

Nach den neuen Regeln spielen: Die reformierte wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union

Von Mag.^a **Caroline Haberfellner***

* Für Informationen zur Autorin siehe das Autorenverzeichnis auf Seite 163.

1 Einleitung

Die gemeinsamen fiskalpolitischen Regeln der Europäischen Union sind ein Grundpfeiler der Wirtschafts- und Währungsunion. Und sie wurden reformiert. Wieder einmal. Ehe auf die neue wirtschaftspolitische Steuerung in der Europäischen Union – *Economic Governance Framework*¹ – eingegangen wird, ist es wichtig, sich kurz in Erinnerung zu rufen, wie das alte fiskalpolitische Regelwerk aussah und warum es als nicht mehr zeitgemäß und zweckmäßig angesehen wurde.

Basierend auf den beiden bekannten Referenzwerten von 3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für das öffentliche Budgetdefizit und 60 % des BIP für den öffentlichen Schuldenstand, die im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union² verankert sind, entstand im Jahr 1997 der *Stabilitäts- und Wachstumspakt*. Der Pakt fasst alle Vereinbarungen zur Sicherung der fiskalpolitischen Stabilität in der Europäischen Union und insbesondere in der Eurozone zusammen (siehe Abb. 1). Dieses EU-Fiskalregelwerk hat seither bereits mehrere Reformrunden durchlaufen, unter anderem 2005 nach der großen EU-Osterweiterung und 2011 als Folge der großen Wirtschafts- und nachfolgenden Eurokrise. Nach den globalen Herausforderungen einer Pandemie, neuer geopolitischer Konflikte, eines rasant fortschreitenden Klimawandels und einer sich bereits zuvor abzeichnenden allgemeinen Unzufriedenheit mit dem alten Stabilitäts- und Wachstumspakt war es erneut an der Zeit, das EU-Fiskalregelwerk an die veränderten Umstände anzupassen.

¹ Im Zuge der Verhandlungen über die neue wirtschaftspolitische Steuerung der Union hat sich die Abkürzung „EGR“ eingebürgert, die eigentlich für „*Economic Governance Review*“ steht und nach wie vor ein Synonym für das jetzt ausgehandelte „*Economic Governance Framework*“ ist.

² Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Siehe: eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT. Protokoll Nr. 12: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008E/PRO/12>. Siehe auch *Van der Bellen*, Maas-tricht und die Budgetfolgen: Defizite, Verschuldungsgrenzen, Stabilitätspakte, ÖHW 1997, H 1-2, 1, oder *Part*, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, ÖHW 1998, H 1-2, 38.

2 Der bisherige Stabilitäts- und Wachstumspakt

Im bisherigen Stabilitäts- und Wachstumspakt sollte – im so genannten *präventiven Arm* des Pakts – die Einhaltung eines länderspezifischen strukturellen Budgetziels³ bzw. einer Ausgabenregel sicherstellen, dass die EU-Mitgliedstaaten die 3 %-Budgetdefizit- bzw. 60 %-Schuldenstands-marke nicht überschreiten. Sofern Mitgliedsländer bereits eine Schuldenquote von über 60 % aufwiesen, mussten sie diese hinreichend schnell wieder in Richtung des Referenzwerts senken. Dies wurde mit der so genannten *1/20-Regel*⁴ gemessen. Bei Überschreitung der 3 %-Budgetdefizitgrenze oder Nichteinhaltung der 1/20-Schuldenabbauregel kam der *korrektive Arm* des Pakts und damit ein Verfahren wegen übermäßigen Defiziten zu tragen. Ziel dieses Verfahrens war es (und ist es heute immer noch), die budgetäre Schieflage zu korrigieren und dem betroffenen Mitgliedstaat zu helfen, wieder auf einen fiskalisch nachhaltigen Pfad zurückzukehren. Wurden keine Korrekturmaßnahmen ergriffen, drohten Sanktionen, im schlimmsten Fall Geldbußen. In der Praxis wurden bei Verstößen gelegentlich Verfahren eingeleitet, jedoch nie finanzielle Sanktionen verfügt.⁵

So einfach wie hier dargestellt waren die alten Fiskalregeln in der Praxis leider nicht. Und damit sind wir bei einem der häufig kritisierten Punkte angelangt, die zusammen mit anderen Unzulänglichkeiten wie der geringen Wirksamkeit des Schuldenabbaus, der „Wachstumsfeindlichkeit“, der Undurchschaubarkeit und der geringen Durchsetzbarkeit letztlich zu ihrer Reform geführt haben.

³ *Medium-term budgetary objective (MTO)*: Jeder EU-Mitgliedstaat setzte sich ein mittelfristiges Budgetziel, festgelegt als struktureller Budgetsaldo, der mehreren Minimalanforderungen entsprechen musste.

⁴ Diese besagte, dass bei einer Schuldenquote von über 60 % des BIP die Differenz zwischen der tatsächlichen Schuldenquote und dem Referenzwert von 60 % jährlich um ein Zwanzigstel verringert werden muss.

⁵ Vgl. *Ibesich/Klein*, Die Novelle des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ÖHW 2024, 95 (108, in diesem Heft).

Letztlich geht die jüngste Reform auf Forderungen aus zwei großen Lagern der Mitgliedstaaten zurück: Aus der Gruppe der Mitgliedstaaten, denen die alten Regeln zu streng und wachstumsfeindlich waren, und aus dem Lager, dem die Regeln und vor allem deren Durchsetzung wiederum zu lax erschienen und damit die Schuldentragfähigkeit einzelner EU-Länder und damit auch der Wirtschafts- und Währungsunion gefährdeten.

