

INSTITUT FÜR SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

WISO

WIRTSCHAFTS- UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

Martina Reder: Geflüchtete Menschen zwischen Bleibestatus und Arbeitsmarktintegration • **Dennis Tamesberger, Johann Bacher:** Jugendarbeitslosigkeit und Jugendbeschäftigung in der Corona-Krise 2020 • **Judith Vorbach:** Zeit für einen wohlstandsorientierten haushaltspolitischen Rahmen der EU • **Doris Allhutter:** Ein Algorithmus zur effizienten Förderung der Chancen auf dem Arbeitsmarkt? • **Philipp Gerhartinger:** Fiskalpolitik in & nach der Corona-Krise

Heinz Stöger: Rezension zu Emmerich Tálos/Herbert Obinger (2020): Sozialstaat Österreich (1945–2020) Entwicklung – Maßnahmen – internationale Verortung

Zeit für einen wohlstandsorientierten haushaltspolitischen Rahmen der EU

1.	Die Architektur der Wirtschafts- und Währungsunion	64
1.1	Von der Gründung bis zur Eurokrise	64
1.2	Die Eurokrise – Hintergründe und Konsequenzen	66
1.3	Überarbeitung und Verschärfung der Haushaltsregeln	67
<hr/>		
2.	Die (geplante) Überprüfung der „Wirtschaftspolitischen Steuerung“	70
2.1	Langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen – eine fragwürdige Priorität	70
2.2	Antizyklische Haushalts- und Wirtschaftspolitik – Ziel verfehlt	71
2.3	Qualität der öffentlichen Finanzen – Probleme auf der Ausgabenseite	72
2.4	Bindung an komplexe Regeln mit fatalen Auswirkungen	72
2.5	Haushaltspolitischer Rahmen und COVID-Krise	73
<hr/>		
3.	Elemente einer wohlfahrtsorientierten Haushaltspolitik	74
3.1	Sicherstellung tragfähiger öffentlicher Finanzen	74
3.2	Kurzfristige Stabilisierung und langfristige Orientierung	75
3.3	Gewährleistung eines konstruktiven und demokratischen Dialogs	76
3.4	Wechselwirkungen mit der Architektur der WWU	77
<hr/>		
4.	Schlussfolgerung	78

Judith Vorbach

*EU-Referentin der
Arbeiterkammer OÖ,
Mitglied im Europäischen Wirtschafts-
und Sozialausschuss
(EWSA)*

Wie hoch dürfen öffentliche Defizite und Schulden sein? Wie soll die Haushaltspolitik gestaltet werden? Die Diskussion dieser Fragen erfolgt einerseits auf Expertenebene anhand von hochkomplexen Modellen und Indikatoren. Andererseits kommt es zu irreführenden Vereinfachungen, etwa wenn unterstellt wird, dass der öffentliche Haushalt genau so funktionieren würde wie ein privater. In diesem Artikel wird gezeigt, dass weder übersteigerte Komplexität noch grobe Vereinfachungen eine gute Basis für politische Maßnahmen sind. Vielmehr braucht es eine Versachlichung und Demokratisierung der Debatte. Schließlich hat die Gestaltung der Budgetpolitik einen entscheidenden Einfluss auf die Verteilung von Einkommen und Vermögen, die Sozial-, Bildungs- und Gesundheitspolitik, die öffentliche Infrastruktur, die Wirtschaftsentwicklung und den Arbeitsmarkt. Budgetpolitik ist somit eine zutiefst politische Angelegenheit, die uns alle betrifft.

1. Die Architektur der Wirtschafts- und Währungsunion

1.1 Von der Gründung bis zur Eurokrise

Die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) wurde 1992 mit dem Vertrag von Maastricht gegründet. Als oberstes Ziel für die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) wurde Preisstabilität verankert. Es wurde eine Ziel-Inflationsrate von knapp unter 2 % vorgegeben. Während die Geldpolitik zentralisiert wurde, blieb die Verantwortung für die Haushaltspolitik bei den Mitgliedstaaten, war jedoch von Beginn an Regeln unterstellt. Als Beitrittskriterium in die WWU wurde eine Obergrenze für das Haushaltsdefizit von 3 % und für öffentliche Schulden von 60 % des Bruttoinlandsproduktes (BIP) vorgegeben. Ebenso wurde die Nichtbeistandsklausel verankert, wonach Staaten nicht für Schulden anderer Staaten einstehen. Auch eine monetäre Finanzierung von Staatsschulden, das heißt der direkte Kauf öffentlicher Schuldpapiere durch die EZB, wurde verboten. Man befürchtete, dass bei einer haushaltspolitischen Krise in einem Mitgliedstaat die EZB als „Kreditgeber letzter Instanz“ zum Aufkauf von Staatsanleihen gezwungen und damit die Preisstabilität bedroht sein würde. Hohe Inflationsraten wie in den 70er und 80er Jahren sollten unbedingt verhindert werden. Im Jahr 1997 wurde mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) die Überwachung der nationalen Haushaltspolitiken über den WWU-Beitritt hinaus verankert. Das Defizitkriterium von maximal 3 % des BIP wurde im Rahmen der „korrektiven Komponente“ mit dem „Verfahren bei übermäßigem Defizit“ (kurz: Defizitverfahren) verknüpft.

