



## DER EU-RAHMEN FÜR DIE FISKALPOLITIK

Um die Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion sicherzustellen, ist ein solider Rahmen zur Vermeidung nicht tragfähiger öffentlicher Finanzen erforderlich. Eine Reform (Teil des „Six-Pack“), durch die der Stabilitäts- und Wachstumspakt geändert wurde, ist Ende 2011 in Kraft getreten. Eine weitere Reform, der zwischenstaatliche Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung einschließlich des Fiskalpakts, ist Anfang 2013 in Kraft getreten. Eine Verordnung über die Bewertung gesamtstaatlicher Haushaltsplanung (Teil des „Two-Pack“) ist im Mai 2013 in Kraft getreten.

### RECHTSGRUNDLAGE

- Artikel 3, 119 bis 144, 136, 219 und 282 bis 284 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV);
- Protokoll (Nr. 12) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit; Protokoll (Nr. 13) über die Konvergenzkriterien im Anhang des AEUV.

### ZIELE

Mit der fiskalpolitischen Architektur der Europäischen Union soll ein stabiler und wirksamer Rahmen für die Koordinierung und Überwachung der fiskalpolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten geschaffen werden. Die Strukturreformen zwischen 2011 und 2013 sind eine direkte Reaktion auf die Staatsschuldenkrise, die gezeigt hat, dass in Anbetracht der Ausstrahlungseffekte nicht tragfähiger öffentlicher Finanzen innerhalb des Euro-Währungsgebiets strengere Regeln erforderlich sind. Der überarbeitete Rahmen stützt sich daher auf die Erfahrungen aus den Konstruktionsfehlern zu Beginn der Europäischen Währungsunion und versucht, das in Artikel 119 Absatz 3 AEUV verankerte Leitprinzip der gesunden öffentlichen Finanzen zu stärken.

### ERGEBNISSE

#### A. Stabilitäts- und Wachstumspakt

Das Primärrecht der Union bietet mit Artikel 121 (multilaterale Überwachung) und Artikel 126 AEUV (Verfahren bei einem übermäßigen Defizit) und Protokoll Nr. 12 (über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit) die zentrale Rechtsgrundlage für den Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP). Im sekundären Unionsrecht wird im Einzelnen beschrieben, wie die im Vertrag festgelegten Vorschriften und Verfahren



umzusetzen sind. Das erste Paket zur wirtschaftspolitischen Steuerung („Six-Pack“) ist am 13. Dezember 2011 in Kraft getreten. Es sieht eine Reform und Änderung der Regeln des SWP vor. Der geänderte SWP bietet die wichtigsten Instrumente für die Überwachung der fiskalpolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten (präventive Komponente) und für die Korrektur übermäßiger Defizite (korrektive Komponente). In seiner derzeitigen Form besteht der SWP aus den folgenden Elementen:

- Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1055/2005 des Rates vom 27. Juni 2005 und die Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 vom 16. November 2011. Diese Verordnung bildet die präventive Komponente;
- Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1056/2005 des Rates vom 27. Juni 2005 und die Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 vom 8. November 2011. Diese Verordnung bildet die korrektive Komponente;
- Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 vom 16. November 2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet.

Zusätzlich enthält der Verhaltenskodex, bei dem es sich um eine Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses (Ausschuss des Rates (Wirtschaft und Finanzen) – WFA) handelt, Spezifikationen für die Umsetzung des SWP sowie Leitlinien für die Form und den Inhalt von Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen (SKP). Auch wenn der Verhaltenskodex formal einen niedrigeren Stellenwert als eine Verordnung besitzt, kommt ihm aufgrund der Tatsache, dass die Umsetzung des SWP darin beschrieben wird, eine hohe Bedeutung zu. Seine jüngste Aktualisierung, die der WFA am 15. Mai 2017 beschlossen hat, enthält Spezifikationen zur im SWP vorgesehenen Flexibilität (durch sogenannte Investitions- und Strukturreformklauseln und durch eine Matrix im Rahmen der präventiven Komponente des Pakts, mit der sich gute und schlechte wirtschaftliche Zeiten eruieren lassen); diese Spezifikationen basieren auf einem „gemeinsam vereinbarten Standpunkt zur Flexibilität im SWP“, den der WFA im November 2015 beschlossen hat und der vom ECOFIN-Rat im Februar 2016 bestätigt wurde; Ausgangspunkt der Diskussionen war die Mitteilung der Kommission über Flexibilität im Januar 2015. Darüber hinaus enthält die aktuelle Version des Verhaltenskodex zwei Stellungnahmen des WFA – aus dem November 2016 –, in denen ein stärkerer Schwerpunkt auf den Richtwert für die Ausgaben gelegt wird. Zugleich bleibt der Indikator des strukturellen Gleichgewichts ein wesentlicher Teil des Rahmens für die haushaltspolitische Überwachung.