3 Die neue wirtschaftspolitische Steuerung der Union

Anfang dieses Jahres hat man sich nach monatelangen und zähen Verhandlungen auf die *Economic Governance Framework Reform* (EGR) geeinigt.⁶ Im Zuge dieser jüngsten Reformrunde wurde die bisherige EU-Verordnung 1466/97⁷ über den präventiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts durch die EU-Verordnung 2024/1263⁸ vollständig erneuert, die EU-Verordnung 1467/97⁹ über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit durch die EU-Verordnung 2024/1264¹⁰ novelliert und auch die EU-Haushaltsrahmenrichtlinie 2011/85¹¹ durch die EU-

⁶ Siehe: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/02/10/economic-governance-review-council-and-parliament-strike-deal-on-reform-of-fiscal-rules/>.

⁷ Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken. Siehe: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997R1466&qid=1498034278432&from=EN>.

⁸ Verordnung (EU) 2024/1263 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2024 über die wirksame Koordinierung der Wirtschaftspolitik und über die multilaterale haushaltspolitische Überwachung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates EU-VO 2024/1263, ABl. L 2024/1263, 30. 4. 2024 (Verordnung zum präventiven Arm). Siehe: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=OJ:L_202401263.

⁹ Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit. Siehe: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997R1467&qid=1498034384696&from=EN>.

¹⁰ Verordnung (EU) 2024/1264 des Rates vom 29. April 2024 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABl. L 2024/1264, 30. 4. 2024 (Verordnung zum korrekativen Arm). Siehe: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=OJ%3AL_202401264. Siehe auch *Ibesich/Klein*, ÖHV 2024, 101 ff.

¹¹ Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haus-

Richtlinie 2024/1265¹² reformiert (siehe Abb. 1). Hauptziel des am 30. April 2024 in Kraft getretenen EGR-Pakets ist es, die Tragfähigkeit der öffentlichen Verschuldung zu verbessern und gleichzeitig durch Reformen und Investitionen ein nachhaltiges und integratives Wachstum in allen EU-Mitgliedstaaten zu fördern.

haltungspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten. Siehe: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0085&qid=1498034597909&from=EN>.

¹² Richtlinie (EU) 2024/1265 des Rates vom 29. April 2024 zur Änderung der Richtlinie 2011/85/EU über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten, ABl. L 2024/1265, 30. 4. 2024 (Haushaltsrahmenrichtlinie). Siehe: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32024L1265&qid=1714651338325>.

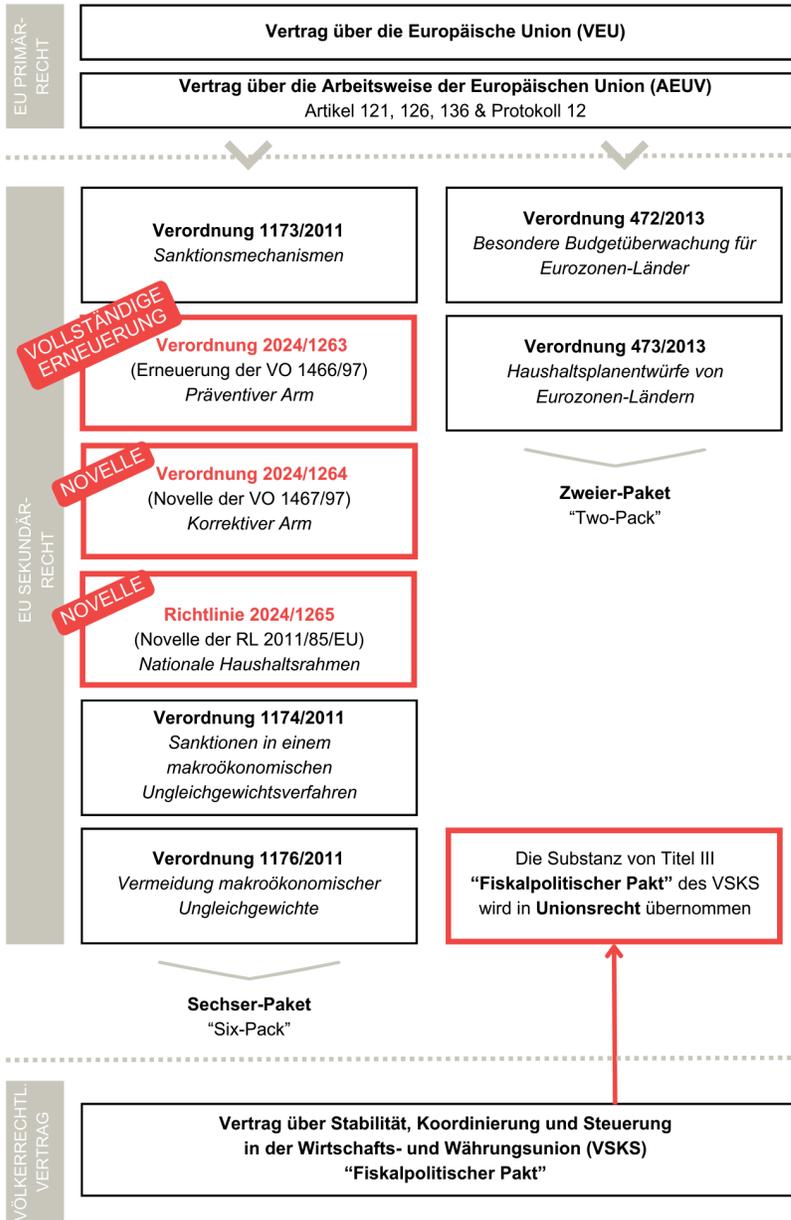


Abb. 1: Überblick über die rechtlichen Grundlagen des Stabilitäts- und Wachstumspakts und Darstellung der von der aktuellen Reform betroffenen Rechtsakte.

