquoten 2023 zumeist deutlich höher als vor der Pandemie. Der Abstand ist vor allem in den bereits zuvor hoch verschuldeten Ländern besonders groß. Ausnahmen sind hier Griechenland und Zypern.

Schuldenquoten 2023 auf teils sehr hohem Niveau

Finanzpolitik vor neuen Herausforderungen

Der Staat ist in Krisen besonders gefordert. In der Coronakrise etwa waren stützende Maßnahmen wichtig. Die Wirtschaft brach ein, auch

Trotz auslaufender Corona-Pandemie umfangreiche fiskalische Herausforderungen, ...

die Nachfrage war gering, und der Preisdruck war zunächst schwach. In dieser Situation war es angemessen, dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen über Defizite und damit höhere Schulden finanzierten. Zwar klingt die Corona-Pandemie ab, aber insbesondere wegen des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine und der notwendigen Energiewende steht (auch) die Finanzpolitik weiterhin vor großen Herausforderungen. Da jedoch die Rahmenbedingungen entscheidend anders sind als in der Coronakrise, sollte die Finanzpolitik in dieser Situation auch anders reagieren.

... die in schwierigem Umfeld zu bewältigen sind

So prognostiziert die Kommission in ihrem Basisszenario (wie andere Institutionen auch), dass sich die Wirtschaft erholt. Die Produktionslücke soll 2023 geschlossen sein. Dabei bestehen angebotsseitige Verspannungen, der Preisdruck ist hoch und droht sich zu verfestigen. Daher hat die Geldpolitik die Zinswende eingeleitet und angekündigt, den expansiven Kurs zurückzufahren. Sie will verhindern, dass sich Inflationserwartungen entankern.

Auch hohe Schulden sind eine fiskalische Herausforderung

Aufseiten der Staatsfinanzen sind die Defizite und Schulden weiter hoch – teils sehr hoch. Nicht zuletzt steigende Risikoaufschläge an den Kapitalmärkten deuten darauf hin, dass es zunehmend wieder notwendig wird, das Vertrauen in solide Staatsfinanzen zu stärken. Deshalb ist es wichtig, dass konkrete Pläne hoch verschuldeter Mitgliedstaaten spürbar sinkende Schuldenquoten erkennbar werden lassen. Die jeweilige nationale Finanzpolitik ist verantwortlich dafür, dass ihre öffentlichen Finanzen widerstandsfähiger werden. Mit dem Europäischen Stabilitätsmechanismus wurde eine zwischenstaatliche fiskalische Institution geschaffen, die dabei bedarfsweise unterstützen kann. Es ist hingegen nicht die Aufgabe der Geldpolitik, fiskalische Handlungsspielräume und eine günstige Kapitalmarktfinanzierung zu garantieren.

Anhaltend expansiver Kurs wäre riskant

Vor diesem gesamtwirtschaftlichen und fiskalischen Hintergrund ist eine umsichtige Finanzpolitik wichtig. Gegenwärtig sind allgemeine, durch Schulden finanzierte Unterstützungs-

maßnahmen und Fiskalimpulse nicht angemessen. Das heißt nicht, dass die Finanzpolitik nicht handlungsfähig wäre und auf notwendige Maßnahmen verzichten müsste. Es ist aber empfehlenswert, zum Ersten nur temporär und zielgenau zu unterstützen. Maßnahmen, die Energiepreise senken, entsprechen dem nicht. Außerdem vermindern sie die Anreize zur Energiewende und zu Energieeinsparungen und stehen damit wesentlichen klimapolitischen Zielen entgegen. Stattdessen sollten etwaige Maßnahmen beispielsweise auf einkommensschwache Haushalte ausgerichtet werden, da sie besonders stark von steigenden Energiepreisen betroffen sind, und auf besonders betroffene Unternehmen mit validem Geschäftsmodell. Auch für die Verteidigung und die Energiewende dürften zusätzliche zielgenaue staatliche Mittel nötig sein. Zum Zweiten ist empfehlenswert, dass auch solche neuen gezielten Maßnahmen nicht mit Schulden finanziert werden. Vielmehr sollten die Länder zusätzliche Maßnahmen weitgehend in ihrem Haushalt gegenfinanzieren. Denn höhere Defizite drohen gesamtwirtschaftlich kontraproduktiv zu wirken, indem sie den bereits vorhandenen Preisdruck verstärken. Hinzu kommt, dass sie auch die teils stark angespannten Staatsfinanzen noch mehr belasten würden – obwohl hier wieder stärker auf solide Staatsfinanzen fokussiert werden sollte.