## 1. Präventive Komponente des SWP

Mithilfe der präventiven Komponente sollen gesunde öffentliche Finanzen durch multilaterale Überwachung auf Grundlage von Artikel 121 AEUV gewährleistet werden. Die geänderte Verordnung (EG) Nr. 1466/97 und die neue Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 bilden die sekundäre Rechtsgrundlage.

Ein Schlüsselkonzept für die Überwachung und Steuerung ist das länderspezifische mittelfristige Haushaltsziel. Das Ziel muss für jedes Land zwischen –1 % des BIP und



einem ausgeglichenen oder einem Überschuss aufweisenden Haushalt liegen. Zudem muss es konjunkturbereinigt sein, und einmalige sowie sonstige befristete Maßnahmen dürfen nicht angerechnet werden. Seine Überprüfung erfolgt alle drei Jahre oder im Falle größerer Strukturreformen mit Auswirkungen auf die Haushaltsposition. Zentrale Instrumente der präventiven Komponente des SWP sind die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme.

#### Stabilitäts- und Konvergenzprogramme (SKP)

**Vorlage:** Als Teil der multilateralen Überwachung im Sinne von Artikel 121 AEUV müssen alle Mitgliedstaaten der Kommission und dem Rat jährlich im April ein Stabilitätsprogramm (im Falle von Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets) oder ein Konvergenzprogramm (für Mitgliedstaaten, die nicht dem Euro-Währungsgebiet angehören) vorlegen. Im Stabilitätsprogramm müssen unter anderem das mittelfristige Ziel für die Haushaltsposition, der Anpassungspfad zur Erreichung dieses Ziels sowie eine Szenarioanalyse der Auswirkungen von Änderungen an den wichtigsten zugrunde liegenden wirtschaftspolitischen Annahmen auf die Haushaltsposition enthalten sein. Die Berechnungen müssen dabei auf den wahrscheinlichsten (oder vorsichtigeren) gesamtfiskalischen Prognosen basieren. Die Programme werden veröffentlicht.

**Beurteilung:** Der Rat prüft die Programme auf der Grundlage einer Beurteilung der Kommission und des WFA. Dabei werden insbesondere die Fortschritte bei der Verwirklichung der mittelfristigen Haushaltsziele eingehend kontrolliert. Als neues Element des geänderten SWP wird bei der Bewertung fortan ausdrücklich die Entwicklung der Ausgaben berücksichtigt.

**Stellungnahme:** Der Rat gibt auf Empfehlung der Kommission und nach Anhörung des WFA eine Stellungnahme zu den Programmen ab. Darin kann der Rat die Mitgliedstaaten auffordern, ihre Programme abzuändern. Die Stellungnahme bildet einen festen Bestandteil der vom Rat angenommenen länderspezifischen Empfehlungen am Ende jedes Europäischen Semesters.

**Überwachung:** Die Kommission und der Rat überwachen die Umsetzung der SKP.

**Frühwarnung:** Bei einer erheblichen Abweichung vom Anpassungspfad zur Erreichung des mittelfristigen Haushaltsziels richtet die Kommission gemäß Artikel 121 Absatz 4 AEUV (Artikel 6 und 10 der geänderten Verordnung (EG) Nr. 1466/97) eine Verwarnung an den betreffenden Mitgliedstaat. Diese Warnung erfolgt in Form einer Empfehlung des Rates mit der Forderung an den betreffenden Mitgliedstaat, die notwendigen politischen Anpassungen vorzunehmen.

**Sanktionen:** Im Fall von Mitgliedstaaten, die dem Euro-Währungsgebiet angehören, sieht der geänderte SWP zudem die Möglichkeit vor, Sanktionen in Form einer verzinslichen Einlage in Höhe von 0,2 % des BIP des Vorjahres zu verhängen, sollte der betreffende Mitgliedstaat keine angemessenen Anpassungsmaßnahmen vornehmen. Darüber hinaus sind Geldstrafen für die Manipulation von Schulden- oder Defizitdaten vorgesehen.

**Europäisches Semester:** Die Vorlage und Bewertung der SKP sind Teil des Europäischen Semesters, bei dem es sich um ein umfassenderes Verfahren zur



wirtschaftspolitischen Koordinierung innerhalb der Europäischen Union handelt und das den präventiven Teil des SWP beinhaltet.