Defizitkriterium:
3 % des BIP
Schuldenkriterium:
60 % des BIP

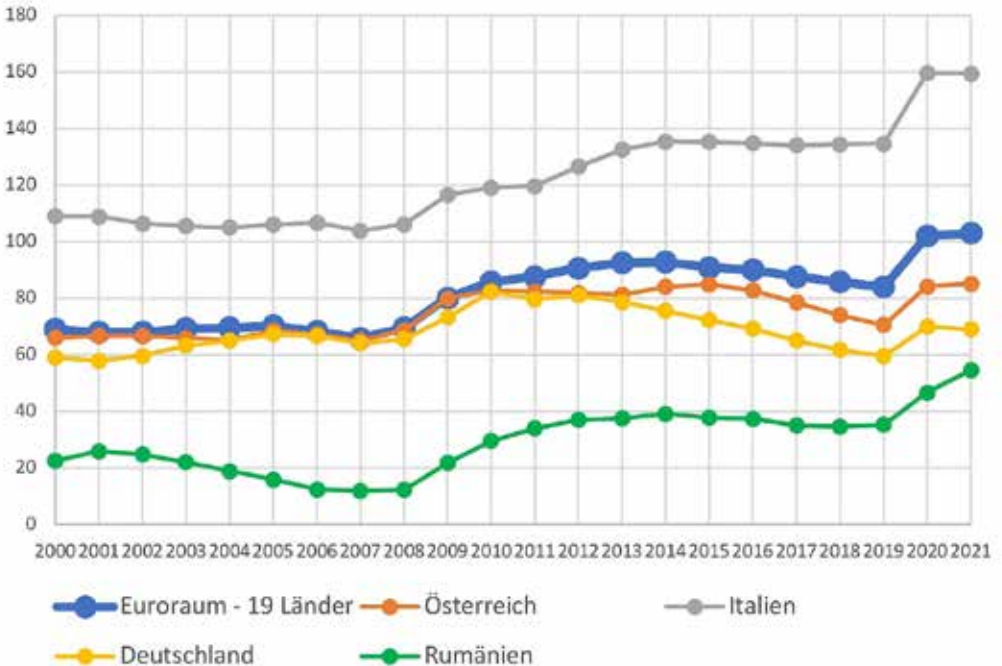
*Regelbindung der
Budgetpolitik*

Mit Hilfe der „präventiven Komponente“ sollte ein Sicherheitsabstand zum Defizitkriterium eingerichtet und die Entstehung „übermäßiger Defizite“ verhindert werden (Europäische Kommission 2020).

Diese Fiskalregeln waren von Beginn an umstritten, weil es keine ausreichende wissenschaftliche Begründung dafür gibt. Österreich hat das Schuldenkriterium durchwegs verfehlt und auch Deutschland erreichte es kaum, während es Rumänien stets unterbot (siehe Abbildung 1). Im Jahr 2000 überschritten unter anderem Deutschland und Frankreich aufgrund einer Wirtschaftsflaute das Defizitkriterium. Im Jahr 2005 wurde der SWP schließlich angepasst, um die konjunkturellen Entwicklungen stärker zu berücksichtigen (Europäische Kommission 2020). Dies zu Recht, denn die Konjunktur hat einen erheblichen Einfluss auf den öffentlichen Haushalt. Bei guter wirtschaftlicher Lage erhöhen sich die Steuereinnahmen und soziale Ausgaben wie zum Beispiel das Arbeitslosengeld sinken (vgl. Abbildung 2). Insgesamt änderte diese Korrektur jedoch nichts an grundsätzlichen Problemen des SWP.

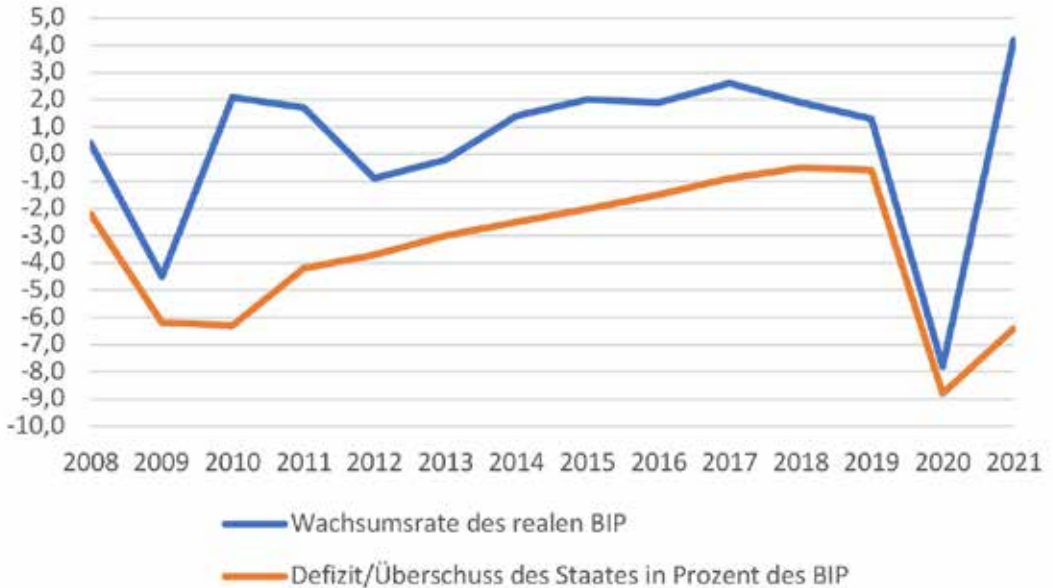
*Fiskalregeln
von Beginn an
umstritten*

Abbildung 1. Öffentlicher Bruttoschuldenstand in Prozent des BIP



Quelle: Eurostat, Prognosen 2020, 2021: Europäische Kommission 2020a

Abbildung 2. Entwicklung des realen BIP und des Haushaltsdefizits im Euroraum in Prozent



Quelle: Eurostat, Prognosen 2020, 2021: Europäische Kommission 2020a

1.2 Die Eurokrise – Hintergründe und Konsequenzen

vielfältige
Ursachen
der Eurokrise

Ein Preisverfall am US-amerikanischen Immobilienmarkt löste 2007 die internationale Finanzkrise aus, gefolgt von milliardenschweren Bankenrettungen mit öffentlichen Mitteln. 2009 brach die Wirtschaft im Euroraum um 4,5 % ein. Die Gründe dafür waren vielfältig. Eine große Rolle spielte die Deregulierung der Finanzmärkte, verbunden mit einer Aufblähung des Volumens an spekulativen Finanzprodukten und einer Ausdehnung der Bankbilanzen. Auch die Ungleichheit von Einkommen und Vermögen und die Ungleichgewichte zwischen den Eurostaaten trugen erheblich dazu bei. Zusätzlich kam es zur abrupten Abwertung öffentlicher Schuldpapiere durch Ratingagenturen und einer „Schubumkehr“ der Kapitalströme der in Turbulenzen geratenen Banken, nachdem vor der Krise große Summen nach Südeuropa geflossen waren. Ende 2011 waren 23 EU-Mitgliedstaaten einem Defizitverfahren unterworfen und im Euroraum insgesamt wurde das Defizitkriterium erst wieder 2013 erfüllt (Vorbach, 2011).

