



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

zur Reform der Europäischen Fiskalregeln

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: I 3 - 0000682

28. Juni 2023

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

EU-Fiskalregeln: Reformvorschlag stellt langfristig stabile öffentliche Finanzen nicht sicher

Die geplante Reform der EU-Fiskalregeln wird die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in der Europäischen Union nicht sichern. Es fehlen verbindliche Vorgaben, die den Abbau zu hoher Schulden zügig und nachhaltig sicherstellen. Die Bundesregierung muss sich weiter für solche Vorgaben sowie für eine Begrenzung der Auslegungs- und Ermessensspielräume der EU-Kommission einsetzen.

Worum geht es?

Die im Unionsrecht verankerten Maastricht-Kriterien sollen für tragfähige öffentliche Finanzen in den Mitgliedstaaten sorgen. Dies ist vor allem für den Euroraum von Bedeutung, da andernfalls Finanzierungsschwierigkeiten eines Mitgliedstaates auf den Kapitalmärkten auf andere Mitgliedstaaten übergreifen können. Der Reformvorschlag der EU-Kommission stellt jedoch nicht sicher, dass die Mitgliedstaaten die Maastricht-Kriterien einhalten. Dies birgt das Risiko, dass Mitgliedstaaten mit hohen Schuldenständen diese nicht ausreichend oder nicht schnell genug zurückführen werden.

Was ist zu tun?

Die Bundesregierung steht auf EU-Ebene vor herausfordernden Verhandlungen. Der Deutsche Bundestag sollte daher die Position der Bundesregierung stärken, indem er ihr in einer Stellungnahme Leitplanken für diese Verhandlungen vorgibt. Gestützt auf einen solchen Beschluss könnte sich die Bundesregierung mit noch mehr Nachdruck dafür einsetzen, verbindliche Mindestvorgaben im Regelwerk zu verankern sowie Auslegungs- und Ermessensspielräume der EU-Kommission zu begrenzen.

Was ist das Ziel?

Die EU-Fiskalregeln sollen dazu beitragen, dass die Mitgliedstaaten hohe Schuldenstände in einem angemessenen Zeitraum zurückführen und so die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen verbessern. Damit dies gelingt, müssen die quantitativen Vorgaben in dem reformierten Regelwerk ausreichend ambitioniert und verbindlich sein. Die Bundesregierung muss sich hierfür in den Verhandlungen auf EU-Ebene konsequent einsetzen. Einer Reform des Regelwerks, die dies nicht sicherstellt, sollte sie nicht zustimmen.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Vorbemerkungen	8
2	Ausgangspunkt und Ziel des Berichts	8
3	Die Vorschläge der EU-Kommission	10
4	Einhaltung der Maastricht-Kriterien nicht sichergestellt	13
4.1	Schuldenstandsquote von 60 % wird nicht rasch genug oder nicht sicher erreicht	13
4.2	Konjunkturbedingte Schwankungen des Finanzierungssaldos werden nicht berücksichtigt	16
4.3	Berechnungen zeigen: Reformvorschlag schwächt die Maastricht-Kriterien	17
5	Ermessensspielräume der EU-Kommission beim Defizitverfahren weiterhin hoch	19
6	Zusammenfassende Würdigung und Empfehlungen	20
7	Stellungnahme des BMF	21
8	Abschließende Würdigung	22
	Anhang: Glossar	23

Abkürzungsverzeichnis

A

AEUV *Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*

Ausweichklausel *Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspaktes*

B

BIP *Bruttoinlandsprodukt*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

E

EU-Kommission *Europäische Kommission*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

0 Zusammenfassung

Im Herbst 2021 startete die EU-Kommission eine Konsultation zur geplanten Reform der EU-Fiskalregeln. In die daran anschließende Reformdebatte haben sich verschiedene mitgliedstaatliche Regierungen eingebracht, u. a. auch die Bundesregierung.

Am 26. April 2023 hat die EU-Kommission ihre Reformvorstellungen in einem Legislativvorschlag konkretisiert. Der Bundesrechnungshof hat diesen Vorschlag geprüft. Mit diesem Bericht unterrichtet er den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über das Ergebnis seiner Prüfung und gibt Empfehlungen für die weiteren Verhandlungen auf EU-Ebene. Die Stellungnahme des BMF zum Entwurf dieses Berichts ist berücksichtigt.

Der Bundesrechnungshof hat Folgendes festgestellt:

- 0.1 Das Unionsrecht gibt mit den sogenannten Maastricht-Kriterien zwei Referenzwerte für Defizit und Schuldenstand vor, die die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen in den Mitgliedstaaten sicherstellen sollen. Der Legislativvorschlag der EU-Kommission lässt die im Primärrecht verankerten Maastricht-Kriterien zwar unverändert. **Das neue Regelwerk stellt jedoch nicht sicher, dass die Mitgliedstaaten die Referenzwerte mittel- bis langfristig einhalten werden.**

Zum einen fehlen quantitative Mindestvorgaben. Dies könnte dazu führen, dass die fiskalischen Zielvorgaben für die Mitgliedstaaten bei der Haushaltsplanung nicht ambitioniert genug sind, um die Schuldenstände ausreichend abzubauen.

Zum anderen wird der Einfluss wirtschaftlich schwächerer Jahre in der Finanzpolitik nicht berücksichtigt. Dies könnte dazu führen, dass der Referenzwert für das Defizit zwar in der Planung, nicht aber in der Realität erreicht wird.

Überdies bleiben die Auslegungs- und Ermessensspielräume der EU-Kommission im Defizitverfahren hoch. Daher ist nicht davon auszugehen, dass die Regeln künftig besser durchgesetzt werden. **Sollte der Legislativvorschlag in dieser Form umgesetzt werden, könnte dies die Maastricht-Kriterien und damit die Grundsätze und Ziele des Primärrechts aushöhlen.**

- 0.2 Der Bundesrechnungshof hält folgende Anpassungen für erforderlich, die als verbindliche Vorgaben für die technischen Zielpfade und die Nettoausgabenpfade in das reformierte Regelwerk aufgenommen werden sollten:

- Erstens ist der Primärsaldo keine geeignete Zielgröße, um auf tragfähige Staatsfinanzen hin zu steuern. Es sollte deshalb – wie schon im bisherigen Regelwerk – der strukturelle Finanzierungssaldo als „fiskalischer Anker“ herangezogen werden.

- Zweitens sollten die Nettoausgabenpfade ausreichend ambitioniert sein, um sicherzustellen, dass der Referenzwert für die Schuldenstandsquote unter realistischen Annahmen überhaupt erreicht werden kann.
- Drittens sollten die Nettoausgabenpfade so zu gestalten sein, dass der Referenzwert für die Schuldenstandsquote innerhalb eines angemessenen Zeitraums erreicht wird, z. B. maximal innerhalb von einer oder zwei Generationen.
- Viertens sollte ein Sicherheitsabstand im Hinblick auf konjunkturbedingte Schwankungen beim Finanzierungssaldo vorgegeben werden.

Darüber hinaus sollten die Auslegungs- und Ermessensspielräume der EU-Kommission begrenzt werden.

- 0.3 Mit Blick auf die zu erwartenden herausfordernden Verhandlungen auf EU-Ebene hält der Bundesrechnungshof es für zweckmäßig, die Position der Bundesregierung zu stärken, z. B. durch eine Stellungnahme des Deutschen Bundestages. Mit einem solchen Beschluss könnten der Bundesregierung zudem Leitplanken vorgegeben werden, die diese den Verhandlungen zugrunde legen müsste.
- 0.4 Das BMF hat mitgeteilt, dass sich die Bundesregierung in ihrer grundsätzlichen Position zur Reform der EU-Fiskalregeln durch die Ausführungen des Bundesrechnungshofes bestätigt sehe. Im Grundsatz teile sie die inhaltlichen, ökonomischen Einschätzungen des Bundesrechnungshofes.

Problematisch sei allerdings die Forderung nach einem maximalen Zeitraum, innerhalb dessen der Referenzwert für die Schuldenstandsquote erreicht werden solle. Denn solche starren Fristen könnten für den Schuldenabbau bei Mitgliedstaaten mit Schuldenständen über aber nahe dem Referenzwert zu lang, und für Mitgliedstaaten mit hohen bzw. sehr Schuldenständen zu anspruchsvoll sein. Dies könnte die Umsetzung und Durchsetzung des Regelwerks beeinträchtigen.

