



## Die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes

### Viele Wege zu einer Stärkung der fiskalischen Glaubwürdigkeit

*Armin Hartlieb und Oliver Morwinsky*

- › Die Corona-Krise hat durch ihre starken wirtschaftlichen Ausmaße Auswirkungen auf die Fiskal- und Haushaltspolitiken in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU). Die EU hat ihr Rahmenwerk für nationale Schuldenregeln, den Stabilitäts- und Wachstumspakt, vorübergehend bis Ende 2022 ausgesetzt.
- › Aktuell findet eine rege Diskussion über dessen Zukunft statt. Eine Weiterentwicklung scheint unumgänglich. Die Fragen lauten: Auf welcher Grundlage und in welcher Form? Es kursieren bereits verschiedene Vorschläge, von einer weiteren Flexibilisierung, über länderspezifische Vorgaben bis hin zum Beibehalten des Status quo.
- › Eine stärkere fiskalische Glaubwürdigkeit und weitere Aspekte wie eine „Anpassung auf Zeit“, ein Anreizsystem oder einen Automatismus der Sanktionsmöglichkeiten sind sinnvoll und machbar.
- › Feste und belastbare Regeln für europaweit solide Staatsfinanzen werden gebraucht. Damit werden die EU und die Eurozone attraktiver für Investitionen.

## Inhaltsverzeichnis

Ausgangslage .....	2
Zwei Lager in Europa .....	3
Reformbedarf: Wenn ja, welcher Natur? .....	4
Die Frage der drei oder 60 Prozent .....	4
Verschiedene Reformvorschläge und deren Einordnung .....	5
Weiterentwicklung des SWP für mehr fiskalische Glaubwürdigkeit .....	7
Fazit .....	8
Impressum .....	10

## Ausgangslage

Im März 2020 wurde im Zuge der Corona-Pandemie und ihrer wirtschaftlichen Folgen der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) der Europäischen Union (EU) bis zum 31. Dezember 2022 ausgesetzt. Der SWP stellt einen Rahmen zur Koordinierung und Überwachung der nationalen Haushaltspolitiken auf europäischer Ebene dar. Zum 1. Januar 2023 soll das Regelwerk wieder aktiviert werden. Dabei ist eine rege Diskussion darüber entstanden, ob der Stabilitäts- und Wachstumspakt in seiner alten Form wieder in Kraft gesetzt werden kann oder das gemeinsame Regelwerk reformiert werden müsse, insbesondere in Hinblick auf die steigenden Schuldenstände in der EU. Vor der Corona-Krise lagen die relativ zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) gemessenen Staatsschulden in der EU beziehungsweise im Euro-Währungsraum bei rund 77 beziehungsweise 84 Prozent; infolge der Eindämmungsmaßnahmen der Corona-Pandemie sind die Staatsschuldenquoten im ersten Corona-Jahr auf rund 90 Prozent respektive 97 Prozent und damit auf die höchsten je gemessenen Werte gestiegen. Auch im Jahr 2021 werden sich die Staatsschulden relativ zum BIP um diesen höchsten Wert bewegen.<sup>1</sup> In der Mitteilung der Europäischen Kommission zu den haushaltspolitischen Leitlinien für 2023 bewertet die Kommission die Auswirkungen des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine mit Hinblick auf die Wachstumsaussichten und Abwärtsrisiken negativ.<sup>2</sup> Im Verlaufe des Jahres 2022 könnten die ökonomischen Belastungen der Corona-Pandemie nachlassen. Demgegenüber zeichnen sich Rückpralleffekte aus den Sanktionsregimen und Boykotten gegenüber Russland und Belarus auf die europäische Wirtschaft ab, die wahrscheinlich einen negativen Effekt auf das BIP-Wachstum der EU in 2022 haben werden. Es sind nicht nur die negativen Auswirkungen auf die Energiepreise und Wertschöpfungsketten. Auch die hohen Unsicherheiten gegenüber den weiteren Entwicklungen im Ukraine-Krieg führen zu einem Zurückhalten von Wirtschaftsaktivitäten.<sup>3</sup> Beim informellen Sondergipfel in Versailles am 10./11. März 2022 haben die Staats- und Regierungschefs erklärt, dass der Gesamtinvestitionsbedarf der nationalen Haushalte der neuen geopolitischen Lage Rechnung tragen solle. Zudem wurde auf die zentrale Bedeutung von wachstumsfördernden Investitionen zur Finanzierung der Schuldenlast sowie der dualen Transformation hingewiesen.