Quelle: Eigene Darstellung

a. Der Ablauf der neuen wirtschaftspolitischen Steuerung der Union

Vorgaben an alle EU-Mitgliedstaaten

Alle EU-Mitgliedstaaten legen – in der Regel im April, in der ersten Runde jedoch im September 2024 – einen *nationalen mittelfristigen Fiskal-Struktur-Plan* für vier oder fünf Jahre vor (die *Planperiode* richtet sich nach Dauer der Legislaturperiode), in dem sie ihre Budgetplanung sowie Maßnahmen zur Umsetzung ihrer länderspezifischen Empfehlungen¹³ und der gemeinsamen EU-Prioritäten¹⁴ darlegen.

Mitgliedstaaten, die die Maastricht-Referenzwerte überschreiten

Mitgliedstaaten, die mit ihrem öffentlichen Budgetdefizit 3 % des BIP oder mit ihrem öffentlichen Schuldenstand 60 % des BIP überschreiten, erhalten von der Europäischen Kommission vor der Vorlage ihrer mittelfristigen Fiskal-Struktur-Pläne einen *Referenzpfad* für die Netto-Ausgaben der nächsten vier Jahre vorgelegt, der die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sicherstellen soll. Diese mehrjährigen Referenzpfade werden von den Ländern in ihre mittelfristigen Pläne übernommen und dort als in den nächsten Jahren einzuhaltender *Netto-Ausgabenpfad* ausgewiesen¹⁵ (siehe dazu Kapitel b.). Darüberhinausgehende budgetäre Spielräume stehen jenen EU-Ländern zur Verfügung, die sich zu einem umfassenden *Reform- und Investitionspaket* verpflichten, das bestimmte Kriterien (u.a. Wachstumswirksamkeit & Verbesserung der Schuldentragfähigkeit) erfüllt. In diesem Fall kann der regulär ge-

¹³ Länderspezifische Empfehlungen, die jährlich im Rahmen des Europäischen Semesters an die EU-Mitgliedstaaten zur jeweiligen Wirtschafts-, Budget-, Beschäftigungs- und Strukturpolitik gemäß den Artikeln 121 und 148 AEUV gerichtet werden.

¹⁴ Dazu gehören ein gerechter, umweltfreundlicher und digitaler Übergang, die Gewährleistung der Energiesicherheit, die Stärkung der sozialen und wirtschaftlichen Widerstandsfähigkeit und gegebenenfalls der Aufbau von Verteidigungskapazitäten.

¹⁵ Die Mitgliedstaaten können in ihren Plänen auch selbst berechnete Netto-Ausgabenpfade darstellen, müssen aber Abweichungen vom EK-Referenzpfad ökonomisch gut begründen.

währte vierjährige budgetäre Anpassungszeitraum auf bis zu maximal sieben Jahre verlängert werden, wodurch sich die jährliche budgetäre Anpassungsnotwendigkeit verringert. Dabei ist wichtig, dass das Niveau der national finanzierten öffentlichen Investitionen während der Laufzeit des Plans im Vergleich zum mittelfristigen Niveau vor Beginn des Plans nicht sinken darf.

Mitgliedstaaten, die die Maastricht-Referenzwerte einhalten

Für Mitgliedstaaten, die beide Referenzwerte – 3 % Budgetdefizit- und 60 % Schuldenquote – unterschreiten, gelten deutlich geringere Anforderungen. Diese Länder – zuletzt Estland, Irland, Litauen, Luxemburg, die Niederlande oder Schweden¹⁶ – können jedoch auf eigenen Wunsch von der Kommission *technische Informationen* anfordern, die ihnen als fiskalpolitische Orientierungshilfe dienen sollen, um auch in Zukunft auf einem nachhaltigen Budgetpfad zu bleiben.

Bewertung durch die Kommission & Billigung durch den Rat

Die mittelfristigen Fiskal-Struktur-Pläne aller Mitgliedstaaten werden von der Kommission bewertet und, sofern alle Anforderungen erfüllt sind, vom Rat genehmigt, der damit auch die länderspezifischen Netto-Ausgabenpfade billigt. Mangelhafte Pläne können vom Rat zurückgewiesen werden, woraufhin überarbeitete Fiskal-Struktur-Pläne vorgelegt werden müssen.

¹⁶ Siehe https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/autumn-2023-economic-forecast-modest-recovery-ahead-after-challenging-year_en#documents.