- 0.5 Mit seiner Forderung nach einem angemessenen – d.h. endlichen und überschaubaren – Zeitraum zielt der Bundesrechnungshof nicht darauf ab, dass alle Mitgliedstaaten die Schuldenstände innerhalb einer einheitlichen Frist auf den Referenzwert zurückführen sollen. Er spricht sich vielmehr dafür aus, abhängig von der jeweiligen Ausgangssituation, ein Ziel für das strukturelle Finanzierungsdefizit vorzugeben und die Nettoausgabenpfade so zu gestalten, dass dieses Ziel erreicht werden kann. Das strukturelle Finanzierungsdefizit würde damit zum „fiskalischen Anker“ und die Mitgliedstaaten würden den Referenzwert für die Schuldenstandsquote – je nach Ausgangsbasis – unterschiedlich schnell erreichen.

Die Formulierung „angemessener Zeitraum“ ist also nicht als starre Vorgabe, sondern als Sicherheitsklausel zu verstehen, damit die Rückführung der Schulden auf den Referenzwert nicht beliebig weit in die Zukunft verschoben und de facto der übernächsten Generation aufgebürdet werden kann.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Forderung, dass verbindliche Vorgaben in die reformierten EU-Fiskalregeln aufgenommen werden sollten. Dies gilt auch und insbesondere für die Festlegung eines angemessenen Zeitraums für den Schuldenabbau. Wie lang ein solcher Zeitraum maximal sein sollte, ist politisch zu entscheiden.

Der Bundesrechnungshof hat aber erhebliche Zweifel, dass ein Zeitraum von 60 Jahren oder mehr angemessen ist. **Ein Regelwerk, das den Schuldenabbau zeitlich derart ausufern ließe, würde das Signal senden, dass sich die Europäische Union de facto vom Maastricht-Schuldenstandskriterium und damit auch von langfristig tragfähigen öffentlichen Finanzen in den Mitgliedstaaten verabschiedet hat.**

1 Vorbemerkungen

Die EU-Fiskalregeln sollen die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen in jedem einzelnen Mitgliedstaat der Europäischen Union sicherstellen. Vor allem für den Euroraum ist dies von besonderer Bedeutung. Denn sollte ein Mitgliedstaat Schwierigkeiten haben, sich an den Kapitalmärkten zu refinanzieren, könnte dies auf andere Mitgliedstaaten übergreifen (Ansteckungseffekte). Die sogenannte Eurokrise in den Jahren 2010 bis 2012 hat gezeigt, dass aus Staatsschuldenkrisen Haftungsrisiken in der Größenordnung von mehreren Milliarden Euro für die nationalen Haushalte entstehen können.

Der Ausbruch der Covid-19-Pandemie im Jahr 2020 führte zu einem Einbruch der Wirtschaftsleistung in der Europäischen Union. Die EU-Kommission aktivierte daraufhin im März 2020 die allgemeine Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (Ausweichklausel), um den Mitgliedstaaten zu ermöglichen, die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie fiskalisch zu bewältigen. Die Ausweichklausel erlaubt den Mitgliedstaaten, temporär von den Zielwerten der EU-Fiskalregeln abzuweichen. Hierdurch erhöhten sich die öffentliche Verschuldung und das Finanzierungsdefizit in nahezu allen EU-Mitgliedstaaten deutlich. Im Mai 2022 beschloss die EU-Kommission, die Ausweichklausel aufgrund der wirtschaftlichen Folgen des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine bis Ende 2023 aktiviert zu lassen.

Es wird erwartet, dass die EU-Kommission die Ausweichklausel für das Jahr 2024 deaktivieren wird. Viele Mitgliedstaaten wären dann unter den geltenden EU-Fiskalregeln gezwungen, ihre öffentlichen Haushalte zu konsolidieren. Die Rückkehr zu den Referenzwerten der EU-Fiskalregeln könnte – nach vier Jahren mit aktivierter Ausweichklausel – für einige Mitgliedstaaten aufgrund hoher Finanzierungsdefizite und gestiegener Schuldenstandsquoten sehr ambitionierte Konsolidierungsbemühungen erfordern und – in einigen Fällen – de facto unmöglich werden.

2 Ausgangspunkt und Ziel des Berichts

Die Reform der EU-Fiskalregeln wird bereits seit einigen Jahren auf EU-Ebene diskutiert. Ein im Februar 2020 von der EU-Kommission angestoßener Reformprozess wurde aufgrund des Ausbruchs der Covid-19-Pandemie unterbrochen. Im Herbst 2021 nahm die EU-Kommission den Reformprozess wieder auf und startete die Konsultation u. a. mit den nationalen Regierungen und Parlamenten sowie einem breiten Spektrum von Interessenträgern.¹

¹ Vgl. COM (2021) 662 final vom 19. Oktober 2021, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Die EU-Wirtschaft nach COVID-19: Auswirkungen auf die wirtschaftspolitische Steuerung.

Die Bundesregierung hat sich im August 2022 aktiv in den Reformprozess eingebracht und ein Prinzipien-Papier vorgelegt.² Darin hat sie den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) über ihre Vorstellungen zur künftigen Ausgestaltung der EU-Fiskalregeln unterrichtet. Im November 2022 skizzierte die EU-Kommission in einer Mitteilung ihre Vorstellungen zur Reform des Regelwerks.³ Am 5. April 2023 übermittelte die Bundesregierung der EU-Kommission ein sogenanntes Non-Paper und brachte sich damit erneut zu ausgewählten Aspekten in die Reform-Debatte ein.⁴ Am 26. April 2023 legte die EU-Kommission ein Legislativpaket aus zwei Verordnungen und einer Richtlinie mit konkreten Vorschlägen zur Reform des wirtschaftspolitischen Steuerungsrahmens vor.⁵

Dies nimmt der Bundesrechnungshof zum Anlass, um den Haushaltsausschuss und die Bundesregierung im Hinblick auf die weiteren Verhandlungen auf EU-Ebene zu beraten.

Das Unionsrecht gibt in Artikel 126 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) mit den sogenannten Maastricht-Kriterien zwei Referenzwerte vor, die die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen sicherstellen sollen:⁶

- **Defizitkriterium:** Finanzierungsdefizit von maximal 3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP),
- **Schuldenstandskriterium:** Schuldenstand von maximal 60 % des BIP.

Sofern die Schuldenstandsquote den Referenzwert überschreitet, muss sie hinreichend rückläufig sein und sich rasch genug dem Referenzwert annähern.

Der vorliegende Bericht geht der Frage nach, ob und inwieweit die im Reformvorschlag der EU-Kommission vorgesehenen Regelungen dergestalt lenken können, dass die Referenzwerte für Defizit und Schuldenstand in einem angemessenen Zeitrahmen erreicht bzw. unterschritten werden, um auf diese Weise tragfähige Staatsfinanzen in den Mitgliedstaaten sicherzustellen.

Die Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) zum Entwurf dieses Berichts ist berücksichtigt.

² Prinzipien-Papier der Bundesregierung zu den EU-Fiskalregeln, Unterrichtung des Haushaltsausschusses durch das Bundesministerium der Finanzen vom 4. August 2022.

³ COM (2022) 583 final vom 9. November 2022, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Mitteilung über Leitlinien für eine Reform des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung.

⁴ German technical non-paper following up on selected issues identified by the ECOFIN conclusions.

⁵ Das Legislativpaket vom 26. April 2023 umfasst Vorschläge für drei Rechtsakte: Für eine Verordnung zur Neuausrichtung des präventiven Arms des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (Fußnote 7), für eine Verordnung zur Änderung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (Fußnote 22) sowie für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/85/EU des Rates über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten (COM (2023) 242 final).

⁶ Vgl. Artikel 126 Absatz 2 AEUV in Verbindung mit Artikel 1 des Protokolls Nummer 12 über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit.

3 Die Vorschläge der EU-Kommission

Die EU-Kommission will den sogenannten präventiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspaktes mit dem Vorschlag für eine Verordnung über die wirksame Koordinierung der Wirtschaftspolitik und die multilaterale haushaltspolitische Überwachung⁷ grundlegend neu ausrichten. Die bisher nach einheitlichen Regeln ermittelten Zielvorgaben zum strukturellen Finanzierungssaldo (länderspezifische mittelfristige Haushaltsziele) und vorab festgelegten Konsolidierungspfade⁸ sollen entfallen.

Stattdessen will die EU-Kommission mit denjenigen Mitgliedstaaten, die gegen einen der beiden Referenzwerte verstoßen, alle vier Jahre jeweils bilateral über einen länderspezifischen Nettoausgabenpfad verhandeln.⁹ Der Nettoausgabenpfad definiert eine jährliche Obergrenze für die national finanzierten Nettoprimärausgaben¹⁰ (im Folgenden: Nettoausgaben) über einen Anpassungszeitraum hinweg. Im Unterschied zum bisherigen Regelwerk sollen die Vorgaben für die nationale Fiskalpolitik nur über den Nettoausgabenpfad erfolgen. Der Nettoausgabenpfad wird damit zum einzigen operativen Indikator. Für den Anpassungszeitraum werden vier Jahre vorgegeben. Dieser Zeitraum kann aber durch Investitions- und Reformzusagen seitens der Mitgliedstaaten¹¹ um bis zu drei Jahre verlängert werden.