Steigende  
Schuldenstände  
entfachen SWP-  
Reformdiskussion

Unabhängig von der Einordnung jeder einzelnen Krise: Es wird deutlich, wie wichtig für jeden Mitgliedstaat der EU und der Eurozone seine fiskalpolitische Handlungsfähigkeit ist. Die EU dürfte sich künftig stärker denn je vielfältigen Umbrüchen ausgesetzt sehen. Auf diese sich rapide verändernde Umstände müssen die EU-Mitgliedstaaten schnell reagieren können, was entsprechende finanzielle Kapazitäten erfordert. Für einige Staaten sind die Tragfähigkeiten ihrer nationalen Haushalte erkennbar gefährdet. So weisen im Berichtsjahr 2020 Griechenland (206 Prozent), Italien (156 Prozent), Portugal (135 Prozent) und Spanien

(123 Prozent) die höchsten Schuldenstände in der EU aus. Demgegenüber liegt Deutschlands Schuldenstand bei 69 Prozent<sup>4</sup> und damit relativ nahe am Maastricht-Kriterium von 60 Prozent. Vor diesem Hintergrund ist ein Festhalten an verlässlichen Regeln trotz der aktuellen geopolitischen Ereignisse langfristig geboten. Die genaue Ausgestaltung dieser Regeln steht derzeit zur Diskussion.

Diese ist auch für die neue Bundesregierung besonders von Bedeutung. Es braucht ein Signal von Glaubwürdigkeit und Führung für die fiskalpolitische Stabilität in der EU, nicht zuletzt als Voraussetzung für ein tragfähiges Wirtschaftswachstum, mit dem öffentliche Haushalte konsolidiert und Schulden zurückgezahlt werden. Neue national aufgenommene Schulden senden ein falsches Signal an Europa. Letztendlich braucht es belastbare Regeln für europaweit solide Staatsfinanzen; sie dienen der Europäischen Union als eine Art Versicherung für die Widerstandsfähigkeit ihrer Wirtschaft in Krisenzeiten. Denn gerade der Ukraine-Krieg beziehungsweise die Antwort Europas zeigt: Außenwirtschaftliche Stärke ist nur dann glaubwürdig, wenn sie auf finanzpolitischer Stabilität ruht.

## Zwei Lager in Europa

Die Frage einer Reform des SWP spaltet die EU in die altbekannten Lager: Der eher stabilitätsorientierte Norden mit der selbsternannten „Koalition der Sparsamen“, Österreich, die Niederlande, Dänemark, Schweden und Finnland; Lettland, die Slowakei und Tschechien haben sich mittlerweile angeschlossen. Ihnen stehen viele südeuropäische Länder (zum Beispiel Italien, Griechenland, Frankreich) gegenüber, die schon lange auf eine Lockerung der Euro-Stabilitätskriterien drängen.

Laut dem französischen Finanzminister Bruno Le Maire braucht man zwar gemeinsame Regeln, aber einige der alten Regeln seien obsolet, wie beispielsweise das Maastricht-Kriterium der 60-Prozent-Regel für die Gesamtverschuldung. Würde der SWP Anfang 2023 wieder aktiviert, so heißt es in Paris, müssten viele Staaten ihre Ausgaben entsprechend der „Zwanzigstel-Regel“ so stark senken, dass sofort eine Rezession ausgelöst und die Wirtschaft der EU in die nächste Krise gestoßen würde. Die „Zwanzigstel-Regel“ besagt, dass ein Schuldenstand oberhalb des Maastricht-Kriteriums jährlich um ein Zwanzigstel – also binnen 20 Jahren in gleichen Raten – wieder auf 60 Prozent des nationalen BIP abgebaut wird. Le Maire zufolge dürfe das Wachstum nicht abgewürgt werden. Der französische Präsident Emmanuel Macron will den Stabilitätspakt daher ersetzen.<sup>5</sup> Die EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2022 soll hierfür eine Möglichkeit sein.