## 2. Korrektive Komponente des SWP

### Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (VÜD)

Mit dem VÜD sollen übermäßige Defizite verhindert und deren umgehende Korrektur sichergestellt werden. Das VÜD wird durch den Artikel 126 AEUV, das dem Vertrag beigefügte Protokoll Nr. 12 und die geänderte Verordnung (EG) Nr. 1467/97 sowie die neue Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 geregelt.

Gemäß dem geänderten SWP wird ein VÜD durch das Defizitkriterium oder das Schuldenstandskriterium ausgelöst:

- Defizitkriterium: Ein gesamtstaatliches Defizit gilt bei Überschreiten des Referenzwerts von 3 % des BIP zu Marktpreisen als übermäßig; oder
- Defizitkriterium: Der Schuldenstand übersteigt 60 % des BIP und das jährliche Ziel der Verringerung des Schuldenstands um 5 % wurde wegen Überschreitung der Schwelle von 60 % in den letzten drei Jahren nicht erreicht.

Darüber hinaus enthält die geänderte Verordnung Bestimmungen, wonach das Defizit, wenn es einen festgelegten Referenzwert überschreitet, als ausnahmsweise (als Folge eines ungewöhnlichen Ereignisses oder schweren Wirtschaftsabschwungs etc.) oder vorübergehend überschritten (wenn Schätzungen darauf hindeuten, dass das Defizit unter den Referenzwert sinken wird, wenn das außergewöhnliche Ereignis nicht mehr vorliegt oder der schwerwiegende Wirtschaftsabschwung beendet ist) gilt.

In Artikel 126 Absätze 3 bis 6 AEUV ist das Verfahren zur Bewertung und Entscheidung über das Vorliegen eines übermäßigen Defizits festgelegt. Die Kommission erstellt einen Bericht, wenn ein Mitgliedstaat zumindest eines der beiden Kriterien nicht erfüllt oder das Risiko besteht, dass er es nicht erfüllen wird. Der WFA gibt eine Stellungnahme zu diesem Bericht ab. Ist die Kommission der Auffassung, dass ein übermäßiges Defizit besteht (oder sich ergeben könnte), so legt sie dem betreffenden Mitgliedstaat eine Stellungnahme vor und unterrichtet den Rat. Letztendlich beschließt der Rat auf Vorschlag der Kommission, ob ein übermäßiges Defizit besteht (Artikel 126 Absatz 6 AEUV). Daraufhin richtet er auf Empfehlung der Kommission eine Empfehlung an den betreffenden Mitgliedstaat (Artikel 126 Absatz 7 AEUV) mit der Forderung, wirksame Maßnahmen zur Verringerung des Defizits zu ergreifen. Dafür legt er eine Frist von nicht mehr als sechs Monaten fest. Stellt der Rat fest, dass keine wirksamen Maßnahmen ergriffen worden sind, kann er seine Empfehlungen veröffentlichen (Artikel 126 Absatz 8 AEUV). Falls ein Mitgliedstaat den Empfehlungen weiterhin nicht Folge leistet, kann der Rat den betreffenden Mitgliedstaat mit der Maßgabe in Verzug setzen, innerhalb einer bestimmten Frist geeignete Maßnahmen zu ergreifen (Artikel 126 Absatz 9 AEUV).

Sanktionen: Das VÜD sieht darüber hinaus Sanktionen im Falle einer Nichteinhaltung vor (Artikel 126 Absatz 11 AEUV). Für Mitgliedstaaten, die dem Euro-Währungsgebiet angehören, besteht die Sanktion in der Regel in einer Geldstrafe mit einer festen (0,2 % des BIP) und einer variablen Komponente (maximal 0,5 % des BIP, beide Komponenten zusammengenommen).



Zusätzliche Sanktionen für Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets sind in Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet festgelegt. Die Sanktionen werden in verschiedenen Phasen des VÜD verhängt und umfassen eine unverzinsliche Einlage in Höhe von 0,2 % des BIP und eine Geldstrafe in Höhe von 0,2 % des BIP der Vorjahre. In der Verordnung sind auch Sanktionen für die Manipulation von Statistiken vorgesehen.