Im Vorfeld der bilateralen Verhandlungen plant die EU-Kommission einen technischen Zielpfad für die Entwicklung der Nettoausgaben vorzugeben. Den technischen Zielpfad will sie dabei anhand einer Schuldentragfähigkeitsanalyse unter verschiedenen Zielkriterien herleiten. Diese lauten insbesondere:¹²

- Spätestens am Ende des Anpassungszeitraums befindet sich die für den darauffolgenden zehnjährigen Zeitraum projizierte Schuldenstandsquote ohne weitere finanzpolitische Maßnahmen auf einem „plausibel rückläufigen Pfad“.
- Das Finanzierungsdefizit wird unter den Referenzwert von 3 % des BIP gesenkt und darunter gehalten.

⁷ COM (2023) 240 final vom 26. April 2023, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die wirksame Koordinierung der Wirtschaftspolitik und die multilaterale haushaltspolitische Überwachung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nummer 1466/97 des Rates.

⁸ Der im derzeit gültigen Regelwerk geforderte jährliche Konsolidierungsschritt bis hin zum mittelfristigen Haushaltsziel eines Mitgliedstaates ergibt sich aus einer Anpassungsmatrix und hängt von der Zuwachsrate des BIP und der aktuellen konjunkturellen Situation ab. Vgl. hierzu Deutsche Bundesbank, Zur Ausgestaltung und Umsetzung der europäischen Fiskalregeln, Monatsbericht Juni 2017, Seite 34.

⁹ Vgl. COM (2023) 240 final vom 26. April 2023, Artikel 5. Mitgliedstaaten, die beide Referenzwerte erfüllen, müssen keinen länderspezifischen Nettoausgabenpfad vorlegen. Vgl. ebenda, Artikel 7 Absatz 2. Der im Regelfall vierjährige Turnus ergibt sich aus Artikel 7 Absatz 3 des Verordnungsentwurfs.

¹⁰ Die Nettoprimärausgaben sind die Staatsausgaben abzüglich der Zinsausgaben, der Ausgaben aufgrund konjunkturbedingter Arbeitslosigkeit und der diskretionären Mehreinnahmen. Der Nettoausgabenpfad soll außerdem Ausgaben für Unionsprogramme, die vollständig durch Einnahmen aus den Unionsfonds ausgeglichen werden, nicht berücksichtigen. Vgl. ebenda, Erwägungsgrund Nummer 12.

¹¹ Die Reform- und Investitionszusagen müssen insbesondere wachstumsfördernd sein, die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen stützen und die länderspezifischen Empfehlungen adressieren. Investitionen müssen das Merkmal der Zusätzlichkeit erfüllen. Vgl. ebenda, Artikel 13.

¹² Vgl. ebenda, Artikel 6 sowie Anhang 1.

- Die Konsolidierungsanstrengungen dürfen nicht in die späteren Jahre des Anpassungszeitraums verschoben werden (kein „backloading“).
- Die Schuldenstandsquote ist am Ende des Anpassungszeitraums¹³ niedriger als im Jahr vor dessen Beginn.
- Das Wachstum der Nettoaussgaben liegt im Durchschnitt unterhalb der mittelfristigen Wachstumsrate des Produktionspotenzials.¹⁴

Der technische Zielpfad korrespondiert mit einem strukturellen Primärsaldo, den der jeweilige Mitgliedstaat am Ende des Anpassungszeitraums aufweisen soll.¹⁵

Der technische Zielpfad soll dafür sorgen, dass die Schuldenstandsquote nach Ende des Anpassungszeitraums über zehn Jahre rückläufig ist. Um den Zielpfad zu bestimmen, muss die EU-Kommission daher die Entwicklung der Schuldenstandsquote für diesen Zehnjahreszeitraum projizieren. Die Projektion hängt von der Entwicklung des preisbereinigten BIP, der Inflation, der durchschnittlichen Verzinsung für Staatsanleihen, der demografiebedingten Kosten und des Primärsaldos ab.¹⁶ Für ihre Berechnungen muss die EU-Kommission auf Annahmen für die makroökonomischen Größen zurückgreifen.

Insgesamt wird für die Herleitung der technischen Zielpfade für die einzelnen Mitgliedstaaten ein Zeitraum von 14 bis 17 Jahren betrachtet. Abbildung 1 illustriert die einzelnen Zeiträume.

¹³ Die EU-Kommission verwendet für dieses Zielkriterium den Begriff „Planungszeitraum“, ohne diesen zu definieren. Vgl. ebenda, Artikel 6 Buchstabe d). Die Ausführungen des Bundesrechnungshofes stehen unter der Prämisse, dass damit der Anpassungszeitraum gemeint ist.

¹⁴ Das Produktionspotenzial ist ein Maß für die gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten. Diese Kapazitäten bestimmen mittel- und langfristig die Wachstumsmöglichkeiten einer Volkswirtschaft.

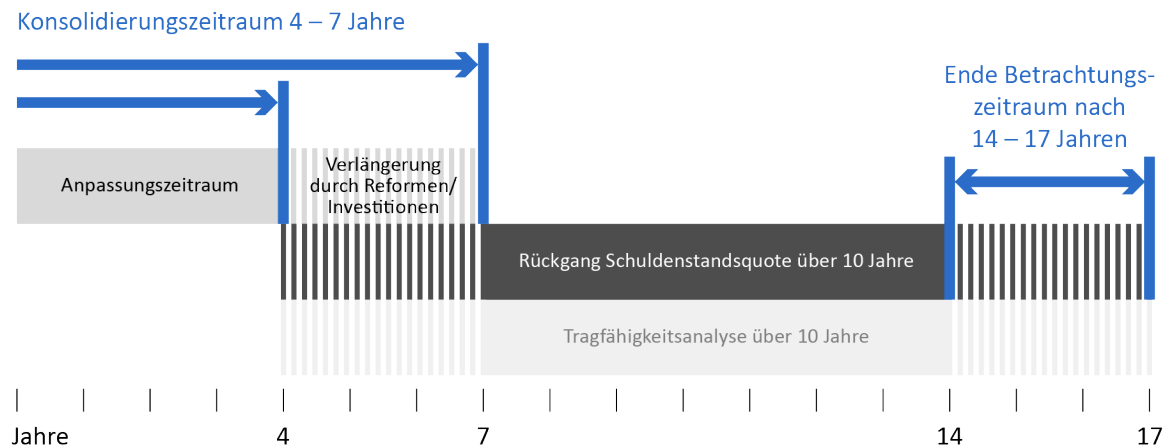
¹⁵ Vgl. ebenda, Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe c).

¹⁶ Der Primärsaldo entspricht dem Finanzierungssaldo ohne Zinszahlungen.

Abbildung 1

Technische Zielpfade erfassen einen langen Betrachtungszeitraum

Zur Bestimmung des technischen Zielpfades eines Mitgliedstaates betrachtet die EU-Kommission den Zeitraum der nächsten 14 bis 17 Jahre. Der vierjährige Anpassungszeitraum zu Beginn kann durch Reform- und Investitionszusagen auf bis zu sieben Jahre verlängert werden. Für die darauffolgenden zehn Jahre will die EU-Kommission die Schuldenstandsquote in einer Tragfähigkeitsanalyse projizieren.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Nach der Veröffentlichung der technischen Zielpfade führen die Mitgliedstaaten mit der EU-Kommission bilaterale Gespräche. Anschließend legen sie ihre strukturellen finanzpolitischen Pläne vor. Diese Pläne decken eine Laufzeit von vier Jahren ab und stellen den Nettoausgabenpfad sowie die getroffenen Annahmen und die geplanten finanzpolitischen Maßnahmen dar. Die Nettoausgabenpfade können vom jeweiligen technischen Zielpfad abweichen. Abweichungen „nach oben“ – also höhere Nettoausgaben – sind zu begründen.¹⁷

Die mittelfristigen strukturellen finanzpolitischen Pläne sollen nach positiver Bewertung durch die EU-Kommission dem ECOFIN-Rat¹⁸ zur Billigung vorgelegt werden.¹⁹ Für Vorschläge und Empfehlungen der EU-Kommission an den ECOFIN-Rat sieht der Verordnungsentwurf das „Comply or explain“-Prinzip vor. Das heißt: Vom Rat wird grundsätzlich erwartet, dass er den Empfehlungen und Vorschlägen der EU-Kommission folgt oder andernfalls seinen Standpunkt öffentlich erläutert.²⁰

¹⁷ Vgl. ebenda, Artikel 11. Nach der derzeitigen Formulierung des Verordnungstextes bleiben die in Artikel 12 genannten formalen Anforderungen an den finalen Nettoausgabenpfad hinter den Kriterien für den technischen Zielpfad (Artikel 6 sowie Anhang 1) zurück. Formal wären nur die beiden erstgenannten Zielkriterien auch auf den finalen Nettoausgabenpfad anwendbar. Das BMF setzt sich in den Verhandlungen der Fachgremien dafür ein, dass die höheren Anforderungen formal auch auf den Nettoausgabenpfad übertragen werden.

