

Interparlamentarische Konferenz über Stabilität, wirtschaftspolitische Koordinierung und Steuerung in der EU

Wien, 17. bis 18. September 2018

Hintergrundpapier

Session 1: Implementierung eines fiskalpolitischen Rahmens für die EU

Der fiskalpolitische Rahmen der EU und der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) wird in erster Linie durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) bestimmt. Dieser begründet ein System zur Koordinierung und Überwachung der Haushaltsführung der EU-Mitgliedstaaten, indem er Grenzen für das öffentliche Defizit und den öffentlichen Schuldenstand festlegt und bei einer Überschreitung dieser Grenzen Sanktionsmöglichkeiten vorsieht. Der SWP wurde seit seiner Einführung im Jahr 1997 immer wieder ausgebaut, wodurch sich die Komplexität der Fiskalregeln deutlich erhöht hat. Abgesehen von den Fiskalregeln, wird die Fiskalpolitik innerhalb der Wirtschafts- und Währungsunion weitestgehend von den einzelnen Mitgliedstaaten determiniert. Im Gegensatz dazu wird die Geldpolitik für das gesamte Euro-Währungsgebiet von der Europäischen Zentralbank bestimmt.

.....

Diskussionspunkte:

- Sollte der fiskalpolitische Rahmen der EU und der WWU ausgebaut werden, um eine bessere Steuerungsmöglichkeit der gemeinsamen fiskalischen Ausrichtung zu erreichen? Welche wesentlichen Herausforderungen ergeben sich dabei?
- Ist eine gemeinsame fiskalische Kapazität ein geeignetes und gangbares Instrument zur Vertiefung der WWU? Welche Bedingungen müsste ein solches Instrument erfüllen und wie könnte es finanziert werden?
- Wie könnte das EU-Fiskalregelwerk unter Gewährleistung ausreichender Effektivität und Flexibilität vereinfacht werden? Was sollte bei einer Vereinfachung jedenfalls berücksichtigt werden?
- Welche Rolle sollten die nationalen Parlamente in einem erweiterten fiskalpolitischen Rahmen der EU spielen? Wie könnten die Kontrollmöglichkeiten der nationalen Parlamente in diesem Zusammenhang gestärkt werden?

.....

Die Ereignisse in Folge der globalen Krise ab den Jahren 2007/08 rückten die Fiskalpolitik in den Fokus der öffentlichen Diskussion. Dies war ein wesentlicher Grund für die Ausweitung des fiskalpolitischen Rahmens in den Jahren 2011 bis 2013 durch den sogenannten „Six-Pack“, den „Two-Pack“ und den Fiskalpakt (als Teil des zwischenstaatlichen¹ Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion). Mit dem „Six-Pack“ wurde unter anderem die Regelung zum Anpassungsbedarf bei einer Überschreitung der Schuldengrenze geschärft (jährliche Reduktion um ein Zwanzigstel des Abstands zur 60 %-Schwelle) und es wurden Sanktionsmöglichkeiten im präventiven Arm des SWP geschaffen. Außerdem wurde das mittelfristige Haushaltsziel (MTO), das als Zielwert für den um Konjunktur- und Einmaleffekte bereinigten strukturellen Budgetsaldo definiert ist, um

¹ Die Kommission hat in ihrem Paket vom 6. Dezember 2018 einen [Vorschlag](#) zur Überführung der wesentlichen Bestimmungen des SKS-Vertrags in den Rechtsrahmen der Europäischen Union vorgelegt.

eine Ausgabenregel ergänzt, die ein am mittelfristigen Potenzialwachstum orientiertes maximal zulässiges Ausgabenwachstum fest schreibt. Auch die gesetzliche Grundlage für die im Europäischen Semester² vorgesehene Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte wurde mit dem „Six-Pack“ geschaffen. Im Fiskalpakt verpflichteten sich die teilnehmenden Staaten³ zu einer Verschärfung einzelner Regelungen des „Six-Packs“ (strukturelles Budgetdefizit von maximal 0,5 % des BIP bei einer Staatsschuld von über 60 % des BIP) zur Verankerung der Fiskalregeln in den nationalen Rechtsbestimmungen und zur Schaffung unabhängiger nationaler Einrichtungen zur Überwachung der Einhaltung der Fiskalregeln. Das „Two-Pack“ übertrug einzelne Bestimmungen des Fiskalpakts in die EU-Rechtsordnung und erweiterte das Europäische Semester für die Euro-Mitgliedstaaten um einen gemeinsamen Zeitplan für die Vorlage und den Beschluss der nationalen Haushaltspläne.