Implementierung der Fiskal-Struktur-Pläne & Verfahren wegen übermäßigen Defiziten

In den folgenden Jahren der Planumsetzung werden von den Mitgliedstaaten jedes Jahr bis Ende April *Fortschrittsberichte* vorgelegt, auf deren Grundlage die Kommission im Wesentlichen zwei Elemente überprüft:

1. Einhaltung der budgetären Vorgaben:

Neben der Überprüfung, ob das nominelle Budgetdefizit die 3 %-Defizitgrenze über- oder unterschreitet, wird vor allem kontrolliert, ob der einzige operative Fiskalindikator, das tatsächliche Netto-Ausgabenwachstum (siehe dazu Kapitel b.), den vorgegebenen Pfad nicht überschreitet. Werden Abweichungen festgestellt, werden diese auf nationalen *Kontrollkonten* verbucht, die mit Schwellenwerten für einmalige oder kumulierte Abweichungen versehen sind.¹⁷ Die Überschreitung der Schwellenwerte stellt das neue auslösende Ereignis für ein *schuldenbasiertes Verfahren wegen übermäßigen Defiziten* nach Art. 126 AEUV dar.¹⁸ *Defizitbasierte Verfahren wegen übermäßigen Defiziten* nach Art. 126 AEUV hingegen, die bei Überschreiten der 3 %-Defizitgrenze eingeleitet werden können, blieben in der neuen wirtschaftspolitischen Steuerung der Union nahezu unverändert. Vor der Einleitung eines schulden- oder defizitbasierten Verfahrens wegen übermäßigen Defiziten können weiterhin *relevante Faktoren* in die Beurteilung des Vorliegens einer budgetären Verfehlung einbezogen werden, die sich mildernd oder verschärfend auf das Gesamturteil aus-

¹⁷ Auf den Kontrollkonten können Abweichungen nach oben und nach unten verbucht werden (Minus/Plus). Die Schwellenwerte ziehen Grenzen für zu große negative Abweichungen ein.

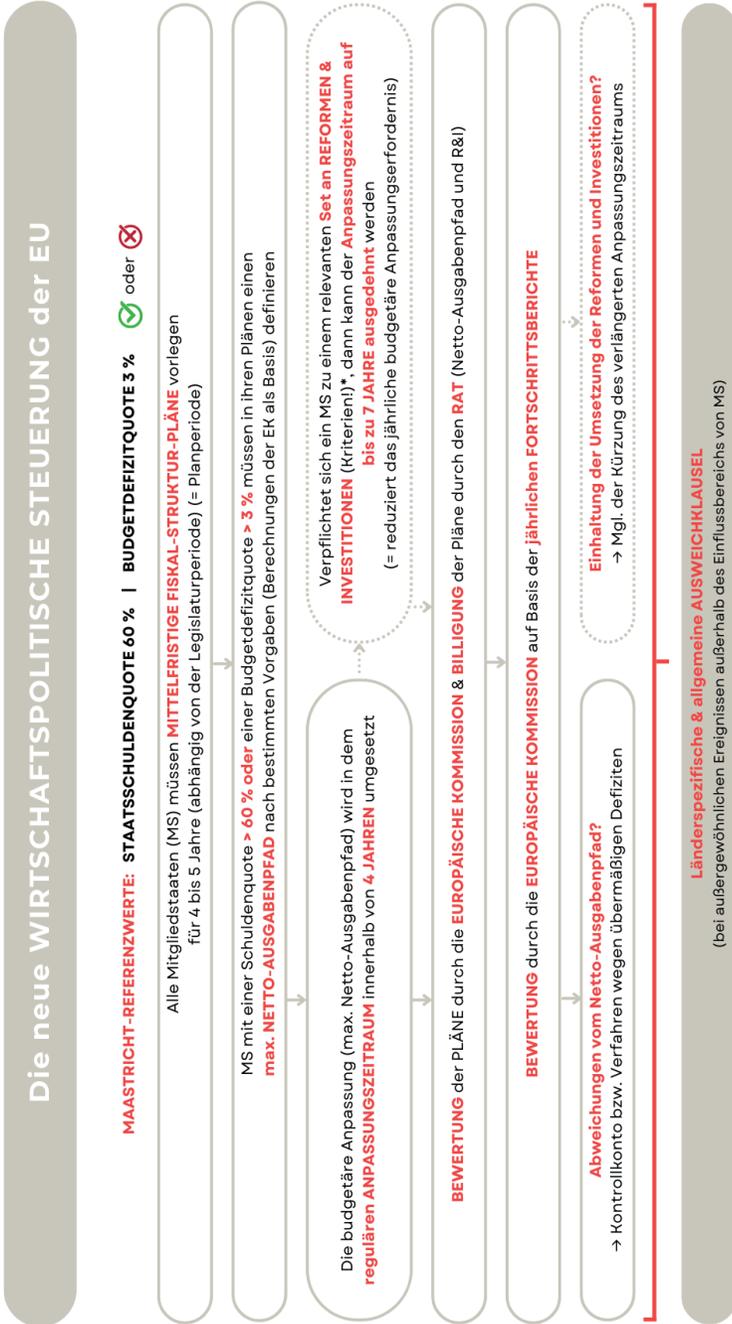
¹⁸ Im alten Stabilitäts- und Wachstumspakt wurde ein schuldenbasiertes Verfahren wegen übermäßigen Defiziten ausgelöst, wenn die eingangs bereits erwähnte 1/20-Schuldenabbauregel nicht eingehalten wurde.

wirken können.¹⁹ Werden im Zuge eines Verfahrens wegen übermäßigen Defiziten keine Korrekturmaßnahmen ergriffen, droht nach wie vor die Sanktionsmöglichkeit in Form von Geldbußen, wenn auch in reduzierter Höhe.