Frankreichs stärkster Verbündeter ist Italien. Ministerpräsident Mario Draghi machte deutlich, dass es für Italien kein Zurück zum alten Stabilitätspakt geben könne. Und das hat mit der Zwanzigstel-Regel zu tun. Der zufolge müsste Italien seinen Schuldenstand jährlich um mehr als fünf Prozent des Bruttoinlandsprodukts reduzieren, woraus sich eine Rezession entwickeln könnte. Im September 2021 hat die sogenannte „Koalition der Sparsamen“ die Europäische Kommission aufgefordert,<sup>6</sup> eine Reform des Paktes nicht überstürzt anzugehen. Angesichts der unterschiedlichen Wünsche einzelner Mitgliedstaaten solle die Europäische Kommission erst einmal ausloten, in welche Richtung eine Reform gehen könnte. Die Rückführung der Corona-Schulden dürfte nicht aus den Augen verloren werden. Die kompliziert gewordenen Regeln müssten vereinfacht und glaubwürdig angewendet werden.

Dies findet sich so vom Grundsatz her auch im Koalitionsvertrag der neuen deutschen Bundesregierung wieder. Der Grundgedanke müsse erhalten bleiben, dass der Pakt auf allgemeinen Regeln beruhe und nicht politischer Beliebigkeit folge.

## Reformbedarf: Wenn ja, welcher Natur?

Sofern man die Frage nach der grundsätzlichen Reformbedürftigkeit des SWP bejaht, stellt sich eine weitere Frage: Geht es um eine Reform aus ökonomischen oder politischen Gründen? Sofern Ersteres zutrifft, bedürfte es hier als Grundlage wirtschaftlicher Analysen, die sich mit ökonomischen Kennziffern auseinandersetzen, die dieses Argument untermauern. Häufig wird das Argument der Schulden Tragfähigkeit genannt, im Verbund mit dem Drei-Prozent-Ziel für das jährliche Defizit beziehungsweise mit dem 60-Prozent-Ziel für den Schuldenstand. Dies ist eng mit der wirtschaftlichen Entwicklung verknüpft. Die Prognosen hierfür sind derzeit unterschiedlich, von steigendem Wirtschaftswachstum bis zu steigenden Preisen und allenfalls moderat steigenden Zinsen. Ob die Schulden tragfähig sind, entscheiden letztendlich die Finanzmärkte, die die Staatsanleihen kaufen.

Für die Finanzmärkte sind jedoch glaubwürdige Schuldenregeln notwendig. Der SWP wurde in den letzten Jahren immer weiter aufgeweicht, sodass seine Glaubwürdigkeit gelitten hat. Gerade vor diesem Hintergrund sollte davon Abstand genommen werden, langfristige Schuldenregeln zur kurzfristigen Ankurbelung der Konjunktur abzuändern. Nicht zuletzt sind die großen Unsicherheiten bei den wirtschaftlichen Prognosen aufgrund der Pandemie ein Grund zur Zurückhaltung bei voreiligen Veränderungen der Schuldenregeln. Die aktuelle Wirtschaftslage gibt keine Begründung für eine Reform des SWP, schon eher gilt dies für die Schulden Tragfähigkeit, die von der ökonomischen Stabilität nicht losgelöst ist.

Der derzeitige Debattenstand lässt zudem eine weitere Deutung zu: dass es auch oder vor allem um eine politische Reform geht. Der Gedanke der verantwortungsvollen Haushaltsführung, welcher zum Teil mit Austerität<sup>7</sup> verwechselt wird, soll mit der dualen Transformationsstrategie der EU – hin zu einer nachhaltigen und digitalen EU – verknüpft werden. Kurz gesagt besteht die Gefahr, die Schuldenregeln nur deshalb zu reformieren, um unter dem Deckmantel einer Stärkung der Wirtschaft zusätzliche Finanzmittel für die nachhaltige und digitale Transformation in den EU-Mitgliedsländern zu generieren. Damit ist auch die grundsätzliche Frage verbunden, ob für diese zweifelsohne wichtige Transformation zusätzliche Schulden aufgenommen werden dürfen und sollten.