Aber auch die Schwächen der Architektur der WWU wurden offensichtlich. Aufgrund der Nichtbeistandsklausel und weil die EZB nicht als „Kreditgeber letzter Instanz“ agieren durfte, waren die finanziell angeschlagenen Staaten gänzlich vom privaten Finanzsektor abhängig. Als dann auch die Zinsen italienischer Staatsanleihen nach oben kletterten, kam es zur Wendung der EZB-Politik. Im September 2012 macht der damalige EZB-Präsident Mario Draghi seine legendäre „whatever-it-takes“-Aussage und gab damit zu verstehen, dass die EZB alles unternehmen würde, um den Euro zu retten. Damit wurde signalisiert, dass Anleihen im Notfall von der EZB übernommen würden. Bereits die Ankündigung alleine führte zur „Beruhigung“ der Märkte (Costantini 2020). Die Krise erzwang auch eine gewisse Relativierung der Nichtbeistandsklausel. Im September 2012 wurde mittels eines völkerrechtlichen Vertrags zwischen den Eurostaaten der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) begründet. Befindet sich ein Euroland in einer Finanzkrise kann es eine finanzielle Unterstützung abrufen. Diese ist jedoch an die strikte Umsetzung der Haushaltsregeln und von genannten Strukturreformen gebunden. In der Praxis bedeutete das massive Kürzungen, weitreichende Privatisierungen, tiefe Einschnitte im sozialen Bereich sowie steigenden Druck auf Gewerkschaften und Rechte von Arbeitnehmer/-innen. Unter diesen „Rettungsschirm“ schlüpfen Griechenland, Spanien, Irland, Portugal und Zypern (Vorbach, Oberndorfer 2013).

Architektur der WWU verschärfte Krise

1.3 Überarbeitung und Verschärfung der Haushaltsregeln

Die Auseinandersetzung mit den Ursachen der Krise wurde von der Fokussierung auf eines ihrer Symptome verdrängt, nämlich die stark gestiegenen Defizit- und Schuldenquoten. Es wurden populistische und nationalistische Bilder geprägt von der „sparsamen schwäbischen Hausfrau“ bis zum „faulen Griechen“. 2011 wurde mit dem „Sechserpakt“ (fünf Verordnungen und eine Richtlinie) und 2013 mit dem „Zweierpakt“ (zwei Verordnungen) die wirtschaftspolitische Steuerung überarbeitet. Ziel war es angesichts „des erhöhten Drucks durch die Märkte und rasch anwachsender Schuldenstände (...), die Sicherheitsvorkehrungen zugunsten der langfristigen Schuldentragfähigkeit energisch zu verstärken.“ (Europäische Kommission 2020). Während dabei sowohl der haushaltspolitische Rahmen als auch makroökonomische Ungleichgewichte ins Visier genommen wurden, greift der vorliegende Artikel nur die Bestimmungen zum haushaltspolitischen Rahmen auf.

Fokus auf Reduktion öffentlicher Defizite und Schulden

Mit dem „Sechserpakt“ wurde die „präventive Komponente“ des SWP verschärft. Ziel war die Förderung einer antizyklischen Konjunkturpolitik, sodass Staaten in Zeiten guter Konjunktur sparen, damit ihnen genug fiskalpolitischer Spielraum in schlechten Zeiten zur Verfügung steht. Für jeden Mitgliedstaat gilt ein mittelfristiges Haushaltsziel, welches alle drei Jahre überprüft wird. Als Hauptindikator wurde das strukturelle Haushaltssaldo herangezogen, also das konjunkturberinigte und um einmalige und befristete Maßnahmen korrigierte Defizit (bzw. der Überschuss). Dieses soll mittelfristig zwischen -1 % des BIP und einem Überschuss liegen. Ergänzend wurde eine Ausgabenregel installiert, welche unter Berücksichtigung einnahmeseitiger Maßnahmen das jährliche Ausgabenwachstum dem mittelfristigen potentiellen Wirtschaftswachstum gegenüberstellt.¹ Weicht ein Mitgliedstaat erheblich vom mittelfristigen Haushaltsziel bzw. dem Pfad dorthin ab, soll er sein strukturelles Haushaltssaldo jährlich um 0,5 % des BIP verringern (Europäische Union 2011).

Sanktionen und Verschärfung der Schuldenregel

Um die Regeln der präventiven Komponente durchzusetzen wurde ein „Verfahren zur Korrektur von erheblichen Abweichungen“ verankert. Bei Verstößen können finanzielle Sanktionen in Form einer verzinslichen Einlage von 0,2 % des BIP bei der Europäischen Kommission hinterlegt werden, deren Verzinsung bei einem Defizitverfahren entfällt und die bei Nichteinhaltung von Ratsempfehlungen einbehalten werden kann. Darüber entscheidet der Rat mit umgekehrter qualifizierter Mehrheit. Das heißt, es braucht eine zwei Drittel Mehrheit, um diese Sanktion zu verhindern. Aber auch die korrektive Komponente wurde verschärft, indem ein Pfad für den Abbau von Schulden, die über 60 % des BIP liegen, vorgesehen wurde. Der betroffene Staat soll die Summe, mit der er über der Schuldenmarke liegt, jährlich um 5 % abbauen. Auch hier ist ein Verfahren bei Nichteinhaltung vorgesehen. Ebenso in den Sechserpakt integriert wurde die „Allgemeine Ausweichklausel“, die die „Koordination der Haushaltspolitik in Zeiten eines schweren Konjunkturabschwungs“ erleichtern soll. In einer schweren Krise soll es den Mitgliedstaaten in geordneter Weise und vorübergehend ermöglicht werden, von den Anforderungen der präventiven als auch der korrektiven Komponente abzuweichen, sodass Spielraum für die Abfederung der Krise gegeben ist (Europäische Kommission 2020b).