Der im Juni 2015 vorgelegte [Bericht der fünf Präsidenten](#) zeigte einen Fahrplan für nächste Schritte zur Verbesserung der wirtschaftspolitischen Steuerung im Euro-Währungsgebiet mit dem Ziel der schrittweisen Vollendung der WWU bis 2025 auf. Während die Umsetzung einiger Vorschläge erst mittelfristig in Betracht kommen dürfte, wurden andere Vorschläge unmittelbar zur Umsetzung gebracht. Unter anderem wurde der Ablauf des Europäischen Semesters überarbeitet, sodass die Diskussion der wirtschaftspolitischen Leitlinien für das Euro-Währungsgebiet nunmehr bereits im November beginnt und als Grundlage für die im Frühjahr stattfindende Diskussion länderspezifischer Herausforderungen herangezogen werden kann. Auf europäischer Ebene wurde ein unabhängiger beratender [Europäischer Fiskalausschuss](#) eingerichtet, der im Oktober 2016 seine Arbeit aufgenommen hat und zu dessen Aufgaben regelmäßige Einschätzungen zur angemessenen fiskalischen Ausrichtung des Euro-Währungsgebiets sowie Stellungnahmen zur Funktionsweise der Fiskalregeln und zu künftigen Weiterentwicklungsmöglichkeiten gehören. Der Europäische Fiskalausschuss hat im November 2017 seinen ersten [Jahresbericht](#) veröffentlicht.

Beginnend mit dem am 1. März 2017 von der Kommission vorgelegten [Weißbuch](#) zur Zukunft Europas und dem am 31. Mai 2017 veröffentlichten [Reflexionspapier](#) zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion werden derzeit Möglichkeiten für eine Weiterentwicklung der WWU diskutiert, wobei zahlreiche Vorschläge in Verbindung mit einer Weiterentwicklung des fiskalpolitischen Rahmens stehen. Die Kommission konkretisierte einige ihrer Vorhaben im [Paket zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion](#) vom 6. Dezember 2017 sowie im Rahmen ihrer [Vorschläge zum mittelfristigen Finanzrahmen ab 2021](#). Deutschland und Frankreich trugen mit ihrer gemeinsamen [Erklärung von Meseberg](#) vom 19. Juni 2018 zur Diskussion bei, die beim [Treffen des Europäischen Rates](#) am 28. und 29. Juni 2018 weitergeführt wurde. Nachfolgend werden einige Initiativen und Vorschläge mit besonderer fiskalpolitischer Wirkung zusammenfassend dargestellt:

- Die europäischen **Fiskalregeln** wurden im Laufe der Zeit stark weiterentwickelt, wodurch sich auch der Grad der Komplexität der Regelanwendung deutlich erhöht hat. Im Rahmen der Diskussionen zur Weiterentwicklung der WWU wird daher häufig eine Vereinfachung der Fiskalregeln, etwa durch eine Fokussierung auf eine Schulden- und eine Ausgabenregel, gefordert. Im Auftrag des ECON-Ausschuss des Europäischen Parlaments wurden [drei](#)

² Das Europäische Semester bildet seit 2011 den Rahmen für die wirtschaftspolitische Koordinierung innerhalb der EU.

³ Der Fiskalpakt ist für die 19 Euro-Mitgliedstaaten sowie für Bulgarien, Dänemark und Rumänien bindend.

[externe Studien](#) mit Vorschlägen zur Vereinfachung des SWP erarbeitet. Ein Konzept zur Neugestaltung der Fiskalregeln und des fiskalpolitischen Rahmens der WWU im Allgemeinen wurde von 14 deutschen und französischen ÖkonomInnen als [CEPR Policy Insight](#) veröffentlicht und in zahlreichen [Kommentaren](#) diskutiert. Auch der Europäische Fiskalausschuss hat in seinem [Jahresbericht 2017](#) die Komplexität und mangelnde Transparenz des SWP in seiner heutigen Form hervorgehoben und für seinen Jahresbericht 2018 konkrete [Vorschläge](#) zur Überarbeitung des SWP avisiert. Die Kommission hat in einer [Mitteilung](#) über die weiteren Schritte zur Vervollständigung der Wirtschafts- und Währungsunion angekündigt, die Fiskalregeln einer Überprüfung zu unterziehen, um bis 2025 eine wesentliche Vereinfachung zu erreichen. Entsprechend einer am 29. November 2016 veröffentlichten [Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses](#) (EFC) legt die Kommission bei der Beurteilung der Einhaltung der Fiskalregeln nunmehr einen stärkeren Fokus auf die Ausgabenregel, die insbesondere den Vorteil bietet, dass Staatsausgaben durch die Regierung im Allgemeinen besser geplant und gesteuert werden können als Staatseinnahmen.