2. Einhaltung der Umsetzungsverpflichtungen des Reform- und Investitionspakets:

Wurde die Verlängerung des Anpassungszeitraums um bis zu sieben Jahre auf der Grundlage eines ambitionierten Reform- und Investitionspakets gewährt, werden die Umsetzungsfortschritte jährlich auf Basis der Fortschrittsberichte der Mitgliedstaaten überprüft. Wird dabei festgestellt, dass ein Mitgliedstaat seinen Umsetzungsverpflichtungen nicht nachkommt, kann der Rat als Sanktion einen revidierten Netto-Ausgabenpfad mit einem kürzeren Anpassungszeitraum – und damit höheren jährlichen Konsolidierungserfordernissen – vorschreiben.

¹⁹ *Erhebliche Probleme mit der öffentlichen Verschuldung* im betreffenden Mitgliedstaat werden beispielsweise als ein wesentlicher erschwerender Faktor angesehen und die *Aufstockung der staatlichen Investitionen in die Verteidigung* hingegen z.B. als mildernder relevanter Faktor.



* Während der Laufzeit der Aufbau- und Resilienzpläne sollten die in den nationalen Aufbau- und Resilienzplänen eingegangenen Verpflichtungen gebührend berücksichtigt werden.

Abb. 2: Die Eckpunkte der neuen wirtschaftspolitischen Steuerung der Union.
Quelle: Eigene Darstellung.

b. Der Netto-Ausgabenpfad: der einzige operative Fiskalindikator

Der Referenzpfad der Kommission

Wie bereits erwähnt gibt die Kommission einen Referenzpfad für das maximal zulässige länderspezifische Ausgabenwachstum vor, der sicherstellen soll, dass (i) die Schuldenquote – sofern sie über 60 % liegt – bis zum Ende des gewährten Anpassungszeitraums (vier bis max. sieben Jahre) auf einem Abwärtspfad in Richtung des Referenzwerts ist oder danach unter diesem Wert bleibt und (ii) das nominelle Budgetdefizit unter 3 % des BIP gesenkt oder dort gehalten wird. Den Referenzpfad leitet die Kommission aus einer *Schuldentragfähigkeitsanalyse* (*debt sustainability analysis, DSA*) ab, die sie für alle Mitgliedstaaten mit einer einheitlichen Methodik²⁰ durchführt. Aus dieser ergeben sich länderspezifisch notwendige Veränderungsdaten des strukturellen Primärsaldos.²¹

Neben der Analyse der länderspezifischen Schuldentragfähigkeit gibt es zwei sogenannte *Schutzklauseln*. Diese sollen die Berechenbarkeit der budgetären Anpassungsnotwendigkeit der Mitgliedstaaten erleichtern:

- 1 Die **Absicherung der Schuldentragfähigkeit** soll sicherstellen, dass die projizierte öffentliche Schuldenquote um einen durchschnittlichen jährlichen Mindestsatz sinkt.²²
2. Die **Absicherung der Defizitresilienz** hingegen soll die Handlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten in konjunkturellen Ab-

²⁰ *Debt Sustainability Monitor 2023*. Siehe: https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en?pk_source=newsletter&pk_medium=email&pk_campaign=ecfin-new-publication.

²¹ Der strukturelle Primärsaldo ist ein konjunkturell bereinigter nomineller Budgetsaldo, der einmalige und befristete politische Maßnahmen sowie Zinsausgaben ausschließt.

²² Die Mindestreduktion der Schuldenquote beträgt 1 Prozentpunkt des BIP, solange die Schuldenquote 90 % übersteigt bzw. 0,5 Prozentpunkte des BIP, solange die Schuldenquote zwischen 60 % und 90 % liegt.

schwungphasen sichern und dazu beitragen, budgetäre Puffer aufzubauen, um auch in ökonomisch schlechten Zeiten die Budgetdefizitmarke von 3 % des BIP nicht zu überschreiten.²³

Zusammengefasst bedeutet das, dass die Kommission in einem ersten Schritt prüft, welche budgetäre Anpassung in Form einer Verbesserung des strukturellen Primärsaldos aufgrund der Schuldentragfähigkeitsanalyse notwendig ist. Sollte dieser errechnete Wert nicht die oben genannten Vorgaben der Schutzklauseln einhalten, wird der Anpassungsbedarf entsprechend angehoben, bis alle Vorgaben – also die Schuldentragfähigkeit *und* die beiden Schutzklauseln – erfüllt werden. Dieser budgetäre Anpassungsbedarf, der in all diesen Schritten bislang als erforderliche Veränderungsrate des strukturellen Primärsaldos ausgedrückt wurde, wird schließlich in ein Netto-Ausgabenwachstum umgerechnet.

Das Netto-Ausgaben-Aggregat

Der Ausgabenpfad bezieht sich nicht auf die gesamten Staatsausgaben an sich, sondern auf die staatlich finanzierten *Netto-Ausgaben*. Zur Herleitung dieses Aggregats werden die gesamten Staatsausgaben um folgende Positionen bereinigt: (i) *Zinsausgaben*, (ii) *diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen*, (iii) *Ausgaben für EU-Programme, die vollständig durch Einnahmen aus EU-Mitteln kompensiert werden*, (iv) *nationale Ausgaben zur Kofinanzierung von EU-finanzierten Programmen*, (v) *konjunkturelle Komponenten der Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung* und (vi) *einmalige und sonstige befristete Maßnahmen*. Diese Ableitung ist bereits von der Ausgabenregel im alten Stabilitäts- und Wachstumspakt bekannt. Neu hinzugekommen ist die Abzugsfähigkeit von nationalen Ausgaben zur Kofinanzierung von EU-finanzierten Programmen.