¹⁸ Der Rat „Wirtschaft und Finanzen“ (ECOFIN-Rat) ist eine Formation des Rats der Europäischen Union. Ihm gehören die Wirtschafts- und Finanzminister/-ministerinnen aller Mitgliedstaaten an.

¹⁹ Die Billigung soll in der Regel innerhalb von vier Wochen erfolgen. Vgl. ebenda, Artikel 16.

²⁰ Vgl. ebenda, Artikel 27.

Die EU-Kommission überwacht jährlich die Umsetzung der Pläne und insbesondere die Entwicklung der Nettoausgabenpfade. Hierzu richtet sie ein Kontrollkonto ein, auf dem sie die kumulativen Abweichungen der tatsächlichen Nettoausgaben eines Mitgliedstaates vom vereinbarten Nettoausgabenpfad nachhält.²¹

Für Verstöße gegen die Maastricht-Kriterien schlägt die EU-Kommission ebenfalls Änderungen (im sog. korrektiven Arm) vor.²² Diese betreffen vor allem das Defizitverfahren aufgrund eines Verstoßes gegen das Schuldenstandskriterium („schuldenbasiertes Defizitverfahren“). Bislang wird die Vorgabe des Artikels 126 Absatz 2 AEUV, dass eine über dem Referenzwert liegende Schuldenstandsquote hinreichend rückläufig sein und sich rasch genug dem Referenzwert annähern muss, durch die sogenannte 1/20-Regel operationalisiert.²³ An ihre Stelle soll die Einhaltung des Nettoausgabenpfades durch den Mitgliedstaat treten.²⁴

Das „defizitbasierte Defizitverfahren“ bleibt in seinen Grundzügen erhalten und wird mit dem neuen präventiven Arm verzahnt: Solange das Defizitkriterium verfehlt wird, soll der Nettoausgabenpfad eine jährliche Anpassung von mindestens 0,5 % des BIP sicherstellen.²⁵

4 Einhaltung der Maastricht-Kriterien nicht sichergestellt

4.1 Schuldenstandsquote von 60 % wird nicht rasch genug oder nicht sicher erreicht

Bei Mitgliedstaaten, in denen einer der beiden Referenzwerte überschritten wird, soll der Nettoausgabenpfad in Verbindung mit der Zielvorgabe für den strukturellen Primärsaldo am Ende des Anpassungszeitraums hinreichend sicherstellen, dass sich die Schuldenstandsquote ohne weitere finanzpolitische Maßnahmen über einen längeren Zeitraum auf einem „plausibel rückläufigen Pfad“ befindet.²⁶ Diese qualitative Anforderung wird jedoch nicht durch ex

²¹ Vgl. ebenda, Artikel 21.

²² COM (2023) 241 final vom 26. April 2023, Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nummer 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit.

²³ Nach der sogenannten 1/20-Regel ist der Differenzbetrag der tatsächlichen Schuldenstandsquote zur 60%-Grenze im dreijährigen Durchschnitt jeweils jährlich um mindestens ein Zwanzigstel zu verringern.

²⁴ Artikel 2 Absatz 1a in der Fassung des Verordnungsvorschlags COM (2023) 241 final vom 26. April 2023.

²⁵ Aus dem Verordnungsvorschlag geht nicht hervor, an welche Bezugsgröße (z. B. Finanzierungsdefizit oder strukturelles Defizit) die Mindestanpassung anknüpft. Vgl. Artikel 3 Absatz 4 in der Fassung des Verordnungsvorschlags COM (2023) 241 final vom 26. April 2023. Die jährliche Mindestanpassung wird dann zum zusätzlichen Zielkriterium des technischen Zielpfades. Vgl. COM (2023) 240 final vom 26. April 2023, Anhang 1 Buchstabe c). Das BMF hat die EU-Kommission aufgefordert, die Formulierung zu konkretisieren.

²⁶ Vgl. COM (2023) 240 final vom 26. April 2023, Artikel 12 Buchstabe a).

ante festgelegte quantitative Vorgaben präzisiert. Die bisherigen quantitativen Zielvorgaben des präventiven Arms zum strukturellen Finanzierungssaldo sollen entfallen.

Mit dem strukturellen Primärsaldo allein können indes keine Aussagen darüber getroffen werden, ob die Maastricht-Kriterien eingehalten werden oder nicht. Der Primärsaldo gibt nicht an, um wie viel die Verschuldung eines Staates zu- oder abnimmt, da er die Zinsausgaben ausblendet. Diese müssen aber ebenfalls aus dem nationalen Haushalt bedient werden. Bei einem ausgeglichenen Primärsaldo führen Zinsausgaben daher zu einer höheren Verschuldung des Staates. Dementsprechend können zwei Mitgliedstaaten mit identischem Primärsaldo, aber mit unterschiedlich hohen Zinsausgaben, vollkommen verschiedene Finanzierungssalden aufweisen.²⁷

Für Projektionen der Schuldenstandsquote reichen daher Angaben zum Primärsaldo nicht aus. Vielmehr müssen zusätzlich Annahmen zur Entwicklung der Zinsausgaben und des nominalen BIP-Wachstums getroffen werden. Je höher die Differenz ausfällt zwischen dem Zins auf die bestehenden Staatsschulden und der Zuwachsrate des nominalen BIP (Zins-Wachstums-Differenz), desto höher muss der Primärsaldo ausfallen, um einen Rückgang der Schuldenstandsquote zu bewirken.

Der strukturelle Finanzierungssaldo berücksichtigt die Entwicklung der Zinsausgaben. Er ist deshalb die aussagekräftigere und geeignetere Größe, um die Einhaltung der Maastricht-Kriterien zu prüfen. Die Analysen des Bundesrechnungshofes setzen aus diesem Grunde am strukturellen Finanzierungssaldo an.

Unsere Berechnungen zeigen, dass nur bei ausreichend ambitionierten Werten für den strukturellen Finanzierungssaldo sichergestellt ist, dass die Schuldenstandsquote auf einen Wert von 60 % des BIP oder darunter zurückgeht.

Wir sind dafür von einem BIP-Wachstum von 2,5 % ausgegangen.²⁸ In diesem Fall liegt der kritische Wert für das strukturelle Finanzierungsdefizit bei knapp unter 1,5 % des BIP. Das bedeutet: Bei einem strukturellen Finanzierungsdefizit von 1,5 % des BIP und mehr wird eine Schuldenstandsquote von 60 % nicht erreicht.

In einer Projektionsrechnung für einen hypothetischen Mitgliedstaat mit einer anfänglichen Schuldenstandsquote von 120 % des BIP, einem nominalen BIP-Wachstum von 2,5 % sowie einem strukturellen Finanzierungsdefizit von 0,5 % des BIP würde es allein 38 Jahre dauern, bis der Referenzwert von 60 % des BIP wieder erreicht würde. Bei einer anfänglichen Schuldenstandsquote von 150 % des BIP würde es sogar 49 Jahre dauern. Erlaubte man diesem

²⁷ Die Spannweite der Zinsausgaben lag im Jahr 2022 unter den Mitgliedstaaten zwischen 0,1 % und 4,4 % des BIP.