Vorwiegend  
politische Reform

## Die Frage der drei oder 60 Prozent

Die Corona-Pandemie hat eine regelkonforme und auf Schuldenabbau orientierte Politik maßgeblich erschwert. Laut Europäischer Kommission<sup>8</sup> mache es der Anstieg der in Hinblick auf die Rettungsprogramme aufgenommenen Staatsschulden noch schwerer, die bereits vor der Krise hohen Schuldenstandquoten schrittweise auf ein tragbares Niveau zu senken, ohne zugleich das notwendige Wachstum abzuwürgen. Schließlich erfordere die doppelte Neuausrichtung der Wirtschaft auf den „Green Deal“ und die Digitalisierung noch auf Jahre hinaus hohe öffentliche Investitionen. Allein der Green Deal erfordere bis 2030 öffentliche und private Investitionen von 520 Milliarden Euro pro Jahr. Der Fokus der Europäischen Kommission liegt deshalb nicht auf dem Kriterium, die jährliche Nettoneuverschuldung auf drei Prozent der Wirtschaftsleistung zu begrenzen.<sup>9</sup> Vielmehr will sie das zweite Maastrichter Kriterium von 60 Prozent Schuldenstandsquote überprüfen. Allerdings wäre sowohl für die Änderung des Drei- als auch des 60-Prozent-Ziels eine Vertragsänderung notwendig. Dies scheint zum aktuellen Zeitpunkt keine realistische Option zu sein.

Die Europäische Kommission möchte die Debatte über die Zukunft des Stabilitätspaktes daher unter anderem mit den Mitgliedstaaten fortsetzen und im zweiten Quartal 2022 Leitlinien für die Haushaltspolitik der EU-Staaten für das Jahr 2023 vorlegen. Danach sei

eine Reform der Finanzregeln denkbar, sagte der Vizepräsident der EU-Kommission Valdis Dombrovskis. Es wird erwartet, dass die Vorschläge zum SWP erst nach der französischen Präsidentschaftswahl im April 2022 kommen werden.

## Verschiedene Reformvorschläge und deren Einordnung

Die Frage ist nun, ob die bestehenden Regeln neu interpretiert werden sollen, oder ob es eines neuen Abkommens bedarf. Verschiedene Vorschläge kursieren bereits:

### Reformvorschlag vom Think-Tank Bruegel

Ein Vorschlag der Brüsseler Denkfabrik Bruegel vom September 2021<sup>10</sup> behandelt die Möglichkeit, Investitionen in den Klimaschutz von den Defizitberechnungen auszunehmen. Eine Untersuchung habe gezeigt, dass der zusätzliche Investitionsbedarf für die EU-Klimaziele zwischen 0,5 Prozent und einem Prozent des BIP pro Jahr liege. Man könne diese Kosten herausrechnen. Darüber hinaus müsse der Pakt nicht aufgeweicht werden, solange die Kommission die vorhandene Flexibilität voll ausnutzt, so Bruegel. Frankreich und Italien unterstützen diese Position, während die stabilitätsorientierteren Staaten gegen diesen Ansatz sind.

Klimaschutz-  
investitionen  
ausnehmen

---

#### Einordnung:

Bei diesem Vorschlag wären neue Schulden für Klimaschutzinvestitionen legitimiert. Die dahinterliegende Logik ist, dass heutige Klimaschutzinvestitionen die Kosten des Klimawandels in Zukunft dämpfen und somit die finanzielle Situation vordergründig verbesserten. Allerdings werden hier die Zins- und Tilgungszahlungen vernachlässigt. Vielmehr besteht bei diesem Ansatz die Gefahr, dass vermehrt Schulden für solche Ausgaben aufgenommen werden, die nur am Rande etwas mit dem Klimaschutz zu tun haben. Die Gefahr, den SWP somit teilweise zu umgehen, ist nicht von der Hand zu weisen. Es kämen schnell Begehrlichkeiten auf, um die Verschuldungsmöglichkeit auch für andere Ausgabenzwecke, wie beispielsweise die für eine digitale Transformation, zu nutzen. Im Übrigen gibt es bereits auf EU-Ebene den NextGenerationEU-Fonds, der explizit die duale Transformation mitfinanzieren soll. Diese Gelder sollten zunächst genutzt werden, bevor über eine neue Finanzierung durch Schulden und eine entsprechende Änderung des SWP nachgedacht wird.

Dieser Vorstoß verkennt vor allem die Tatsache, dass Klimaschutzmaßnahmen beziehungsweise strukturelle Ausgaben zur Transformation der Wirtschaft überwiegend als private Investitionen und eben nicht aus öffentlichen Mitteln zu finanzieren sein werden. Zusammenfassend ist bei diesem Reformvorschlag äußerste Vorsicht geboten.