Aussetzen der Fiskalregeln in einer Krise

2011 wurde das „Europäische Semester“ mit dem Ziel installiert, die Wirtschaftspolitik der EU verstärkt zu koordinieren. Darunter

fällt auch die haushaltspolitische Überwachung. Bis Oktober wird von den Eurostaaten eine Übersicht über ihre Haushaltsplanung an die Europäische Kommission übermittelt. Die Kommission gibt im Rahmen ihres Herbstpakets im November eine Stellungnahme dazu ab und bewertet, ob die Anforderungen des SWP erfüllt werden. Ebenso vorgesehen ist die Vorlage eines Stabilitätsprogramms für die Mitgliedstaaten des Euroraums und eines Konvergenzprogramms für die EU-Länder außerhalb des Euro-Währungsgebiets, in welchem diese ihren mittelfristigen Haushaltsplan erläutern. In Österreich wurde im März 2020 die Fortschreibung des österreichischen Stabilitätsprogramms für die Jahre 2019 bis 2023 im Ministerrat beschlossen. Im April 2020 forderte die Kommission aufgrund der COVID-19-Pandemie eine Aktualisierung der Daten für 2020 bis 2021 ein, worauf Österreich ein technisches Update vorgelegt hat (Bundesministerium der Finanzen, 2020).

*Zeitschiene für
haushaltspoliti-
sche Überwachung*

Zusätzlich zu den EU-Regeln wurde ein völkerrechtlicher Vertrag abgeschlossen, nämlich der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung der WWU (Fiskalpakt) im März 2012, der über die gemeinsamen EU-Regeln nochmals hinausgeht. Im Juli 2013 wurde in Österreich das „Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags“ verabschiedet. Österreich hat sich so an ein maximales strukturelles Defizit bzw. eine „Schuldenbremse“ in Höhe von in der Regel -0,5 % des BIP gebunden (Bundesministerium der Finanzen, 2020a). Auch auf EU-Ebene kam es zu weiteren Schritten. Mit dem Zweierpakt wurde ein verschärfter Rahmen für Länder mit Finanzschwierigkeiten geschaffen. Außerdem wurde vorgesehen, dass die Kommission zum Haushaltsplan Stellung nimmt, bevor die nationalen Parlamente darüber beschließen. In späteren Dokumenten wurden die Regeln dann erläutert und erklärt, wie die Überwachung in der Praxis durchgeführt werden soll. Dazu gehört die Mitteilung der Kommission über die optimale Nutzung der im SWP vorgesehenen Flexibilität (2015), ein Dokument über die Einzelheiten zur Durchführung des SWP (2016) und ein Vademecum zum SWP (2018). Insgesamt ist die haushaltspolitische Überwachung der EU damit geprägt von einem äußerst komplexen und schwer fasslichen Regelwerk (Europäische Kommission 2020).

*der Fiskalvertrag und
weitere Initiativen*

2. Die (geplante) Überprüfung der „Wirtschaftspolitischen Steuerung“

Überprüfung der Regeln ausgesetzt

Anfang 2020 wurde, wie alle fünf Jahre vorgesehen, eine Überprüfung des wirtschaftlichen Steuerungsrahmens eingeleitet. Insbesondere den Sechser- und Zweierpakt wollte man unter die Lupe nehmen. Die Kommission verwies auf das nach einem Jahrzehnt geänderte Umfeld, sodass man sich Anfang 2020 in einer Phase geringen Potentialwachstums, geringer Zinssätze und Inflation befände. Gleichzeitig sei die EU gefordert, ihre Wirtschaft im Hinblick auf Klimafreundlichkeit, Digitalisierung und eine alternde Bevölkerung neu auszurichten. Die Mitteilung zur Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung vom 5.2.2020 sollte auch den Auftakt zu einer öffentlichen Debatte bilden (Europäische Kommission 2020). Diese wurde jedoch aufgrund der COVID-19-Krise vorläufig ausgesetzt. Dies ist zwar verständlich. Eine Überarbeitung ist dennoch dringend nötig.

2.1 Langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen – eine fragwürdige Priorität

fiskalpolitische Ziele der EU nur teilweise erreicht

Die Kommission vermerkt, dass der reformierte SWP die Mitgliedstaaten ermutigt hätte, zu einer „gesunden Haushaltslage zurückzufinden, indem sie ihre Defizite senkten und die Schuldenquoten auf einen Abwärtstrend führten.“ Sie zieht eine positive Bilanz zum Defizitverfahren, da alle Mitgliedstaaten, die diesem in der Krise unterworfen gewesen waren, ihr übermäßiges Defizit korrigiert hätten. Die präventive Komponente erfülle die Erwartungen der Kommission jedoch nur bedingt. Sechzehn Mitgliedstaaten haben ihr mittelfristiges Haushaltsziel erreicht, wobei das vorgesehene Verfahren insbesondere bei Nicht-Euroraum-Staaten nur begrenzt gewirkt habe.² Auch würden einige Länder trotz guter Konjunktur einen zu geringen Abstand zum Defizitkriterium aufweisen. Die Schuldenquote im Euroraum war 2015 bis 2020 zwar rückläufig, in einigen Eurostaaten ist sie jedoch gestiegen und die Unterschiede zwischen den Staaten haben sich vergrößert. Die Kommission merkt auch an, dass es sich „politisch und ökonomisch als schwierig erwiesen hat“, den Richtwert für den Schuldenabbau „in Zeiten schwachen Realwachstums und überaus niedriger Inflation“ durchzusetzen. Dies würde in einigen Staaten so große Anstrengungen erfordern, dass sich die Schuldendynamik selbst verschlimmern könnte (Europäische Kommission 2020).