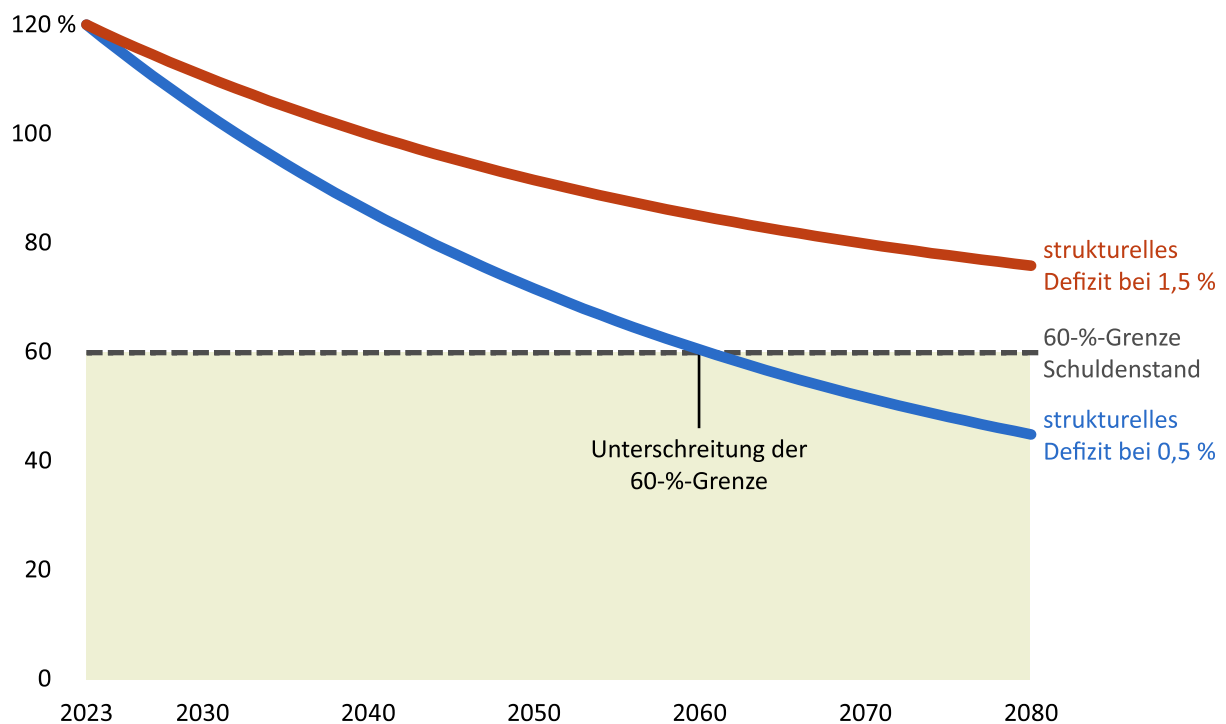
²⁸ Im Zeitraum zwischen 2000 und 2019 belief sich das jahresdurchschnittliche nominale BIP-Wachstum für Deutschland auf 2,7 %. Für den Euroraum betrug der Wert 2,9 %. Eine große EU-Volkswirtschaft konnte in dem Zeitraum nur ein durchschnittliches BIP-Wachstum von 2,0 % verzeichnen. Die historischen Wachstumsraten wurden der AMECO-Datenbank der EU-Kommission entnommen.

Mitgliedstaat ein höheres Finanzierungsdefizit von 1,5 % des BIP, würde der Referenzwert nie erreicht. Die nachfolgende Abbildung illustriert dies.

Abbildung 2

Rückführung der Schuldenstandsquote auf 60 % des BIP nicht immer sichergestellt

Bei einem strukturellen Finanzierungsdefizit von 0,5 % des BIP ist sichergestellt, dass die Schuldenstandsquote innerhalb eines überschaubaren Zeitraums auf die 60-%-Grenze zurückgeht. Bei einem weniger ambitionierten strukturellen Finanzierungssaldo ist ein Rückgang auf diesen Referenzwert nicht immer gegeben.



Erläuterung: Es wurde für die Berechnungen eine jährliche Wachstumsrate des nominalen BIP von 2,5 % angenommen.

Grafik: Bundesrechnungshof.

In ihrem Non-Paper stellt die Bundesregierung fest, dass die Schuldentragfähigkeitsanalyse als Hauptinstrument zur Festlegung der Ausgabenpfade nicht geeignet sei. Da die Nettoausgabenpfade allein nicht immer einen ausreichenden Schuldenabbau sicherstellten, seien quantitative Mindestvorgaben für das strukturelle Finanzierungsdefizit erforderlich. Konkret wäre aus Sicht der Bundesregierung die Vorgabe eines mittelfristigen strukturellen Finanzierungsdefizits in einer Bandbreite von 0,5 % bis maximal 1,0 % des BIP für alle Mitgliedstaaten eine geeignete Option.

Damit bestätigt die Bundesregierung de facto die Ergebnisse dieser Projektionsrechnung.

4.2 Konjunkturbedingte Schwankungen des Finanzierungssaldos werden nicht berücksichtigt

Nach dem Vorschlag der EU-Kommission bleibt das Defizitkriterium unverändert. Der Finanzierungssaldo darf danach nicht mehr als 3 % des BIP betragen. Die technischen Zielpfade und die Nettoausgabenpfade sollen so aufgestellt werden, dass dies mittelfristig dauerhaft gewährleistet ist.²⁹ Der Finanzierungssaldo unterliegt konjunkturellen Schwankungen, die bei der Ermittlung des strukturellen Finanzierungssaldos herausgerechnet werden. Im Konjunkturabschwung (Rezession) ist der Finanzierungssaldo daher zum Teil deutlich niedriger als der strukturelle Finanzierungssaldo.

Ein struktureller Finanzierungssaldo von nur knapp unter 3 % des BIP führt in konjunkturell schwächeren Zeiten höchstwahrscheinlich zu einer Verletzung des 3-%-Defizitkriteriums. Die EU-Kommission erläutert nicht, ob und inwieweit sie konjunkturbedingte Schwankungen des Finanzierungssaldos (Konjunkturkomponente) in den bilateralen Verhandlungen berücksichtigen will, und ob ein Sicherheitsabstand zum 3-%-Defizitkriterium eingeplant werden soll.

Die EU-Kommission stellt Schätzungen für die Konjunkturkomponente zur Verfügung.³⁰ Für den Finanzierungssaldo der Europäischen Union insgesamt belief sich die Konjunkturkomponente demnach auf gut 1,5 % des BIP im Boomjahr 2007 und -3,0 % des BIP im Rezessionsjahr 2020. In den konjunkturell schwächeren Jahren 2012 bis 2015 erreichte die Konjunkturkomponente Werte von bis zu -1,8 % des BIP. Würde man diesen Zeitraum heranziehen, dürfte das strukturelle Finanzierungsdefizit nicht mehr als 1,2 % des BIP betragen, damit das Defizitkriterium mit hoher Wahrscheinlichkeit eingehalten wird.

Im bisherigen Regelwerk des Stabilitäts- und Wachstumspaktes berücksichtigt die EU-Kommission die Konjunkturkomponente bei der Bestimmung der mittelfristigen Haushaltsziele im präventiven Arm. Nach diesen Schätzungen dürfte für die meisten Mitgliedstaaten das strukturelle Finanzierungsdefizit nicht mehr als 1,0 % des BIP betragen, um die Einhaltung des Defizitkriteriums auch in konjunkturell schwachen Zeiten zu gewährleisten.³¹

Abbildung 3 illustriert die Konjunkturkomponente für die Europäische Union und verdeutlicht die Bedeutung eines Sicherheitsabstands beim strukturellen Finanzierungsdefizit für die Einhaltung des Defizitkriteriums.

²⁹ Vgl. COM (2023) 240 final vom 26. April 2023, Artikel 6 Buchstabe b) sowie Artikel 12 Buchstabe a).