## **B. Fiskalpakt**

Auf der Tagung des Europäischen Rates im März 2012 wurde der zwischenstaatliche Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, dessen fiskalpolitische Komponente der Fiskalpakt ist, von allen Mitgliedstaaten mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs und der Tschechischen Republik unterzeichnet (auch Kroatien hat den Vertrag nicht unterzeichnet, weder vor noch nach seinem EU-Beitritt am 1. Juli 2013). Der Fiskalpakt verlangt die Verankerung der Regel des ausgeglichenen Haushalts („goldene Regel“) mit einer Obergrenze für das strukturelle Defizit in den nationalen Rechtsordnungen von 0,5 % des BIP (wenn die Staatsschulden weniger als 60 % des BIP betragen, wird eine Obergrenze von 1 % des BIP festgelegt), möglichst auf Verfassungsebene („Schuldenbremse“). Mitgliedstaaten könnten von anderen Mitgliedstaaten vor dem Gerichtshof der Europäischen Union verklagt werden, sollte diese Regel nicht ordnungsgemäß umgesetzt werden. Zu den weiteren Bestimmungen gehören unter anderem die automatische Einleitung des Korrekturmechanismus sowie verschärfte Regeln für Länder, gegen die ein Defizitverfahren läuft. Darüber hinaus können nur Mitgliedstaaten finanzielle Unterstützung aus dem Europäischen Stabilitätsmechanismus erhalten, die den Fiskalpakt unterzeichnet haben.

## **C. Weitere Reformen zur Stärkung der wirtschaftspolitischen Steuerung im Euro-Währungsgebiet**

Zu den Reformen 2011 bis 2013 der wirtschaftspolitischen Steuerung der Union und der Fiskalpolitik gehören neben den überarbeiteten SWP-Regeln und dem zwischenstaatlichen SKS-Vertrag zwei Verordnungen, mit denen die wirtschaftspolitische Steuerung im Euro-Währungsgebiet weiter gestärkt werden soll („Two-Pack“):

- die Verordnung (EU) Nr. 473/2013 vom 21. Mai 2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die gesamtstaatliche Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet; und
- die Verordnung (EU) Nr. 472/2013 vom 21. Mai 2013 über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität im Euro-Währungsgebiet betroffen oder bedroht sind.

Mit den Hauptelementen der ersten Verordnung sollen ein gemeinsamer Haushaltszeitplan für alle dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten sowie Regeln für die Überwachung und Bewertung der Haushaltspläne der





Mitgliedstaaten durch die Kommission bereitgestellt werden. Im Falle eines ernsthaften Verstoßes gegen die SWP-Regeln kann die Kommission eine Überarbeitung der Haushaltspläne verlangen. Zudem ist darin festgelegt, dass Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, gegen die ein VÜD läuft, ein Wirtschaftspartnerschaftsprogramm vorlegen müssen, in dem die politischen Maßnahmen und die Strukturreformen im Einzelnen aufgeführt sind, die für eine wirkungsvolle und dauerhafte Korrektur des übermäßigen Defizits erforderlich sind. Der Rat gibt auf Vorschlag der Kommission Stellungnahmen zu den Wirtschaftspartnerschaftsprogrammen ab.

Die zweite Verordnung betrifft Mitgliedstaaten, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität betroffen oder bedroht sind. Sie enthält Bestimmungen für eine verstärkte Überwachung, finanzielle Unterstützung und Anschlussüberwachungen (so lange, bis mindestens 75 % der erhaltenen Finanzhilfen zurückgezahlt sind).

## **ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS**

In Bezug auf das Festlegen detaillierter Vorschriften für die multilaterale Überwachung ist das Europäische Parlament ein gleichberechtigter Mitgesetzgeber (Artikel 121 Absatz 6 AEUV) und wird in Fragen der sekundären Gesetzgebung bei der Durchführung eines VÜD konsultiert (Artikel 126 Absatz 14 AEUV). Der geänderte SWP enthält ein neues Instrument, den Wirtschaftspolitischen Dialog, der dem Parlament eine wichtige Rolle im aktuellen fiskalpolitischen Rahmen verleiht, indem er dem zuständigen Ausschuss des Europäischen Parlaments das Recht einräumt, den Präsidenten des Rates, die Kommission, den Präsidenten des Europäischen Rates oder den Präsidenten der Eurogruppe und gegebenenfalls einen Mitgliedstaat zu einer Aussprache einzuladen. Das Europäische Parlament wird zudem regelmäßig über die Anwendung der Vorschriften informiert. Zudem müssen die Befugnisse der Kommission, zusätzliche Berichterstattungspflichten im Rahmen der neuen Verordnung über die Überwachung und Bewertung gesamtstaatlicher Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Eurowährungsgebiet einzuführen, nun alle drei Jahre erneuert werden und können durch das Parlament und den Rat widerrufen werden.

Jost Angerer  
05/2019