Auch wenn die Kommission kritische Punkte aufgreift, wird die Fokussierung der Haushaltspolitik auf die Defizit- und Schuldenquote nicht hinterfragt. Doch genau dieser Fokus hemmt die Ausschöpfung des vollen Potentials der Haushaltspolitik. Die Förderung von sozialem Zusammenhalt, ein breites Angebot öffentlicher Güter und Dienstleistungen, die Dämpfung wirtschaftlicher Schocks, Industriepolitik und eine faire Umverteilung kommen häufig zu kurz. Darüber hinaus spielen öffentliche Anleihen eine wichtige Rolle am Finanzsektor und stellen für Banken und Versicherungen eine sichere Anlageklasse dar (Álvarez 2019). Es ist jedoch nicht nur die Priorität der Haushaltsstabilität zu hinterfragen, sondern auch die Priorität der Preisstabilität. Während die Bekämpfung der Inflation im Zentrum des SWP und der Geldpolitik steht, besteht seit geraumer Zeit eher eine Deflationsgefahr, obwohl die äußerst expansive Geldpolitik der EZB an ihre Grenzen stößt (EWSA 2020).

Einengung des Potentials der Haushaltspolitik

2.2 Antizyklische Haushalts- und Wirtschaftspolitik – Ziel verfehlt

Gerade im Euroraum wäre der konjunkturelle Ausgleich auf Ebene der einzelnen Staaten wichtig, da nationale Geld-, Zins- und Wechselkurspolitik nicht mehr möglich sind. Leider ist das mit der Überarbeitung der präventiven Komponente im Sechserpakt kaum gelungen. Die Kommission sieht vor allem ein Problem darin, dass die Haushaltskonsolidierung 2014 im Euroraum zum Erliegen kam und auch 2017 bei positiver Wirtschaftsentwicklung nicht wieder Fahrt aufgenommen habe (Kommission 2020). Dies ist jedoch nur eine Seite der Medaille. Besonders fatal war, dass die Regeln mitten im wirtschaftlichen Abschwung zu weiteren Kürzungen führten und sich damit die Krise weiter vertiefte. Insbesondere in hochverschuldeten Ländern mit niedrigem Wachstum, geringer Inflation und hohen Kosten für den Schuldendienst haben sich die Fiskalregeln als Problem erwiesen. Insgesamt verschleppte sich die Eurokrise bis 2014, was sich vielfach erst recht negativ auf die Staatsschuldenquote auswirkte. Zwar haben sich 2014–2020 die sozialen Indikatoren im Euroraum insgesamt wieder verbessert, dennoch lagen sie Beginn 2020 in mehreren Staaten noch unter Vorkrisenniveau (EWSA 2020).

Haushaltsregeln verstärken den Abschwung

2.3 Qualität der öffentlichen Finanzen – Probleme auf der Ausgabenseite

*zu wenig
öffentliche
Investitionen*

Die EU war in der letzten Dekade mit einem weitverbreiteten Rückgang öffentlicher Investitionen konfrontiert. Der SWP ist zwar grundsätzlich neutral im Hinblick auf die Gestaltung der Ausgaben- und Einnahmenseite, könne aber doch Auswirkungen auf Investitionsentscheidungen haben, wo Einsparungen politisch oft am einfachsten scheinen, so die Kommission (Europäische Kommission 2020c). Um dem entgegenzuwirken, wurden die Fiskalregeln 2015 um eine Investitionsklausel ergänzt, welche eine temporäre Abweichung vom Anpassungspfad im präventiven Arm zugunsten von öffentlichen Investitionen erlaubt. Sie kommt jedoch nur bei einem tiefgreifenden Abschwung zum Zug, sodass sie nur selten und mit mäßigem Erfolg eingesetzt wurde (Kommission 2020).

*Folgen des
niedrigen
Investitionsniveaus*

Seit 2012 entwickeln sich öffentliche Nettoinvestitionen³ im Euroraum negativ, sodass der Aufbau von öffentlichem Vermögen zum Erliegen kam. Da dieses einen hohen Multiplikatoreffekt⁴ aufweist, wirkt sich diese Entwicklung entsprechend negativ auf die Gesamtwirtschaft aus (Truger 2020). Es braucht öffentliches Vermögen auch, um langfristig Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit sicherzustellen. Auch die Bekämpfung der Klimakrise, die Gewährleistung einer modernen Gesundheits-, Bildungs- und Technologieinfrastruktur ist ohne öffentliche Investitionen nicht denkbar. Während makroökonomische Ungleichgewichte zwischen den Mitgliedstaaten mit Hilfe öffentlicher Investitionen gemildert werden, sind sie auch ein wichtiges Mittel, um eine antizyklische Politik zu fördern und wirtschaftlichen Schocks zu begegnen (EWSA 2020).

2.4 Bindung an komplexe Regeln mit fatalen Auswirkungen

*Regelwerk zu
komplex und we-
nig vorhersehbar
Investitionsniveaus*

Die Kommission bemängelt die zu geringe haushaltspolitische Eigenverantwortung mancher Mitgliedstaaten. Viele haben die Erreichung ihrer Haushaltsziele aufgeschoben, was die Kommission auch auf die Komplexität des Regelwerks zurückführt. Mit der Anhäufung von Regeln, Indikatoren und Ausnahmen wollte man den SWP zwar anpassungsfähiger an wirtschaftliche Entwicklungen machen. Das führte aber auch zu weniger Transparenz und Vorhersagbarkeit. Kommission und Rat waren – wohl zurecht – zurückhaltend beim Einsatz der Durchsetzungsverfahren. Finanzielle Sanktionen wur-

den gar nicht veranlasst. Die Kommission bekennt: „Darüber hinaus stützt sich der Rahmen in hohem Maße auf Variablen, die sich nur indirekt beobachten lassen und häufig revidiert werden, etwa die Produktionslücke und der strukturelle Saldo, was es erschwert, stabile politische Leitlinien zu formulieren.“ (Kommission 2020)