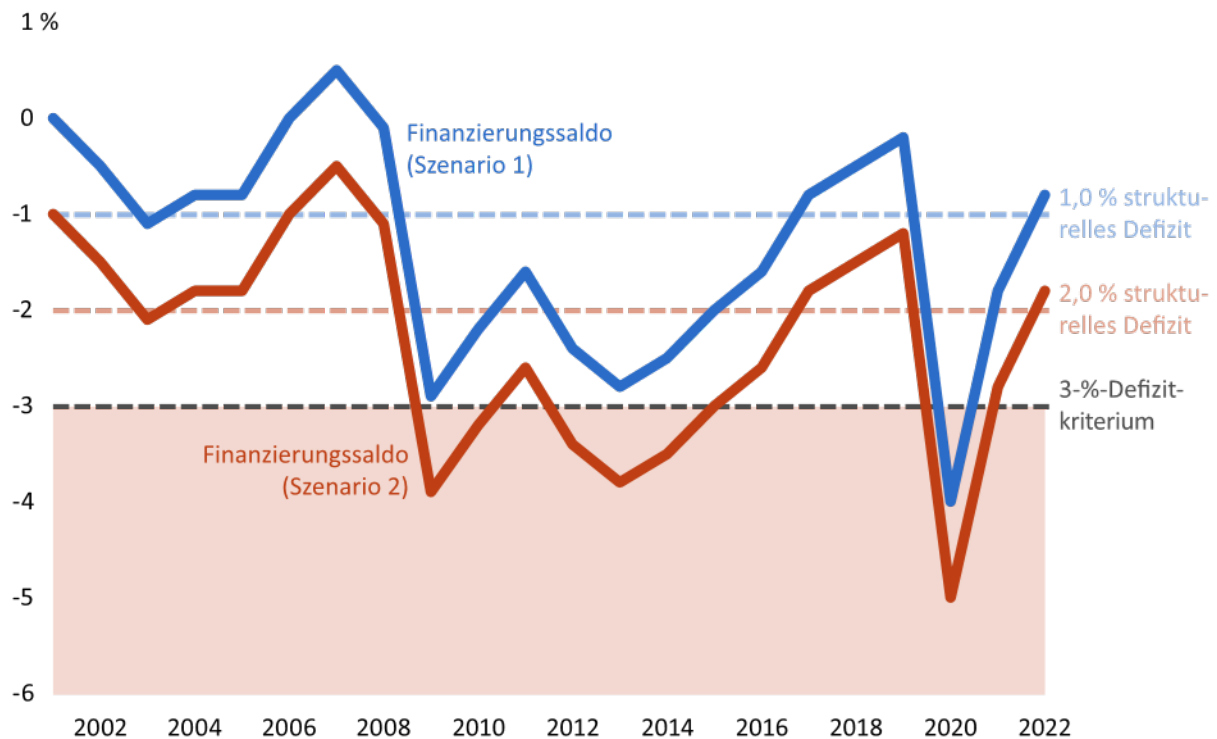
³⁰ Die Schätzungen sind auf der Webseite von AMECO Online zu finden; siehe unter: https://dash-board.tech.ec.europa.eu/qs_digit_dashboard_mt/public/sense/app/667e9fba-eea7-4d17-abf0-ef20f6994336/sheet/2f9f3ab7-09e9-4665-92d1-de9ead91fac7/state/analysis.

³¹ Die EU-Kommission veröffentlicht diese Schätzungen unter dem Begriff „minimum benchmarks“. Sie sind in einem Handbuch zu finden, in dem die EU-Kommission die Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes umfassend erläutert. Vgl. European Commission, Vade mecum on the Stability & Growth Pact, 2019 Edition, Institutional Paper 101, April 2019, Seite 91. Zur Berechnung der „minimum benchmarks“ vgl. ebenda, Seite 10 f.

Abbildung 3

Sicherheitsabstand zum 3%-Defizitkriterium notwendig

Fällt das strukturelle Finanzierungsdefizit zu hoch aus, kann es in konjunkturellen Abschwüngen zu Verletzungen des Defizitkriteriums kommen. Ein ausreichender Sicherheitsabstand zum 3%-Defizitkriterium ist daher notwendig.



Erläuterung: Um für die zwei Szenarien die Finanzierungssalden aus den strukturellen Salden abzuleiten, wurde auf die Konjunkturkomponente der Europäischen Union zurückgegriffen.

Grafik: Bundesrechnungshof.

4.3 Berechnungen zeigen: Reformvorschlag schwächt die Maastricht-Kriterien

Die EU-Kommissionsdienststellen haben erste Berechnungen für die Tragfähigkeitsanalysen der Mitgliedstaaten erstellt. Es handelt sich dabei um vorläufige Berechnungen, die die EU-Kommission nicht formal angenommen oder bestätigt hat. Sie erfüllen jedoch die Zielkriterien zur Bestimmung der technischen Zielpfade (vgl. Tz. 3).

Die Berechnungen weisen für die einzelnen Mitgliedstaaten verschiedene Projektionen aus, und zwar für die (strukturellen) Primär- und Finanzierungssalden, das BIP, die Inflation und die Schuldenstandsquote nach einer erfolgreichen Anpassungsphase.

Wir haben diese Berechnungen und die damit verbundenen Auswirkungen anhand der folgenden Fragen geprüft:

- Kann am Ende des vier- oder siebenjährigen Anpassungszeitraums (Jahr 2028 oder 2031) ein konjunktureller Abschwung zu einer Verletzung des Defizitkriteriums führen?
- Stellen die technischen Zielpfade sicher, dass am Ende des Anpassungszeitraums ein struktureller Finanzierungssaldo erreicht wird, der eine vollständige Rückkehr zur Schuldenstandsquote von 60 % des BIP grundsätzlich garantiert?
- Reicht die Höhe des strukturellen Finanzierungssaldos am Ende des Anpassungszeitraums aus, um eine vollständige Rückkehr zur Schuldenstandsquote von 60 % des BIP in spätestens 50 Jahren (Jahr 2074) zu gewährleisten?

Wir haben Folgendes festgestellt:

- Bei einigen Mitgliedstaaten hat die EU-Kommission sehr optimistische Annahmen hinsichtlich des Wirtschaftswachstums getroffen (vgl. Abbildung 4).³² Dies hat erhebliche Auswirkungen auf die Projektion der Schuldenstandsquote und die technischen Zielpfade. Denn das Zielkriterium einer rückläufigen Schuldenstandsquote im Projektionszeitraum kann so rechnerisch leichter erfüllt werden. Der rechnerische Konsolidierungsbedarf im Anpassungszeitraum fällt folglich geringer aus.³³
- Einige Mitgliedstaaten werden selbst bei Einhaltung des technischen Zielpfads bei einer schwächeren Konjunkturentwicklung gegen das 3-%-Defizitkriterium verstoßen.
- Bei einem Mitgliedstaat führt der technische Zielpfad am Ende der Anpassungsperiode zu einem strukturellen Finanzierungssaldo mit dem rechnerisch ausgeschlossen ist, dass dieser Mitgliedstaat jemals eine Schuldenstandsquote von unter 60 % des BIP – und damit den Referenzwert – erreicht.³⁴
- Bei einzelnen Mitgliedstaaten mit einer aktuellen Schuldenstandsquote von deutlich mehr als 60 % des BIP kann es vorkommen, dass sie erst in den Jahren nach 2074 eine Schuldenstandsquote von unter 60 % des BIP aufweisen.

³² Die unterstellten Zuwachsraten des BIP im Projektionszeitraum liegen deutlich über den historischen Werten der Jahre 2000 bis 2019.

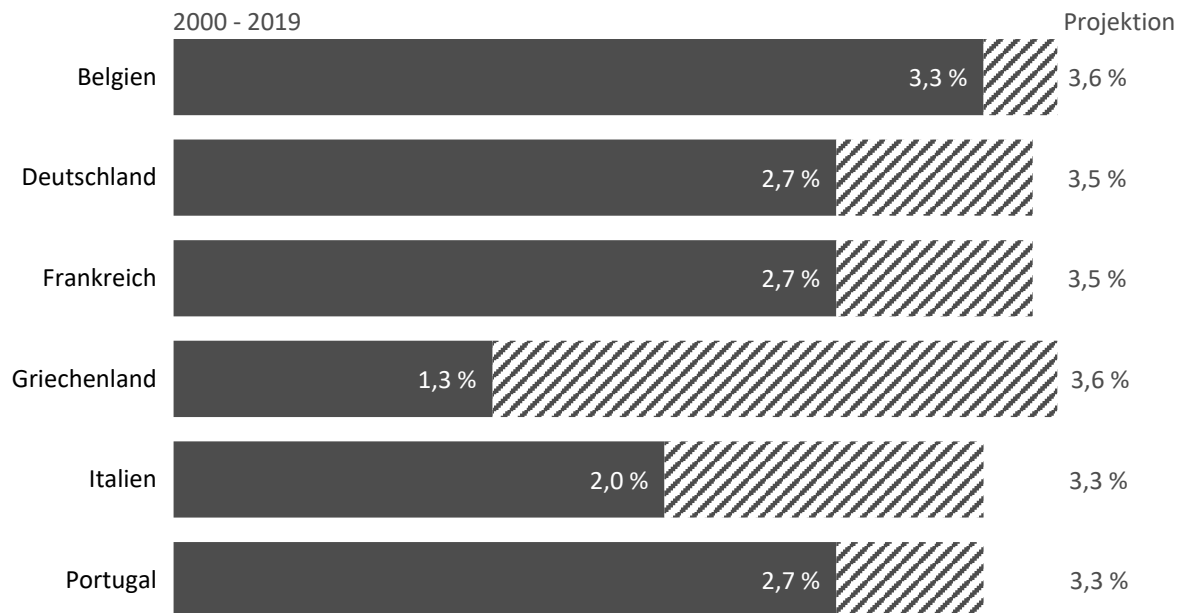
³³ Um eine Schuldenstandsquote konstant bei 100 % des BIP zu halten, kann bei einem höheren BIP-Wachstum von einem Prozentpunkt der Finanzierungssaldo um gut einen Prozentpunkt geringer ausfallen. Die Deutsche Bundesbank verweist ebenfalls auf die Risiken zu hoch angesetzter Werte für das BIP-Wachstum. Vgl. Deutsche Bundesbank, Zur Reform der europäischen Fiskalregeln, Monatsbericht Mai 2023, Seite 75.