- Gemäß dem [Vorschlag der Kommission](#) zum Mittelfristigen Finanzrahmen soll das **Reformhilfeprogramm für den Zeitraum 2021 bis 2027** deutlich ausgebaut und mit insgesamt 25 Mrd. EUR ausgestattet werden. Größter Bestandteil soll das Reformumsetzungsinstrument (22 Mrd. EUR) sein, mit dem Mitgliedstaaten bei maßgeblichen Reformen im Rahmen des Europäischen Semesters finanziell unterstützt werden sollen.⁴ Zusätzlich soll das Reformhilfeprogramm eine Konvergenzfazilität zur Unterstützung von Mitgliedstaaten, die den Euro einführen wollen, enthalten und das bereits laufende Programm zur technischen Unterstützung von Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Strukturreformen fortgeführt werden.
- Eine Stärkung der fiskalpolitischen Koordinierung innerhalb der WWU könnte über die Schaffung eines gemeinsamen fiskalischen Instruments („**gemeinsame Fiskalkapazität**“) erreicht werden. Der diesbezügliche [Vorschlag der Kommission](#) sieht für die nächste mittelfristige Finanzrahmenperiode die Einrichtung einer Europäischen Investitionsstabilisierungsfunktion (EISF) vor. Diese soll dazu beitragen, die Auswirkungen großer asymmetrischer Schocks abzufedern und so die Wirkung der automatischen Stabilisatoren durch eine Beibehaltung des Investitionsniveaus zu unterstützen. Tritt in einem Mitgliedstaat ein großer asymmetrischer Schock auf, so können förderfähige Investitionen in diesem Mitgliedstaat über back-to-back-Darlehen und Zinszuschüsse unterstützt werden. Die Kommission würde die Darlehen bis zu einer Obergrenze von 30 Mrd. EUR vergeben. Für den EU-Haushalt würden sie damit Eventualverbindlichkeiten darstellen, die nur schlagend werden, falls ein Mitgliedstaat mit der Rückzahlung eines gewährten Darlehens in Verzug gerät. Die Zinszuschüsse sollen aus einem Stabilisierungsfonds geleistet werden, der aus jährlichen Beiträgen der Euro-Mitgliedstaaten aus den Seignorage-Einkünften (Einnahmen aus der Ausgabe von Banknoten) der Zentralbanken finanziert werden könnte. Obwohl der Fokus des Instruments auf den Euro-Mitgliedstaaten liegen soll, könnten sich auch andere EU-Mitgliedstaaten am ESIF beteiligen, sofern sie zu dessen Finanzierung beitragen.

⁴ Am 23. März 2018 vereinbarten der Präsident der Europäischen Kommission Jean-Claude Juncker und der portugiesische Ministerpräsidenten António Costa, das erste Pilotprojekt für das neue Reformumsetzungsinstrument auf den Weg zu bringen, um Qualifikationsdefizite in Portugal zu beheben.

- Der **Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM)** wurde im Jahr 2012 durch einen zwischenstaatlichen Vertrag der Euro-Staaten gegründet, um die Aufgaben der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) als permanenter Rettungsschirm des Euro-Währungsgebiets zu übernehmen.⁵ Am 6. Dezember 2017 legte die Kommission einen [Vorschlag für eine Verordnung](#) über die Einrichtung eines auf dem ESM aufbauenden Europäischen Währungsfonds (EWF) vor. Mit der Einrichtung des EWF soll der ESM als zentrales Instrument zur Bewältigung möglicher Krisen im Euro-Währungsgebiet weiterentwickelt und im Rechtsrahmen der EU verankert werden. Mit dem Vorschlag würde dem ESM/EWF auch die Funktion als gemeinsame Letztsicherung für den einheitlichen Abwicklungsfonds im Rahmen der Bankenunion zukommen. Beim [Euro-Gipfel](#) am 29. Juni 2018 vereinbarten die EU-Führungsspitzen, dass die Euro-Gruppe bis Dezember 2018 die Vorgaben für die gemeinsame Letztsicherung ausarbeiten und sich auf die Modalitäten der Weiterentwicklung des ESM verständigen wird.
- Als weitere Initiative zu Weiterentwicklung der WWU präsentierte die Kommission am 6. Dezember 2017 einen [Vorschlag](#) für die Schaffung des **Amts einer/eines Europäischen MinisterIn für Wirtschaft und Finanzen** um das gemeinsame wirtschaftspolitische Interesse der EU und des Euro-Währungsgebiets zu vertreten und den Einsatz der gemeinsamen Haushaltinstrumente zu beaufsichtigen. Die/Der MinisterIn könnte nach dem Vorschlag auch die Funktion einer/eines VizepräsidentIn der Kommission und der/des Vorsitzenden der Euro-Gruppe übernehmen.

⁵ Am 20. August 2018 wurde das dritte ESM-Hilfsprogramm für Griechenland beendet. Damit laufen derzeit keine Hilfsprogramme mehr, der ESM führt jedoch eine nachträgliche Überwachung der ehemaligen Programmländer durch.