### Individuelle Zielvereinbarungen zum Schuldenabbau

Eine andere in Brüssel diskutierte Alternative<sup>11</sup> wäre, mit jedem Land individuelle und realistische Ziele für eine Rückführung der Gesamtverschuldung innerhalb eines festgelegten Zeitraumes festzulegen. Hierbei würden konkrete Maßnahmen für den Schuldenabbau vereinbart, anstatt eine starre Grenze für die staatliche Gesamtverschuldung von 60 Prozent vorzuschreiben. Damit könnte den hochverschuldeten Ländern ein Entgegenkommen signalisiert und zugleich eine zu starke Absenkung des Schuldenstandes in zu kurzer Zeit und, damit einhergehend, eine mögliche Schwächung der wirtschaftlichen Entwicklung verhindert werden. Nils Thygesen, Vorsitzender des Europäischen Fiskalausschusses, einem unabhängigen Beratungsgremium in der Europäischen Kommission, spricht von zehn bis 15 Jahren, die diese Staaten zusätzlich eingeräumt bekämen, um das 60-Prozent-Ziel zu erreichen.<sup>12</sup>

60-Prozent-Ziel  
bleibt – flexibler  
Abbaupfad

---

### Einordnung:

Die hochverschuldeten Staaten sollten prinzipiell einen Anreiz haben, sich mit der Europäischen Kommission und den EU-Mitgliedstaaten auf einen Abbaupfad zu verständigen. Niemand kann Interesse an Regeln haben, die nicht sinnvoll eingehalten werden können. Ob ein verhandelter Abbaupfad auch durchgesetzt werden kann, bleibt jedoch mehr als fraglich. Vielmehr setzte man die einzeln verhandelten Sonderwege der Vergangenheit fort, mit denen die Umsetzung des SWP bereits in den letzten Jahrzehnten gescheitert war. Allerdings bleiben noch Fragen offen: wer verhandelt aufseiten der EU? Müssen der Rat beziehungsweise alle Staats- und Regierungschefs dem Ergebnis einstimmig oder mehrheitlich zustimmen? Ab wann gilt der individuelle Abbaupfad als nicht erreicht, und wie soll die Rückkehr zur Zwanzigstel-Regel gestaltet werden? Vor allem aber werden für die Zukunft falsche Anreize gesetzt: Stark verschuldete Staaten erhalten Sonderregelungen. Dieses stärkt nicht die Glaubwürdigkeit des SWP auf den Finanzmärkten.

### Reformvorschlag des ESM

Klaus Regling, Direktor des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), hat im Oktober 2021 im Magazin *Der Spiegel*, ausgehend von einem Diskussionspapier des ESM,<sup>13</sup> für eine Anpassung der Regeln zum Schuldenstand geworben. Unverändert soll das Defizitkriterium bestehen bleiben, nach dem das jährliche Defizit auf unter drei Prozent des BIP zu begrenzen ist. Für den Schuldenstand seien jedoch laut ESM-Papier 100 statt bisher 60 Prozent der neue Referenzwert. Zudem soll es eine neue Ausgabenregel geben: Die Staatsausgaben dürfen jährlich nicht stärker steigen als das durchschnittliche Wachstum eines Landes. Das soll dafür sorgen, dass die Schulden nicht ausufern. Mitgliedstaaten mit einem Schuldenstand von unter 100 Prozent hätten sich nur an die Ausgabenregel zu halten, so der ESM-Vorschlag. Staaten mit mehr als 100 Prozent müssten zusätzlich Tempo beim Schuldenabbau machen. Den genauen Abbaupfad für die Verschuldung würde die Europäische Kommission festlegen, er soll aber ungefähr der bisherigen Zwanzigstel-Regel entsprechen. Mit anderen Worten: Das Land müsste in rund 20 Jahren die Grenze von 100 Prozent erreichen. Die ESM-Ökonomen wollen Ausnahmen zulassen, wenn „schwerwiegende wirtschaftliche Umstände oder eine Investitionslücke“ diese rechtfertigen. Staaten, die gegen die Drei-Prozent-Regel verstoßen, droht wie bisher ein Defizitverfahren durch die Europäische Kommission. Sie könnten „unter außergewöhnlichen Umständen“ Rückgriff auf einen neu zu schaffenden Fonds zur Haushaltsstabilisierung erhalten.