³⁴ Hierzu wird der hypothetische Wert des strukturellen Finanzierungssaldos bestimmt, der mindestens erreicht werden muss, um bei gegebenem BIP-Wachstum eine Schuldenstandsquote von 60 % des BIP zu erreichen. Dieser Wert wird dann mit dem strukturellen Finanzierungssaldo aus dem letzten Jahr der Anpassungsperiode verglichen. Zur Algebra der Staatsverschuldung vgl. etwa Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Expertise 2007, Seite 17, Kasten 2.

Abbildung 4

Zu optimistische Annahmen bei Bestimmung der Zielpfade

Eine höhere Zuwachsrate des BIP ermöglicht einen schnelleren Abbau der Schuldenstandsquote. Für den Projektionszeitraum 2028 bis 2038 haben die EU-Kommissionsdienststellen bei einigen Mitgliedstaaten Zuwachsraten unterstellt, die deutlich über den Durchschnittswerten der Vergangenheit (2000 bis 2019) liegen.



Erläuterung: Der Zeitraum für die realisierten BIP-Zuwachsraten endet im Jahr 2019 und klammert damit den Wirtschaftseinbruch infolge der Covid-19-Pandemie aus.

Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: AMECO-Datenbank der EU-Kommission.

5 Ermessensspielräume der EU-Kommission beim Defizitverfahren weiterhin hoch

Im „schuldenbasierten Defizitverfahren“ soll die Einhaltung des Nettoausgabenpfades durch einen Mitgliedstaat die bisherige 1/20-Regel ersetzen.³⁵ Eine Überschreitung des Nettoausgabenpfades wird aber auch künftig nicht automatisch zu einem Defizitverfahren führen. Die EU-Kommission berücksichtigt in ihrem Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 AEUV die „einschlägigen Faktoren“ um zu beurteilen, ob aus ihrer Sicht ein übermäßiges Defizit vorliegt.

Die Größenordnung der auf dem Kontrollkonto nachgehaltenen jährlichen und kumulativen Abweichung vom vereinbarten Nettoausgabenpfad zählt zwar zu den „einschlägigen

³⁵ Artikel 2 Absatz 1a in der Fassung des Verordnungsvorschlags COM (2023) 241 final vom 26. April 2023.

Faktoren“.³⁶ In ihrem Verordnungsentwurf hat die EU-Kommission jedoch keine quantitative Angabe gemacht, ab wann der Saldo auf dem Kontrollkonto eine kritische Größenordnung aufweist.

Als „maßgeblichen“ einschlägigen Faktor will die EU-Kommission künftig das Schuldentragfähigkeitsrisiko eines Mitgliedstaates berücksichtigen. Für den Fall, dass ein erhebliches Tragfähigkeitsrisiko vorliegt, soll „in der Regel“ ein Defizitverfahren eingeleitet werden.³⁷ Allerdings enthält der Verordnungsvorschlag aus Sicht der Deutschen Bundesbank keine klare Definition für ein erhebliches Tragfähigkeitsrisiko.³⁸ Zudem kann die EU-Kommission weitere einschlägige Faktoren in ihre Bewertung einbeziehen.³⁹

Der EU-Kommission verbleibt daher bei ihrer Beurteilung ein erheblicher Ermessensspielraum. Erst nach Empfehlung der EU-Kommission und nach eigener Prüfung der Gesamtlage soll der ECOFIN-Rat nach Artikel 126 Absatz 6 AEUV beschließen, ob ein übermäßiges Defizit besteht und ein Defizitverfahren eingeleitet wird.

Die Bundesregierung hat in ihrem Prinzipien-Papier „eine bessere Durchsetzung der Regeln, einschließlich einer regelbasierten Einleitung und Durchführung von Defizitverfahren“ gefordert.⁴⁰ **Diese zentrale Forderung löst der Reformvorschlag der EU-Kommission aus Sicht des Bundesrechnungshofes nicht ein.**

6 Zusammenfassende Würdigung und Empfehlungen

Der vorliegende Legislativvorschlag der EU-Kommission lässt die im Primärrecht verankerten Maastricht-Kriterien zwar unberührt. Gleichwohl hat er erheblichen Einfluss darauf, ob die Referenzwerte mittel- bis langfristig eingehalten werden. Denn künftig könnten nach dem „neuen Regelwerk“ zwar regelkonforme, aber wenig ambitionierte fiskalische Zielvorgaben ein Erreichen der Referenzwerte praktisch unmöglich machen. Sollte der Legislativvorschlag

³⁶ Vgl. Artikel 2 Absatz 3 Satz 4 Buchstabe b) in der Fassung des Verordnungsvorschlags COM (2023) 241 final vom 26. April 2023.

³⁷ Vgl. Artikel 2 Absatz 3 Unterabsatz 1 in der Fassung des Verordnungsvorschlags COM (2023) 241 final vom 26. April 2023.

³⁸ Der Wortlaut des Verordnungsvorschlags stellt auf die Schuldenherausforderungen „laut jüngstem Debt Sustainability Monitor“ der EU-Kommission ab. Die Deutsche Bundesbank hat darauf hingewiesen, dass die EU-Kommission für die einzelnen Mitgliedstaaten keine aggregierten, sondern fristenbezogene Risikowerte – für die kurze, mittlere und lange Frist – ausweist, die sich teils sehr stark unterscheiden. Es sei unklar, welchen Risikowert die EU-Kommission betrachten wolle. Vgl. Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Mai 2023, Seite 74.

³⁹ Vgl. Artikel 2 Absatz 3 Unterabsatz 2 ff. in der Fassung des Verordnungsvorschlags COM (2023) 241 final vom 26. April 2023. Zu den weiteren einschlägigen Faktoren zählen etwa „die Entwicklung der Schuldenstandsquote und ihrer Finanzierung sowie die damit verbundenen Risikofaktoren, insbesondere die Fälligkeitsstruktur, die Währungszusammensetzung der Schulden und die Eventualverbindlichkeiten“.

⁴⁰ Vgl. Prinzipien-Papier der Bundesregierung zu den EU-Fiskalregeln, Unterrichtung des Haushaltsausschusses durch das Bundesministerium der Finanzen vom 4. August 2022, Seite 2.

in seiner derzeitigen Form umgesetzt werden, könnte dies dazu führen, dass die Maastricht-Kriterien und damit die Grundsätze und Ziele des Primärrechts ausgehöhlt werden. Auch die beiden Papiere der Bundesregierung adressieren im Kern dieses Risiko.

Vor diesem Hintergrund hält der Bundesrechnungshof folgende Anpassungen für erforderlich, die als verbindliche Vorgaben für die technischen Zielpfade und die Nettoausgabenpfade in das reformierte Regelwerk aufgenommen werden sollten:

- Erstens ist der Primärsaldo keine geeignete Zielgröße, um auf tragfähige Staatsfinanzen hin zu steuern. Es sollte deshalb – wie schon im bisherigen Regelwerk – der strukturelle Finanzierungssaldo als „fiskalischer Anker“ herangezogen werden.
- Zweitens sollten die Nettoausgabenpfade ausreichend ambitioniert sein, um sicherzustellen, dass der Referenzwert für die Schuldenstandsquote unter realistischen Annahmen überhaupt erreicht werden kann.
- Drittens sollten die Nettoausgabenpfade so zu gestalten sein, dass der Referenzwert für die Schuldenstandsquote innerhalb eines angemessenen Zeitraums erreicht wird, z. B. maximal innerhalb von einer oder zwei Generationen.
- Viertens sollte ein Sicherheitsabstand im Hinblick auf konjunkturbedingte Schwankungen beim Finanzierungssaldo vorgegeben werden.

Darüber hinaus sollten die Auslegungs- und Ermessensspielräume der EU-Kommission begrenzt werden. Hierzu sollte insbesondere eine eindeutige, quantitative Vorgabe in den Verordnungstext aufgenommen werden, ab welcher Größenordnung der jährlichen bzw. kumulativen Abweichungen vom vereinbarten Nettoausgabenpfad (Stand des Kontrollkontos) die EU-Kommission dem ECOFIN-Rat die Einleitung eines Defizitverfahrens vorzuschlagen hat.