²³ Solange noch kein ausreichender Abstand zur 3 % Grenze erreicht ist, ist eine jährliche Verbesserung des strukturellen Primärsaldos von zumindest 0,4 Prozentpunkten des BIP bei keiner Verlängerung des Anpassungszeitraums (also vier Jahren) oder 0,25 Prozentpunkten des BIP bei Verlängerung des Anpassungszeitraums (auf bis zu sieben Jahre) notwendig.

Mit diesen Korrekturkomponenten zur Ableitung des Netto-Ausgabenindikators ist gewährleistet, dass dieser:

- sicherstellt, dass die automatischen Stabilisatoren zur antizyklischen makroökonomischen Stabilisierung ungehindert wirken können (*siehe (v)*),
- nicht von anderen Ausgabenschwankungen beeinflusst wird, die sich der direkten Kontrolle des Staates entziehen (*siehe (i)*),
- dennoch höhere Ausgaben erlaubt, wenn diese gegenfinanziert werden (*siehe (ii)*),
- Budgetmaßnahmen berücksichtigt, die keinen dauerhaften und damit nachhaltigen Budgettrend erzeugen (*siehe (vi)*), und
- öffentliche Investitionen zur Erreichung gemeinsamer EU-Prioritäten schützt (*siehe (iv)*).

Schließlich wird das Wachstum der Netto-Ausgaben bewertet, d.h. die Veränderung dieses Aggregats von einem Jahr zum nächsten, ausgedrückt in Prozent.

4 Zur Novelle der Haushaltsrahmenrichtlinie

Die bisherigen inhaltlichen Ausführungen haben sich mit den beiden überarbeiteten Verordnungen (neue EU-VO 2024/1263 und novellierte EU-VO 1467/97 idF 2024/1264) befasst. An dieser Stelle sollen noch einige kurze Bemerkungen zur Novelle der Haushaltsrahmenrichtlinie (EU-RL 2011/85 idF 2024/1265) gemacht werden.

Diese regelt auch bisher schon die Mindestanforderungen an nationale Budgetrahmen. Neuerungen gegenüber dem bisherigen *status quo* sind unter anderem eine Stärkung der mittelfristigen Ausrichtung der Budgetplanung und eine bessere Darstellung von Investitionen und Reformen. Ein Großteil der Substanz des völkerrechtlichen *Fiskalpoli-*

tischen Pakts²⁴ wurde in die überarbeitete Haushaltsrahmenrichtlinie übernommen, z.B. ein neuer Artikel zu den nationalen Fiskalräten. Neu ist auch, dass künftig makrofinanzielle Risiken und Implikationen des Klimawandels und klimapolitischer Maßnahmen ebenso dargestellt werden müssen wie katastrophen- und klimabedingte Eventualverbindlichkeiten.

Im Gegensatz zu den beiden EU-Verordnungen gilt die EU-Richtlinie nicht unmittelbar. Sie muss von den Mitgliedstaaten und damit auch von Österreich bis Ende 2025 in nationales Recht umgesetzt werden. Dies erfordert eine Reihe von rechtlichen Anpassungen, in Österreich in erster Linie des Österreichischen Stabilitätspakts.²⁵

5 Das Übergangsjahr 2024: von keinen Regeln über die alten Regeln zu neuen Regeln

Das neue Gesetzespaket zur wirtschaftspolitischen Steuerung der Union ist am 30. April 2024 in Kraft getreten und damit druckfrisch. Das Jahr 2024 ist daher ein besonderes Jahr für die budgetpolitische Überwachung in der EU, da bis April das *alte* und ab Mai das *neue* Fiskalregelwerk galt bzw. gilt und zudem die Durchsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts mit der allgemeinen Ausweichklausel²⁶ bis Ende letzten Jahres ausgesetzt war. Das Jahr 2024 ist daher ein Jahr des Übergangs, das eine flexible Auslegung der bestehenden und neuen

²⁴ Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion. Siehe: <https://www.consilium.europa.eu/media/20382/st00tscg26-de-12.pdf>.

²⁵ Siehe z.B. *Mohr*, Der Österreichische Stabilitätspakt 2012, ÖHW 2012, H 4, 1, *Mohr*, Der Österreichische Stabilitätspakt 2011, ÖHW 2011, H 4, 15, oder *Hüttner*, Österreichischer Stabilitätspakt, 1999, H 1-3, 93.

²⁶ Die allgemeine Ausweichklausel des alten Stabilitäts- und Wachstumspakts konnte bei einem schweren Wirtschaftsabschwung eine vorübergehende Abweichung von den normalerweise geltenden Budgetanforderungen gestatten. Diese Klausel wurde 2020 aufgrund der Covid-Pandemie und des anschließenden Angriffskriegs gegen die Ukraine aktiviert und erst mit Ende 2023 wieder deaktiviert. Auch die neue wirtschaftspolitische Steuerung der Union verfügt wieder über eine allgemeine Ausweichklausel wie auch über die Möglichkeit, nationale Ausweichklauseln zu aktivieren.

Rechtsvorschriften erfordert, um einen reibungslosen Übergang vom alten zum neuen Fiskalregelwerk zu gewährleisten.