Das Problem liegt aber tiefer. Die zentrale Größe, welche die Kommission zur Berechnung des strukturellen Haushaltssaldo heranzieht, ist das Produktionspotential, also jenes Produktionsniveau, das bei vollständiger Auslastung aller Produktionsfaktoren (Arbeit, Boden/natürliche Ressourcen, Kapital) erreichbar wäre. Die Differenz zwischen dem tatsächlichen BIP und dem Produktionspotential ergibt die Outputlücke (OL). Ist diese positiv, befindet sich die Volkswirtschaft in einer Hochkonjunktur, was mit erhöhten Einnahmen und verminderten Ausgaben des Staates einhergeht, und umgekehrt. Das geschätzte Ausmaß, wie sehr sich Outputlücke (die Konjunktur) auf das Haushaltsaldo auswirkt, ist die fiskalpolitische Elastizität (e). Derjenige Anteil des aktuellen Haushaltssaldos (HS), der sich nicht mit Konjunkturschwankungen (eOL) oder Einmaleffekten (EE) erklären lässt, ist das strukturelle Haushaltssaldo (SH). Ausgedrückt in einer vereinfachten Formel: $SH = HS - eOL - OE$

Wird der Potentialoutput zu pessimistisch geschätzt, fällt die Outputlücke geringer und das strukturelle Defizit negativer aus. Genau das ist beim Schätzverfahren der Kommission der Fall, sodass mehrere Mitgliedstaaten ihre mittelfristigen Haushaltsziele eher erreicht und damit einen größeren fiskalischen Spielraum gehabt hätten. 2019 kam es zum Konflikt mit Italien, nachdem die Kommission empfohlen hatte, ein Defizitverfahren einzuleiten, von dem dann aber abgesehen wurde. Während die Berechnungen ergaben, dass die italienische Wirtschaftsleistung nahe dem Potentialoutput liege, lag die Arbeitslosenrate bei 10 % und die Inflationsrate unter einem Prozent (Heimberger 2020).

Einschränkung des Spielraums aufgrund fragwürdiger Indikatoren

2.5 Haushaltspolitischer Rahmen und COVID-Krise

Mit der Ausbreitung der COVID-19-Pandemie geriet nicht nur die vorgesehene Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung aus dem Blickfeld. Es kam auch zur Aktivierung der Allgemeinen Ausweich-

*fatale Folgen
einer zu frühen
Deaktivierung der
Ausweichklausel*

*Keine Rückkehr zu
den alten Regeln!*

klausel, um die Maßnahmen zur Eindämmung der Wirtschaftskrise in den Mitgliedstaaten nicht zu behindern oder gar Konsolidierungsmaßnahmen zu erwirken. Nichtsdestotrotz befindet sich die EU in der tiefsten Rezession ihrer Geschichte. Die Krise verschärft auch vorhandene Probleme wie das niedrige Investitionsniveau, Ungleichgewichte zwischen den Mitgliedstaaten und die Ungleichheit von Einkommen und Vermögen. Würde die Ausweichklausel zu bald aufgehoben, käme es erneut zu Konsolidierungsdruck im Abschwung, einhergehend mit ernststen sozialen und wirtschaftlichen Risiken, wie einer doppelten Rezession, Massenarbeitslosigkeit, Insolvenzen, Instabilität der Finanzmärkte und Deflation (EWSA 2021). Bei unveränderten Fiskalregeln käme es wohl erneut zu einer zu pessimistischen Einschätzung des Potentialoutputs. Dies würde nicht zuletzt auch den Anstrengungen im Zuge des Aufbauplans zuwiderlaufen. Um die Fehler der vergangenen Krise nicht zu wiederholen, braucht es eine wohlstandsorientierte Haushaltspolitik.

3. Elemente einer wohlfahrtsorientierten Haushaltspolitik

3.1 Sicherstellung tragfähiger öffentlicher Finanzen

*Haushaltspolitik
an wichtigen
Zielen ausrichten,
z. B. Vollbeschäftigung und faire
Verteilung*

Der Weg zu „tragfähigen öffentlichen Finanzen“ führt nicht über strengere Regeln oder verschärfte Sanktionen, sondern über eine Änderung der Perspektive. Zwar ist ein stabiler Haushalt (und damit überschaubare Refinanzierungskosten) durchaus ein Ziel der Budgetpolitik, jedoch nur eines von mehreren. Eine gute Orientierung für die Haushaltspolitik bietet Artikel 3 des EU Vertrags, der unter anderem eine „nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz“ einfordert. Eine jüngere Referenz sind die Ziele für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen.⁵ In Bezug auf die Haushaltspolitik eignet sich insbesondere das „magische Vieleck“ wohlstandsorientierter Wirtschaftspolitik. Dieses enthält folgende Ziele, die miteinander in Wechselwirkung stehen und sich gegenseitig verstärken, aber auch widersprechen können: Vollbeschäftigung und gute Arbeit, eine intakte Umwelt, stabile Staatstätigkeit, außenwirtschaftliches Gleichgewicht, Preisstabilität, stabile Finanzmärkte, Lebensqualität und fair verteilter materieller Wohlstand (Feigl 2020). Möchte man

„tragfähige öffentliche Finanzen“ (bzw. eine „stabile Staatstätigkeit“) erzielen, muss das unter Berücksichtigung der Wechselwirkungen auf die anderen Ziele geschehen. Das Augenmerk einseitig auf die „stabile Staatstätigkeit“ zu richten, gefährdet nicht nur andere Ziele wie Vollbeschäftigung, sondern oft die „stabile Staatstätigkeit“ selbst. Die Krise lehrt, dass zuallererst eine gute wirtschaftliche Entwicklung die Basis für einen nachhaltig ausgeglichenen öffentlichen Haushalt darstellt, nicht umgekehrt.

Darüber hinaus ist mehr Augenmerk auf die Einnahmenseite zu legen, vor allem auf die Bekämpfung von aggressiver Steuervermeidung und Steuerbetrug, auf die Besteuerung sehr hoher Vermögen, transnationalen Unternehmen und Finanztransaktionen. Durch eine EU-weit koordinierte Steuerpolitik könnte die Qualität der öffentlichen Finanzen deutlich verbessert werden, sodass ausreichend Spielraum für öffentliche Investitionen und Sozial-, Bildungs- und Gesundheitsausgaben gegeben ist, eine wichtige Voraussetzung etwa für das Ziel einer fairen Verteilung. Aber auch die enge Verknüpfung der Finanzmärkte mit den öffentlichen Finanzen ist unter die Lupe zu nehmen. Es entsteht ein Teufelskreis, wenn Regierungen Schulden aufnehmen, um Banken zu rekapitalisieren, sodass die öffentlichen Haushalte unter Druck geraten und deren eigene Refinanzierung über Finanzmärkte gefährdet ist, was sich wiederum negativ in den Bankbilanzen niederschlägt. Hier muss vor allem beim Finanzsektor angesetzt werden, wo es eine wirksame Regulierung und Aufsicht braucht. Schließlich ist die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen kaum sichergestellt, wenn keine entsprechende Finanzmarktstabilität gegeben ist und systemische Risiken bestehen (EWSA 2020).