Die Unsicherheit über die weitere Entwicklung ist allerdings hoch. Und eine andere finanzpolitische Herangehensweise wäre zu empfehlen, wenn bestehende negative Risiken einträten – beispielsweise wenn doch eine breite Nachfrageschwäche einsetzte. Dies ist aber derzeit nicht die Basislinie. Daher sollten die aktuellen Planungen nicht auf einem solchen Szenario aufsetzen.

Unsicherheit hoch

Reform der Fiskalregeln nutzen, um Vertrauen zu schaffen

Die fiskalische Lage ist in einigen Ländern fragil, und zuletzt sind die Risikoprämien an den Kapi-

Glaubwürdige Fiskalregeln wichtiger denn je

talmärkten gestiegen. Dies ist ein Umfeld, in dem glaubwürdige, bindende Fiskalregeln wichtiger denn je sind. Es wäre daher gefährlich, die europäischen Fiskalgrenzen auszuhöhlen oder faktisch abzuschaffen.

*General-
ausnahme zu
verlängern ...*

Die Kommission hat im Mai 2022 empfohlen, die europäischen Fiskalregeln weiterhin nicht anzuwenden. Die 2020 erstmals gezogene Generalausnahme soll bis 2023 verlängert werden. Die Kommission weist auf erhöhte Unsicherheit und starke Abwärtsrisiken hin. Sie lehnt es ab, im kommenden Jahr die geltenden Fiskalgrenzen wieder anzuwenden, da die Zeiten noch nicht wieder normal seien. Den Ländern müsse eingeräumt werden, auf die russische Aggression einschließlich der damit verbundenen Energielieferprobleme zu reagieren. Auch könne ohne Fiskalgrenzen von der breiten in eine gezielte Stützung übergegangen werden. Die Finanzminister der Euro-Länder (Eurogruppe) haben die Verlängerung der Generalausnahme begrüßt.

*... ist zum
jetzigen Zeit-
punkt nicht
überzeugend*

Die Generalausnahme zu diesem Zeitpunkt zu verlängern, überzeugt nicht. Diese Entscheidung steht nicht im Einklang mit der derzeit in der Basislinie projizierten, sich verbessernden wirtschaftlichen Lage. Bedenklich ist auch, dass die Kommission nicht genauer angibt, was sie unter normal versteht. Beispielsweise wäre es naheliegend, hohe Energiepreise auch künftig als normal zu erachten – dann im Kontext einer verstärkten Klimapolitik. Ausnahmen von Verschuldungsgrenzen sollte das jedoch nicht mit sich bringen; denn eine nachhaltige Klimapolitik sollte nicht auf Kosten einer nachhaltigen Finanzpolitik gehen.

*Risiken legen
spätere Prüfung
nahe*

Zwar ist nicht auszuschließen, dass im weiteren Verlauf Risiken eintreten und es letztlich doch sinnvoll wäre, die Generalausnahme zu verlängern. Es wäre aber angemessen gewesen, dies dann später erneut zu prüfen – anstelle die Regalgrenzen präventiv auszusetzen.

Aus heutiger Sicht schränken die Regeln auch ohne Generalausnahme den fiskalischen Spiel-

raum 2023 nicht über Gebühr ein. Zwar würde dann verlangt, dass die strukturellen Defizitquoten um 0,5 % pro Jahr sinken. Denn fast alle Euro-Länder verfehlen mindestens eine der quantitativen Regelobergrenzen (den Referenzwert für die Defizitquote von 3 %, den für die Schuldenquote von 60 % oder das mittelfristige Haushaltsziel MTO). Gemäß Kommissionsprognose erreichen aber fast alle Euro-Länder diese Verbesserung ohne Konsolidierungsmaßnahmen, da auslaufende Corona-Maßnahmen eingerechnet werden. Die verlängerte Generalausnahme eröffnet nun jedoch im kommenden Jahr zusätzliche Defizitspielräume. Dies ist nicht empfehlenswert (siehe oben).

Im Rahmen ihrer turnusmäßigen Haushaltsüberwachung prüfte die Kommission zudem, ob übermäßige Defizite vorliegen und sie deshalb Defizitverfahren starten müsse. Denn die Generalausnahme setzt nicht das Defizitverfahren außer Kraft, sondern nur die in den Regeln festgelegten quantitativen Grenzen für übermäßige Defizite. Zahlreiche Länder überschritten 2021 die Defizit- und Schuldenreferenzwerte oder planen, diese 2022 zu überschreiten. Die Kommission empfiehlt, kein Verfahren zu eröffnen.⁴⁾ Denn sie ist der Ansicht, dass die Lage derzeit zu unsicher sei, um einen detaillierten Pfad für die Fiskalpolitik vorzugeben. Sie ist auch der Ansicht, dass bei den betrachteten Ländern mit Schulden über 60 % des BIP der „1/20-Schuldenabbaupfad“⁵⁾ zu anspruchsvoll sei: Hielten Länder diesen ein, drohe ein geringeres BIP-Wachstum.