Konkret heißt das für 2024: Am 21. Juni wird die Kommission ihre Referenzpfade vorlegen. Mit einer Schuldenquote von über 60 % wird auch Österreich einen solchen Referenzpfad erhalten. Über die Sommermonate sollen dann alle EU-Mitgliedstaaten ihre ersten nationalen mittelfristigen Fiskal-Struktur-Pläne erstellen, die bis spätestens 20. September an die Kommission übermittelt werden sollen. Die eingereichten nationalen Pläne werden schließlich von der Kommission bewertet und vom Rat, sofern sie den Vorgaben entsprechen, gebilligt. Dieser Prozess sollte spätestens im Dezember abgeschlossen sein. Soweit der Regelfall.

Die Besonderheit in Österreich ist, dass im September – nur wenige Tage nach der geforderten Vorlage des ersten mittelfristigen Fiskal-Struktur-Plans – ein neuer Nationalrat und damit auch eine neue Bundesregierung gewählt wird. Wir befinden uns derzeit noch in der Abstimmung mit der Kommission, wie in diesem speziellen Fall am besten vorgegangen werden soll.

Abschließend sei noch erwähnt, dass alle Euro-Staaten – und damit auch Österreich – nach wie vor bis Mitte Oktober ihre Budgetentwürfe für das nächste Jahr (also für 2025) nach Brüssel schicken müssen. Dies ist in der EU-Verordnung 473/2013 geregelt, die von der aktuellen Reform unberührt bleibt.

6 Adressiert die neue wirtschaftspolitische Steuerung die Schwächen des alten Pakts?

Die europäischen Fiskalregeln sind eine essenzielle Vertrauenssäule der Europäischen Union und noch vielmehr jener Länder, die den Euro als gemeinsame Währung teilen. Der alte Stabilitäts- und Wachstumspakt war den einen zu unwirksam und den anderen zu streng und der neue Deal soll beides nun richten. Im Folgenden möchte ich meine per-

sönliche Einschätzung darlegen, inwieweit die Schwächen des alten Stabilitäts- und Wachstumspakts mit den neuen Rechtsgrundlagen ausreichend adressiert wurden:

a. Die neue wirtschaftspolitische Steuerung ist nicht einfacher

Ein Ziel der Verhandlungen war es, einen einfacheren Rahmen der wirtschaftspolitischen Steuerung zu schaffen. Leider muss ich feststellen, dass dies nicht gelungen ist. Die intensiven Verhandlungen haben gezeigt, dass es in einer Union mit 27 Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen budgetären Ausgangslagen und wirtschaftlichen Herausforderungen schwierig ist, einfache Fiskalregeln zu schaffen, auch wenn sich das alle Beteiligten gewünscht hätten. Verhandlungen bedeuten Kompromisse, und auch die neuen Vorgaben mögen nicht einfach sein, aber sie stellen grundsätzlich einen pragmatischen Ansatz zwischen Schuldentragfähigkeit und Wachstumsförderung durch Reformen und Investitionen dar.

Letztlich muss man der neuen wirtschaftspolitischen Steuerung der Union aber zugutehalten, dass sie für jene Mitgliedstaaten, die mit einem Budgetdefizit von unter 3 % des BIP und einer Schuldenquote von unter 60 % nun deutlich geringere Anforderungen erfüllen müssen, eine Vereinfachung darstellt.

b. Nicht-beobachtbare Indikatoren werden noch immer beobachtet

Dass die neue wirtschaftspolitische Steuerung der Union nun ohne unbeobachtbare Indikatoren auskommt, wird immer wieder gerne behauptet, ist aber bei näherer Betrachtung nicht richtig. Strukturelle Budgetsalden, die nur mit Hilfe der Outputlückenschätzung berechnet werden können, spielen nach wie vor eine – wenn auch nun versteckte – Rolle bei der Herleitung des Referenzpfads bzw. des Netto-Ausgabenpfads. Man könnte auch sagen, dass es nun sogar noch mehr

unbeobachtbare Größen gibt, nämlich jene unzähligen Variablen und Annahmen, die in der zentralen Schuldentragfähigkeitsanalyse stecken.

c. Die Stärkung der mittelfristigen Ausrichtung ist wichtig

Positiv ist, dass die mittelfristige Perspektive der neuen *Economic Governance* gestärkt wird. So können durch die zentrale Stellung der mittelfristigen Schuldentragfähigkeitsanalyse zu erwartende budgetäre Herausforderungen wie alterungsbedingt steigende Pensions-, Pflege- und Gesundheitsausgaben, aber auch z.B. klimarelevante Budgetbelastungen bereits in der heutigen Budgetplanung noch besser berücksichtigt werden. In der neu eingerichteten Arbeitsgruppe *Debt Sustainability Analysis* wird es unter anderem auch darum gehen, die makrofinanziellen Risiken des Klimawandels für die öffentlichen Finanzen in ökonomischen Modellen immer besser abzubilden.

d. Mehr fiskalischer Spielraum für Investitionen: Ja, aber den gibt's nicht umsonst