*faire Steuerpolitik
und solide Finanz-
marktregulierung
als Basis stabiler
Haushalte*

3.2 Kurzfristige Stabilisierung und langfristige Orientierung

Das derzeitige Konzept des strukturellen Haushaltssaldo sollte aufgegeben werden. Es braucht eine Neuaufstellung der Indikatoren mit dem Ziel einer Erweiterung des fiskalischen Spielraums. Zum Beispiel könnte man die Schätzung des Potentialoutputs anstatt zwei bis dreimal pro Jahr nur alle fünf Jahre vornehmen und damit weniger sensibel gegenüber konjunkturellen Schwankungen machen. Dies hätte im letzten Jahrzehnt einen deutlich weiteren fiskalpolitischen Spielraum gebracht. Ein weiterer Ansatz wäre die Anhebung der Schuldengrenze zum Beispiel auf 90 % des BIP, was

*Überarbeitung der
Indikatoren für
mehr budgetpoliti-
schen Spielraum*

auch die Realität besser abbilden und dem niedrigen Zinsumfeld besser entsprechen würde (Truger 2020).

Das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) schlägt eine Ausgabenregel für Länder mit hohem Schuldenstand vor. Sie soll mit einer Goldenen Regel kombiniert werden, sodass öffentliche Nettoinvestitionen aus der Berechnung der relevanten Ausgaben ausgenommen sind. Weil mit Investitionen auch der Wohlstand zukünftiger Generationen sichergestellt wird, ist deren Finanzierungsbeitrag sinnvoll. Auch konjunkturabhängige Ausgaben (z. B. das Arbeitslosengeld) sollen abgezogen werden. Diese auf diese Weise bereinigten Ausgaben sollen an das mittelfristige Wachstum des realen Potentialoutputs plus dem 2 % Inflationsziel der EZB gebunden werden. Sie können jedoch auch höher ausfallen, wenn gleichzeitig zusätzliche Steuern eingenommen werden (Dullien et. al., 2020).

*keine
automatischen
Konsequenzen bei
Abweichungen*

Um den Blickwinkel auch auf die Einnahmeseite zu lenken, könnte von einer „Ausgaben-Einnahmen“-Regel gesprochen werden. Auch rigoroses Sparen soll als Problem erkannt werden, wenn damit der Volkswirtschaft kurzfristige Impulse und langfristige Ressourcen entzogen und die zwischenstaatlichen Ungleichgewichte verschärft werden. Es kann jedoch bei sämtlichen Indikatoren zu ungünstigen Szenarien kommen, weshalb immer Ausnahmen vorgesehen sein müssen. Und Abweichungen sollten niemals mit automatischen Konsequenzen verbunden sein (EWSA 2020).

3.3 Gewährleistung eines konstruktiven und demokratischen Dialogs

*stärkere Einbin-
dung des EU-Par-
laments und der
Sozialpartner*

Anstatt einer technokratischen, intransparenten und regelgebundenen Steuerung braucht es eine breit angelegte, demokratische und transparente Auseinandersetzung mit Budgetpolitik. Das heißt, dass auch dem Europäischen Parlament eine wesentlich wichtigere Rolle zukommt. Die Beschlüsse des Rats für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) und der Euro-Gruppe sollten transparenter werden, indem etwa die Positionen der nationalen Minister veröffentlicht werden (Feigl 2020). Aber auch Sozialpartner und Zivilgesellschaft müssen stärker in die Entscheidungsprozesse einbezogen werden, muss, damit es zu einer besseren Berücksichtigung und Abstimmung der gesellschaftlichen Interessen kommt. Wird ein Staat etwa im Falle eines „übermäßigen Defizits“ an den Pranger

gestellt, kann das seine Kreditwürdigkeit weiter beeinträchtigen. Sanktionen sind nicht sinnvoll, da sie zu weiteren Belastungen in einer ohnehin angespannten Situation führen. Bei einem erheblichen Unter-, aber auch Überschreiten von Indikatoren sollte eine tiefergehende Analyse der Gründe dafür erfolgen. Das zentrale Kriterium für jegliche Empfehlungen muss sich wiederum an den Zielen für eine wohlfahrtsorientierte Wirtschaftspolitik insgesamt ausrichten (EWSA 2020).

Die Haushaltsregeln des Fiskalpaktes und die in mehreren Staaten verfassungsrechtlich verankerten Schuldenbremsen sind noch weniger flexibel als die wirtschaftspolitische Steuerung auf EU-Ebene. Somit kann es nicht nur zu mehr Komplexität und Diskrepanzen kommen, sondern auch zu einer weiter verschärften Regelbindung der Fiskalpolitik, was erneut der hier vorgeschlagenen wohlstandsorientierten Wirtschaftspolitik widerspricht (EWSA 2020). Dies könnte durch den Ersatz unter anderem der Fiskalräte, welche vor allem auf die Einhaltung der Fiskalregeln ausgerichtet sind, durch Räte für die nachhaltige Entwicklung von Wohlstand und Wohlergehen gelingen, die wiederum den gesamten wirtschaftspolitischen Zielkatalog berücksichtigen. Auch auf EU-Ebene könnte es ein solches beratendes Gremium geben, dessen Analyse etwa Abschluss und Auftakt des Europäischen Semesters darstellt. Die in einem solchen Rat vertretenen Wissenschaftler/-innen könnten vom Europäischen Parlament und dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss ernannt werden (Feigl 2020).