Der Bundesrechnungshof geht von herausfordernden Verhandlungen auf EU-Ebene aus. Mit Blick auf die besondere Bedeutung dieses Reformvorhabens für die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen der Mitgliedstaaten und damit für die Zukunft der Europäischen Union, halten wir es für zweckmäßig, die Position der Bundesregierung zu stärken, z. B. durch eine Stellungnahme des Deutschen Bundestages. Mit einem solchen Beschluss könnten der Bundesregierung Leitplanken vorgegeben werden, die diese den Verhandlungen zugrunde legen müsste.

7 Stellungnahme des BMF

Das BMF hat mitgeteilt, dass sich die Bundesregierung in ihrer grundsätzlichen Position zur Reform der EU-Fiskalregeln durch die Ausführungen in diesem Bericht bestätigt sehe. Im Grundsatz teile sie die inhaltlichen, ökonomischen Einschätzungen des Bundesrechnungshofes.

Problematisch sei allerdings die Forderung nach einem maximalen Zeitraum, innerhalb dessen der Referenzwert für die Schuldenstandsquote erreicht werden solle. Denn solche starren Vorgaben könnten den Nachteil haben, dass sie für Mitgliedstaaten mit einer Schuldenstandsquote nahe am Referenzwert zu lange Fristen vorsehen. Für Mitgliedstaaten mit

höheren Schuldenstandsquoten könnten die Anforderungen hingegen zu anspruchsvoll sein. Dies könnte die Umsetzung und Durchsetzung des Regelwerks beeinträchtigen.

8 Abschließende Würdigung

Mit der Forderung nach einem angemessenen Zeitraum zielt der Bundesrechnungshof ausdrücklich nicht darauf ab, dass alle Mitgliedstaaten ihre Staatsschulden innerhalb eines einheitlichen Zeitraums auf den Referenzwert zurückführen sollen. Er spricht sich vielmehr dafür aus, abhängig von der jeweiligen Ausgangssituation, einen Zielwert für das strukturelle Finanzierungsdefizit vorzugeben und die Nettoausgabenpfade so zu gestalten, dass dieses Ziel erreicht werden kann. Das strukturelle Finanzierungsdefizit würde damit zum „fiskalischen Anker“. Mitgliedstaaten mit moderaten Schuldenständen würden den Referenzwert für die Schuldenstandsquote unter dieser Zielvorgabe schneller erreichen, Mitgliedstaaten mit höheren Schuldenständen langsamer. Die Formulierung „angemessener Zeitraum“ ist also nicht als starre Vorgabe, sondern als Sicherheitsklausel zu verstehen, damit die Rückführung der Schulden auf den Referenzwert nicht beliebig weit in die Zukunft verschoben und de facto „der übernächsten Generation“ aufgebürdet werden kann.

Die Bundesregierung hat in ihrem Non-Paper gefordert, eine quantitative Mindestvorgabe für den jährlichen Schuldenabbau in das Regelwerk aufzunehmen. Für Mitgliedstaaten mit hohen Schuldenständen hat sie einen jährlichen Schuldenabbau von 1 % des BIP angeregt. Auch dieser Vorschlag impliziert einen aus Sicht der Bundesregierung maximalen Zeitraum, innerhalb dessen der Referenzwert von 60 % des BIP erreicht werden sollte. Er läge für einen Mitgliedstaat mit einer anfänglichen Schuldenstandsquote von 160 % bei rund 100 Jahren.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt daher seine Forderung, dass verbindliche Vorgaben für die technischen Zielpfade und für die Nettoausgabenpfade in die reformierten EU-Fiskalregeln aufgenommen werden sollten. Dies gilt insbesondere auch für die Festlegung eines angemessenen – d.h. endlichen und überschaubaren – Zeitraums für die Rückführung der Schuldenstandsquote auf den Referenzwert. Wie lang ein solcher Zeitraum maximal sein sollte, ist politisch zu entscheiden. Der Bundesrechnungshof hat aber erhebliche Zweifel, dass ein Zeitraum von 60 Jahren oder mehr angemessen ist. **Ein Regelwerk, das den Schuldenabbau zeitlich derart ausufern ließe, würde das Signal senden, dass sich die Europäische Union de facto vom Maastricht-Schuldenstandskriterium und damit von langfristig tragfähigen öffentlichen Finanzen in den Mitgliedstaaten verabschiedet hat.**

Dr. Mähring

Demir

Beglaubigt: S. Erdmann, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

Anhang: Glossar

Bruttoinlandsprodukt (BIP)	Zentrales Maß für die wirtschaftliche Leistung einer Volkswirtschaft (z. B. deutsche Wirtschaft) oder Wirtschaftsregion in einem bestimmten Zeitraum (z. B. innerhalb eines Jahres). Dabei werden alle innerhalb der geografischen Grenzen einer Volkswirtschaft in einer Periode erstellten und zu Marktpreisen bewerteten Waren und Dienstleistungen einbezogen, soweit diese nicht als Vorleistungen für die Produktion anderer Waren und Dienstleistungen verwendet werden.
Diskretionäre Mehreinnahmen	Mehreinnahmen der öffentlichen Haushalte, die auf gezielte politische Maßnahmen zurückzuführen sind (z. B. Steuer- oder Beitragssatzerhöhungen).
Finanzierungsdefizit (Defizit)	Finanzierungssaldo ist kleiner als Null, d. h. die öffentlichen Einnahmen (ohne Kreditaufnahme) sind geringer als die öffentlichen Ausgaben des Gesamtstaates. Ein Finanzierungsdefizit muss durch Kredite ausgeglichen werden.
Finanzierungssaldo	Differenz zwischen öffentlichen Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme) und Ausgaben des Gesamtstaates (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherung). Der Finanzierungssaldo wird – wie andere Fiskalkennziffern – meist in Beziehung zum (nominalen) Bruttoinlandsprodukt gesetzt, um eine Vergleichbarkeit zwischen den Mitgliedstaaten zu erreichen.
Konjunktur	Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) einer Volkswirtschaft kann in einigen Jahren überproportional zunehmen (Boom) und in anderen Jahren rückläufig sein (Rezession). Die mehrjährigen Schwankungen der gesamtwirtschaftlichen Aktivität werden als Konjunktur bezeichnet.
Konjunkturkomponente	Nicht beobachtbare Größe, die anhand statistischer Methoden geschätzt werden muss. Es handelt sich um konjunkturbedingte Schwankungen des Finanzierungssaldos, genauer des Primärsaldos, da für die Zinsausgaben keine konjunkturbedingten Schwankungen angenommen werden.

National finanzierte Nettoprimärausgaben	Nettoprimärausgaben abzüglich der Ausgaben für EU-Programme, die vollständig durch Einnahmen aus EU-Fonds ausgeglichen werden.
Nettoausgabenpfad	Mehrfähriger Pfad, der für jedes Jahr eine Obergrenze für die national finanzierten Nettoprimärausgaben definiert.
Nettoprimärausgaben	Die Nettoprimärausgaben sind die Staatsausgaben abzüglich der Zinsausgaben, der Ausgaben aufgrund konjunkturbedingter Arbeitslosigkeit und der diskretionären Mehreinnahmen.
Primärsaldo	Finanzierungssaldo abzüglich der Zinszahlungen auf bestehende Schulden. Ein positiver Primärsaldo bedeutet, dass die Einnahmen ausreichen, um die Kernaufgaben des Staates zu finanzieren, und noch ein Teil der Zinsausgaben gedeckt werden kann.
Produktionspotenzial	Das Produktionspotenzial bezeichnet die maximale Menge an Gütern und Dienstleistungen, die eine Volkswirtschaft bei normaler Auslastung aller Produktionsfaktoren (keine Überstunden, Maschinen laufen im Normalbetrieb etc.) erbringen kann.
Struktureller Finanzierungssaldo	Finanzierungssaldo bereinigt um temporäre Effekte (Einmalmaßnahmen) und konjunkturbedingte Effekte bei den öffentlichen Einnahmen und Ausgaben (z. B. Mehrausgaben für Arbeitslosigkeit infolge von Rezessionen). Die konjunkturbedingten Effekte werden auch als Konjunkturkomponente bezeichnet. Es handelt sich um eine nicht beobachtbare Größe, die anhand statistischer Methoden geschätzt werden muss.
Struktureller Primärsaldo	Primärsaldo bereinigt um konjunkturbedingte Effekte bei den Einnahmen und Ausgaben. Diese Effekte werden auch als Konjunkturkomponente bezeichnet. Es handelt sich um eine nicht beobachtbare Größe, die anhand statistischer Methoden geschätzt werden muss.