Entscheidet sich die österreichische Bundesregierung für einen ausgedehnten Anpassungszeitraum von bis zu sieben Jahren, so hat Österreich – wie im Artikel dargestellt – jährlich mehr fiskalischen Spielraum zur Verfügung. Dieses Zugeständnis muss allerdings durch ein ambitioniertes Reform- und Investitionspaket „erkauft“ werden. Damit wurde zwar nicht die von vielen Kritikern des alten Stabilitäts- und Wachstumspakts geforderte *goldene Investitionsregel* geschaffen, wonach öffentliche Investitionen pauschal von der Berechnung ausgenommen werden. Wohl aber wurde ein starkes Vehikel zur Umsetzung wichtiger Zukunftsinvestitionen geschaffen, das strengen Kriterien, u.a. der Wachstumswirksamkeit, unterliegt. Eine sorgfältige Prüfung der jeweiligen anrechenbaren Investitionen ist einem pauschalen Ausschluss sämtlicher öffentlicher Investitionen vorzuziehen, da letzterer die Bemühungen zur Wiederherstellung bzw. Erhaltung einer tragfähigen Budgetlage durchaus untergraben könnte. Jedenfalls positiv zu

beurteilen ist die neue Bestimmung, dass das Gesamtniveau der national finanzierten öffentlichen Investitionen während der Planperiode nicht sinken darf.

e. Flexibilität bleibt

Im neuen Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung sind auch wieder bereits bekannte Flexibilitätselemente enthalten, wie z.B. Ausweichklauseln bei außergewöhnlichen Umständen, die sich der Kontrolle des Mitgliedstaates oder der Union als Ganzes entziehen, oder die Berücksichtigung länderspezifisch relevanter Faktoren bei der Überwachung der Einhaltung der Budgetregeln. Die jüngsten Krisen haben gezeigt, dass es niemals einen Rahmen geben kann, der alle Eventualitäten, insbesondere so unvorhergesehene massive Ereignisse wie eine Pandemie oder einen Krieg in Europa, regelbasiert abbilden kann. Gleichzeitig muss diese Flexibilität sorgsam eingesetzt werden, um die Durchsetzung der Regeln nicht zu untergraben und den Anreiz für die Mitgliedstaaten nicht zu verringern, für vorhersehbare fiskalische Herausforderungen und Risiken vorzusorgen.

f. Konsequente Durchsetzung muss erst bewiesen werden

Was nützen die besten Regeln, wenn sie nicht befolgt werden? Das gilt in der europäischen Fiskalpolitik genauso wie überall sonst. Die konsequente Durchsetzung des Fiskalregelwerks mit Verhängung von finanziellen Sanktionen hat in der Vergangenheit nicht funktioniert. Die stetige Zunahme der Flexibilitätsmechanismen und ihre häufige Anwendung im alten Stabilitäts- und Wachstumspakt war ein wesentlicher Grund dafür, dass die Verhängung von Sanktionen vermieden wurde, was letztlich auch die Glaubwürdigkeit des alten Fiskalregelwerks erheblich beschädigt hat. Die Geldbußen in Höhe von 0,2 % bis zu 0,5 % des nationalen BIP erschienen rückblickend zu hoch für Staaten, die sich in einer schwachen wirtschaftlichen und/oder budgetpolitischen Lage befanden. Werden finanzielle Sanktionen nun wahr-

scheinlicher, weil die Höhe der potenziellen Strafzahlungen reduziert wurde? Ich glaube nicht. Ob Österreich nun 250 Mio. Euro (0,05 % des BIP) statt bisher 1 Mrd. Euro (0,2 % des BIP) zahlen muss, macht einen großen Unterschied. Aber auch 250 Mio. Euro sind nicht nichts. Um aber als Drohkulisse wahrgenommen zu werden, müssten Bußgelder in begründeten Fällen auch tatsächlich einmal verhängt werden. Ich schaue mir aber an, welcher Staat hier als erstes diese Last zu tragen hätte, wo in der Vergangenheit – wenn auch unter anderen Regeln – so oft beide Augen zugedrückt wurden. Für mich stellt sich die Frage, ob die neue wirtschaftspolitische Steuerung der Union hier nicht auch die in der Vergangenheit geschaffenen Präzedenzfälle in diesem Zusammenhang erbt. Ich denke, dass es letztlich – wie bisher – vor allem andere Finanzmarktakteure und Rating-Agenturen sein werden, die nicht nachhaltiges budgetpolitisches Verhalten der öffentlichen Hand bestrafen, indem sie die Risikoaufschläge auf den Märkten für Staatsanleihen erhöhen und damit den Druck, korrigierende Budgetmaßnahmen einzuleiten.

7 Schlussworte und Ausblick

In der Vergangenheit wurde vor allem in wirtschaftlich guten Zeiten eine prozyklische Fiskalpolitik betrieben. Eine hohe Verschuldung ist daher zu einem großen Teil auch das Ergebnis dauerhaft ungelöster Probleme in einem Land. Es gilt also, die Probleme zu erkennen, anzugehen und zu lösen. Die europäischen Fiskalregeln zwingen die Politik, hierbei Prioritäten zu setzen, die sich im öffentlichen Budget widerspiegeln. Neben einer zukunftsorientierten Prioritätensetzung im Budget sollte auch die Bereinigung ineffizienter und ineffektiver und damit teurer Strukturen im Fokus stehen, um Mittel für prioritäre Investitionen freizusetzen. Darüber hinaus bieten die neuen europäischen Verschuldungsregeln nach wie vor Spielräume für eine nachhaltige Staatsverschuldung, die in bestimmten Bereichen ökonomisch und gesellschaftlich sinnvoll sein kann.

Die Einigung aller EU-Mitgliedstaaten auf die neue wirtschaftspolitische Steuerung der Union war ein wichtiger Schritt. Das eigentlich entscheidende Kapitel folgt aber erst jetzt: die transparente Umsetzung und konsequente Durchsetzung der neuen europäischen Fiskalregeln in der Praxis.