Referenzwert von 100  
statt 60 Prozent

### Einordnung:

Bei diesem Vorschlag wird in etwa der aktuelle Durchschnitt des Schuldenstandes der Euro-Staaten als neuer Referenzwert genommen. Bestehende Schulden unterhalb des Referenzwertes müssten perspektivisch nicht reduziert werden. Auf der anderen Seite ist der Schuldenabbaupfad für Schuldenstände oberhalb des Referenzwertes fast so streng wie unter der bisherigen Regelung, mit der Gefahr einer rückläufigen Konjunktur. Das mag zwar pragmatisch sein, wäre aber keine nachhaltige Strategie. Denn eine Staatsschuld in gleicher Höhe wie das Bruttoinlandsprodukt zu gestatten und zudem ein Haushaltsdefizit von bis zu drei Prozent zu gewähren, belastet die Tragfähigkeit der nationalen öffentlichen Haushalte. Zudem bleibt unklar, in welchen spezifischen Situationen Ausnahmen greifen. Investitionslücken gibt es in fast jedem EU-Staat, oft dauerhaft. Auch bleibt offen, wie ein Fonds zur Haushaltsstabilisierung finanziert werden soll. Bei diesem Vorschlag besteht zudem die Gefahr, dass zusätzliche Schulden legitimiert und über den Fonds geschaffen werden sollen. Des Weiteren stellt die Notwendigkeit der Vertragsänderungen eine hohe Hürde dar.

## Weiterentwicklung des SWP für mehr fiskalische Glaubwürdigkeit

Eine Änderung des SWP scheint in Anbetracht der politischen Gemengelage notwendig. Die Frage ist, in welcher Form der SWP weiterentwickelt werden sollte. Die Eindämmung von Staatsschulden scheiterte in der Vergangenheit nicht an den Regeln des SWP, sondern vielmehr an deren Umsetzung: Bisher hat die EU die Regeln unzureichend durchsetzen können. Vorhandene Sanktionsinstrumente wurden kaum genutzt und die Regeln stattdessen immer soweit aufgeweicht, dass keine Sanktionen angewendet werden mussten. Nachfolgend werden weitere, eigene Vorschläge hierzu vorgestellt:

### 1) Positive Anreize setzen und Vorteile gewähren

Es ist nicht überraschend, dass infolge des Auslassens von vorgesehenen Sanktionen im Regelverstoß kein großer Anreiz zur Einhaltung der Schuldenregeln bestand. Ein Ausweg könnte daher eine Umkehrung sein, nämlich stärkere positive Anreize zum Befolgen des SWP zu setzen. Die EU könnte einen Vorteil gewähren, wenn Staatsschulden schneller zurückgezahlt werden als es die Zwanzigstel-Regel vorsieht. Der Vorteil könnte in Form einer frühzeitigeren oder größeren Zahlung aus Mitteln des Kohäsionsfonds bestehen, um die Mitgliedstaaten bei ihren Investitionsbemühungen weiterhin zu unterstützen. Auch wenn nur wenige Länder solche Fortschritte in der aktuellen Haushaltslage erbringen können, wäre eine solche Maßnahme perspektivisch ein positiver Anreiz zu guter Haushaltsführung.

### 2) Eine Anpassung auf Zeit

Möglich wäre auch eine zeitlich befristete Anpassung des SWP. Beispielsweise könnte die Zwanzigstel-Regel beibehalten werden, aber den stärker verschuldeten Ländern einmalig mehr Zeit mit einer festgesetzten Frist zur Rückführung des Schuldenstandes gegeben werden. Eine Anpassung auf Zeit hätte zwei Vorteile: Erstens wird der politische Verhandlungsspielraum größer, da die Extrempositionen durch eine festgelegte Dauer aufgeweicht werden. Zweitens wird eine Nachjustierung möglich. Dies spielt sowohl den Verfechtern als auch den Gegnern einer strikteren Auslegung der Regeln des SWP in die Karten. So können beide Seiten ihre jeweilige Position auf Grundlage neuer Erkenntnisse oder Ereignisse erneut untermauern.

### 3) Automatismus für Sanktionsmöglichkeiten

Ein drängender Bedarf besteht überdies darin, den Sanktionsmöglichkeiten zur tatsächlichen Anwendung zu verhelfen. Der Verzicht auf ein Defizitverfahren mit Rücksichtnahme auf politisch oder wirtschaftlich wichtige Länder ist keine Option mehr. Nur Regeln, die sich im Ernstfall auch durchsetzen lassen, sind belastbare Regeln, die zur Einhaltung disziplinieren und zudem Glaubwürdigkeit an den Finanzmärkten herstellen. Ein Sanktionsautomatismus ist angezeigt, der mehrstufige Sanktionsfolgen automatisch auslöst. Betroffene Länder wären dann in der Beweislast, um die Sanktionen abzuwenden. Je nach Gewicht der Kriterienverletzung könnte beispielsweise eine erste Sanktionsstufe sein, die Auszahlung von Kohäsionsmitteln mit der Einhaltung der Regeln des SWP zu verknüpfen – ähnlich wie beim Rechtsstaatlichkeitsmechanismus. Als eine weitere Sanktionsstufe wäre der Stimmrechtsentzug im Rat denkbar. Durch diese automatischen Sanktionsstufen würde dem SWP mehr Glaubwürdigkeit verliehen. Zur Überwachung und als eine Art Schiedsrichter wäre das unabhängig besetzte Fiscal Board einzusetzen.