Wohlstandsorientierung in Institutionen abbilden

3.4 Wechselwirkungen mit der Architektur der WWU

Auch die Architektur der WWU muss besser auf die Ziele der wohlstandsorientierten Wirtschaftspolitik ausgerichtet werden. Im Rahmen der Haushaltspolitik könnte eine zentrale Fiskalkapazität mit Stabilisierungsfunktionen geschaffen werden, welche durch gemeinsame Garantien der Eurostaaten gesichert wird. Damit könnte – auch abgesehen vom Aufbauplan zur Bewältigung der COVID-19-Krise – eine gemeinsame antizyklische Konjunkturpolitik verfolgt werden, die jene auf nationaler Ebene unterstützt. Ein solches Instrument kann jedoch nur gegen Krisen, die den Euroraum insgesamt betreffen, gefeit sein, wenn die öffentlichen Einnahmen nicht weiter durch aggressive Steuerplanung und Steuerbetrug unterminiert werden. Flankierende Maßnahmen zu deren Bekämpfung und die im Rahmen

gemeinsame Fiskalpolitik mit fairer Steuerpolitik verknüpfen

des Aufbauplans angekündigten Eigenmittel sind daher begleitend umzusetzen (EWSA 2020). Die Vertiefung der Bankunion mit einer gemeinsamen Einlagensicherung soll an eine Bankenstrukturreform geknüpft sein, um zu verhindern, dass Einlagensicherungsinstrumente für Investmentbankrisiken eingesetzt werden (Feigl 2020).

4. Schlussfolgerung

Für das Jahr 2021 soll der Stabilitäts- und Wachstumspakt weiterhin ausgesetzt bleiben. EU-Wirtschaftskommissar Valdis Dombrovskis kündigte an, dass eine weitere Aussetzung im Jahr 2022 von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängen würde. Die Entscheidung darüber könnte jedoch bereits heuer im Rahmen des Frühjahrszyklus des Europäischen Semesters fallen. Portugals Ministerpräsident António Costa, der derzeit die Ratspräsidentschaft führt, schlug vor, dass die EU-Fiskalregeln erst wieder greifen, wenn die EU-Mitgliedstaaten wieder ihr BIP von 2019 erreicht hätten, was eine Aussetzung über 2021 hinaus ermöglichen würde (Euractiv 2021). Die aktivierte Ausweichklausel sollte nun zur Überarbeitung des fiskalpolitischen Rahmens genutzt werden. Es ist an der Zeit, die Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung fortzusetzen, um sie auf ein wohlstandsorientiertes Konzept umzustellen und eine Rückkehr zu den alten Haushaltsregeln zu vermeiden. Schließlich braucht es auch Zeit, um einen Konsens zu erzielen.

*keine Rückkehr
zu alten Regeln
– Übergang zu
wohlstandsorien-
tierter Haushalts-
politik!*

Anmerkungen

1. Die genaue Beschreibung dieses Konzepts und seiner Schwachpunkte erfolgen in Abschnitt 2.4
2. Konkret war das Verfahren im Fall von Rumänien (2017) und Ungarn (2018) kaum effektiv, wobei Nicht-Eurostaaten von den Sanktionen ausgenommen sind.
3. Das heißt, die um Abschreibungen bereinigten Investitionen.
4. Das heißt dass sich öffentliche Investitionen gut in erhöhter Produktion und damit Einkommen und wiederum steigender Nachfrage fortsetzen.
5. Siehe dazu <https://unric.org/de/17ziele/>

Literatur

- » Álvarez, Nacho et al. (2019), *Towards a progressive EMU fiscal governance*, European Trade Union Institute (ETUI), Working Paper 2019.13
- » Bundesministerium der Finanzen (2020): *Österreichischen Stabilitätsprogramm (Webseite)* <https://www.bmf.gv.at/themen/wirtschaftspolitik/wirtschaftspolitik-in-oesterreich/oesterreichisches-stabilitaetsprogramm.html>
- » Bundesministerium der Finanzen (2020a): *Fiskalregeln (Webseite)* <https://>

www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finzen/Stabilitaetspolitik/Fiskalregeln/fiskalregeln.html

- » Costantini, Orsola (2020): *The Eurozone as a Trap and a Hostage: Obstacles and Prospects of the Debate on European Fiscal Rules*. *Intereconomics*, Volume 55, 2020/5, Seite 277–281
- » Dullien, Sebastian, et al. (2020): *Vorschläge zur Reform der europäischen Fiskalregeln und Economic Governance*, IMK Report 159, Juni 2020
- » Euractiv (2021): *Dombrovskis: Continued suspension of EU Stability Pact will depend on spring assessment*, 18.1.2021
- » Europäische Kommission (2020), *Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung*, COM(2020)55final
- » Europäische Kommission (2020a), *European Economic Forecast, Autumn 2020*, Institutional Paper 136, November 2020
- » Europäische Kommission (2020b), *Mitteilung über die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspaktes*, (COM(2020)123 final)
- » Europäische Kommission (2020c), *Commission staff working document, Economic governance review (SWD(2020) 210 final)*
- » Europäische Union (2011), *Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 vom 16. November 2011*
- » Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) (2020): *Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung 2020*, angenommen 29.10.2020
- » Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) (2021): *Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets 2021*, angenommen 27.1.2021
- » Feigl, Georg (2020), *AK Positionspapier zu „Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung“*, August 2020
- » Heimberger, Philipp (2020): *Potential Output, EU Fiscal Surveillance and the COVID-19 Shock*, *Intereconomics*, Volume 55, 2020/3, S. 167–174
- » Truger, Achim (2020): *Reforming EU Fiscal Rules: More Leeway, Investment Orientation and Democratic Coordination*. *Intereconomics*, Volume 55, 2020/5, Seite 277–281
- » Vorbach, Judith (2011): *Faire Wirtschaftspolitik – Voraussetzung zur Überwindung der Krise im Euroraum*, *WISO* 2/2011, S. 119–135
- » Vorbach, Judith / Oberndorfer Lukas (2013): *Die neoliberale Integration Europas. Die Krise hat System*, *WISO* 3/2013, S. 67–82