Ungeachtet der für 2022 beschlossenen Generalausnahme wäre es bedenklich, wenn die von der Kommission aktuell gewählte Methode

*Ausnahme nicht
hilfreich, den
derzeit ange-
messenen Kurs
zu finden*

*Referenzwerte
2021 und 2022
häufig verfehlt*

⁴ Die Kommission hat einen Bericht gemäß Art 126.3 AEUV vorgelegt, in dem sie für alle 18 Länder, die die Kriterien a priori verletzen, die Verfahrenseröffnung prüft. Vgl.: Europäische Kommission (2022c).

⁵ Das Schuldenkriterium verlangt, dass sich eine Schuldenquote über 60 % hinreichend rasch diesem Referenzwert nähert. Diese Bestimmung wird in Verordnungen weiter spezifiziert. Demnach soll der den Referenzwert übersteigende Teil der Schulden jährlich um 1/20 sinken. Weitere, nicht abschließend aufgezählte Faktoren sind aber auch zu berücksichtigen.

Derzeitige Methode ist keine geeignete Basis für künftige Bewertung

in der Haushaltsüberwachung auch für künftige Bewertungen im Rahmen der Regeln gelten sollte. Die Kommission betrachtet – wie auch in den länderspezifischen Empfehlungen – das Wachstum verschiedener Ausgabenkategorien. Grenzwerte für das Ausgabenwachstum insgesamt legt sie dabei nicht zugrunde. Bei den laufenden Primärausgaben wird beispielsweise jedwede defiziterhöhende Maßnahme im Zusammenhang mit gestiegenen Energiepreisen entschuldigt, und hohe und steigende Investitionsausgaben werden uneingeschränkt begrüßt. So drohen hohe strukturelle Defizite oder hohe Schuldenquoten aus dem Blickfeld zu geraten.

Reform der Fiskalregeln sollte Vertrauen in Staatsfinanzen sichern

Dieses Jahr will die Kommission Vorschläge zur Reform der Fiskalregeln vorlegen. Es wäre kritisch, wenn sie vorschlagen würde, ihre aktuelle Vorgehensweise als Regel zu etablieren. Damit würde der Fiskalkurs nur noch vage qualitativ zwischen Kommission und Land abgesprochen. Ungeeignet wäre auch, manche Ausgabenkate-

gorien aus quantitativen Grenzen herauszunehmen. Dies könnte anhaltend hohe und sogar steigende Schuldenquoten zur Folge haben. Deshalb sollten Reformen stattdessen darauf abzielen, verbindliche numerische Haushaltsgrenzen festzulegen. Das bedeutet, die Regeln sollten ex ante festgelegt werden, transparent sein und konkrete quantifizierte Vorgaben machen. Die Vorgaben sollten nicht verhandelbar sein. Und sie sollten so gewählt sein, dass eine hohe Schuldenquote verlässlich sinkt, wenn ein Land die Regeln einhält. Regelverfehlungen sind zu sanktionieren. Es ist wichtig, Vertrauen dahingehend zu schaffen, dass die Regeln die Staatsfinanzen auf einen soliden Kurs leiten. Ein solches Vertrauen entlastet die Fiskalpolitik, hilft aber auch der Geldpolitik. In diesem Sinne hat die Bundesbank Vorschläge unterbreitet, wie der Stabilitäts- und Wachstumspakt stabilitätsorientiert verbessert werden könnte.⁶

⁶ Vgl.: Deutsche Bundesbank (2021).

■ Literaturverzeichnis

Deutsche Bundesbank (2021), Schriftliche Stellungnahme der Deutschen Bundesbank anlässlich des Konsultationsprozesses der Europäischen Kommission zur Überprüfung des wirtschaftspolitischen Rahmens der EU, Oktober bis Dezember 2021, <http://www.bundesbank.de/content/884870>, Dezember 2021.

Deutsche Bundesbank (2020), Zur Aussagekraft nationaler Fiskalkennzahlen bei Verschuldung auf der europäischen Ebene, Monatsbericht, Dezember 2020, S. 39–49.

Europäische Kommission (2022a), European Economic Forecast, Institutional Paper, 173, Mai 2022.

Europäische Kommission (2022b), Commission Staff working document, Fiscal Statistical Tables providing background data relevant for the assessment of the 2022 Stability and Convergence Programmes, Mai 2022.

Europäische Kommission (2022c), Report from the Commission, Belgium, Bulgaria, Czechia, Germany, Estonia, Greece, Spain, France, Italy, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Austria, Poland, Slovenia, Slovakia and Finland, Report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union, Mai 2022.