### 4) Monitoring stärken für eine Disziplinierung ex ante

Anstatt einen Regelverstoß ex post feststellen und ahnden zu müssen, sollte man es erst gar nicht hierzu kommen lassen. Es braucht Regelwächter, die frühzeitig eine Warnung für einen erkennbaren Regelkonflikt geben können. Hier kommt dem Europäischen Semester

eine zentrale Rolle zu. Das Europäische Semester ist Teil eines Gesetzespakets von 2010, dem sogenannten „Six Pack“, mit dem der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt schon einmal gestärkt wurde. Im Rahmen dessen begutachtet die Europäische Kommission zu Jahresbeginn im sogenannten Jahreswirtschaftsbericht die Wirtschaftslage in den Mitgliedstaaten und gibt im Vorfeld ihrer nationalen Haushaltsverfahren politische Leitlinien und Empfehlungen ab. Das Europäische Semester ist also ein Ex-ante-Instrument zur Überwachung der Haushaltsentwicklung. Allerdings weist es eine Schwachstelle auf: Es gibt kein Monitoring für die Umsetzung der haushaltspolitischen Empfehlungen. Diese Monitoring-Funktion könnte einerseits das oben genannte Fiscal Board wahrnehmen. Zudem könnten die nationalen Parlamente – deren Königsrecht das Haushaltsrecht darstellt – die Umsetzung des Europäischen Semesters verbindlicher einfordern. Damit wäre der SWP auch als präventives Instrument für die nationalen Parlamente und die nationale Haushaltskontrolle von Mehrwert und nicht nur ein reines Sanktionsinstrument.

## Fazit

Auf welche Reform man sich auch immer verständigt: Die Einhaltung der neuen Vorgaben des SWP und eine wirksame Ex-ante-Kontrolle bleiben zentral. Das bevorzugte Mittel sollte die Setzung positiver Anreize sein, sei es grundsätzlich, indem ambitioniertere Konsolidierungen zu Vorteilen führen und hier der SWP eine positive Note aufseiten der Mitgliedstaaten erfährt; sei es in Kombination mit einer Änderung der Regeln auf Zeit, um so den hochverschuldeten EU-Staaten befristeten Spielraum zur Schuldentrückführung zu geben. Schließlich könnte eine indirekte Stärkung durch den SWP als Kontrollinstrument für die nationalen Haushaltsgesetzgeber erreicht werden.

Der Versuchung, den SWP zur alleinigen Verfolgung der dualen Transformation – unter Berücksichtigung der Folgen des Angriffskrieges auf die Ukraine – zu „vereinnahmen“, sollte widerstanden werden. Die Rückführung des Schuldenstandes steht im Vordergrund, um Spielraum für eine Reaktion auf die nächste Krise zu bekommen. Auch wenn die duale Transformation wichtig ist und nachhaltig sein soll: Schuldenlasten in Höhe der Wirtschaftskraft stehen in krassm Widerspruch zur Generationengerechtigkeit und damit gegen eines der Nachhaltigkeitsziele. Für die Transition stehen bereits enorme öffentliche Mittel der Europäischen Union im Rahmen des NextGenerationEU-Fonds zur Verfügung. Seine Konditionen sind Richtschnur auch für das Europäische Semester, das zum Regelsystem des Stabilitäts- und Wachstumspaktes zählt.

Die Reform des SWP stellt einen wichtigen Schritt hin zur Neujustierung der europäischen Finanzarchitektur dar. Daher sollte dieser Schritt mit Weitsicht gegangen werden. Die Führungsrolle Deutschlands, der wirtschaftsstärksten Nation in Europa, sollte hierbei von großer Bedeutung sein. Europa benötigt ein wirtschaftlich starkes Deutschland, gerade in herausfordernden Zeiten. Das Verhalten Deutschlands sendet ein Signal an Europa. Dieses Signal sollte nicht von dem Reflex, bei Krisen wird mehr Geld ausgegeben, sondern von einer Politik, die auf Solidität und Verantwortung (auch für nachfolgende Generationen) setzt, geprägt sein.



- 
- 1 Angaben vom Statistischen Amt der Europäischen Union (Eurostat), wobei für das Jahr 2021 noch keine Daten für das vierte Quartal vorliegen: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/GOV\\_10DD\\_EDPT1\\_\\_custom\\_2147775/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/GOV_10DD_EDPT1__custom_2147775/default/table?lang=en) (zuletzt abgerufen am 7.3.2022.)
  - 2 Europäische Kommission, *Haushaltspolitische Leitlinien 2023*, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip\\_22\\_1476](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_22_1476) (zuletzt abgerufen am 11.04.22).
  - 3 Süddeutsche Zeitung, *EU-Schuldenregeln könnten auch 2023 ausgesetzt bleiben*, 02.03.22, <https://www.sueddeutsche.de/politik/eu-eu-schuldenregeln-koennten-auch-2023-ausgesetzt-bleiben-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-220302-99-358335> (zuletzt abgerufen am 11.04.22).
  - 4 Europäische Zentralbank, *Wirtschaftsbericht Ausgabe 1/2022*. Gemittelte und gerundete Werte für die ersten drei Quartale des Jahres 2021 (zuletzt abgerufen am 23.2.2022).
  - 5 Klimm, L. (2021), *Demontage mit Ansage, in: Süddeutsche.de*. <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/macron-eu-corona-schulden-1.5266174> (zuletzt abgerufen am 13.1.2022)
  - 6 Gemeinsames Positionspapier *Common views on the future of the Stability and Growth Pact*, 2021, <https://www.bmf.gv.at/presse/pressemitteilungen/2021/september/pakt.html> (zuletzt abgerufen am 13.1.2022)
  - 7 Vgl. Gründler, K./Potrafke, N. (2019), *Europäischer Austeritätsdiskurs*. Konrad-Adenauer-Stiftung. <https://www.kas.de/de/einzeltitel/-/content/europaeischer-austeritaetsdiskurs>(zuletzt abgerufen am 1.4.2022).
  - 8 Europäische Kommission (2021), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions*. [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/economic\\_governance\\_review-communication.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/economic_governance_review-communication.pdf) (zuletzt abgerufen am 13.1.2022).
  - 9 „Im Jahr 2020 lag das Gesamtdefizit in der EU bei 6,9 % des BIP; im Jahr 2021 dürfte es sich aufgrund der zu Beginn des Jahres nach wie vor hohen fiskalischen Unterstützung geringfügig auf 6,6 % verringern.“, Europäische Kommission, *Herbstprognose 2021*: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP\\_21\\_5883](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_21_5883) (zuletzt abgerufen am 14.12.2021).
  - 10 Darvaz, Z./Wolff, G. (2021), *A green fiscal pact: climate investment in times of budget consolidation*. <https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2021/09/PC-2021-18-0909.pdf> (zuletzt abgerufen am 13.1.2022).
  - 11 Kaiser, T. (2021), *Jetzt geht der Kampf um Europas Schuldenregeln erst richtig los*, in: *Welt.de*, 18.10.2021. <https://www.welt.de/wirtschaft/article234475046/Maastricht-Reform-Jetzt-geht-der-Kampf-um-Europas-Schuldenregeln-los.html> (zuletzt abgerufen am 13.1.2022)
  - 12 Kaiser, T. (2021), *Europa streitet um neue Schulden-Regeln*, in: *Welt.de*, 25.8.2021: <https://www.welt.de/finanzen/plus233343489/Abkehr-von-Maastricht-So-sieht-die-Schulden-Zukunft-der-Euro-Zone-aus.html> (zuletzt abgerufen am 13.1.2022).
  - 13 Francova, O. et al. (2021), *EU fiscal rules: reform considerations*. <https://www.esm.europa.eu/publications/eu-fiscal-rules-reform-considerations> (zuletzt abgerufen am 13.1.2022).

## Impressum

### Die Autoren

Armin Hartlieb ist seit August 2020 in der Abteilung Wirtschaft und Innovation der Konrad-Adenauer-Stiftung als Referent für Steuern und Finanzen in der Politikberatung tätig. Nach Stationen bei den Industrie- und Handelskammern in Trier und Karlsruhe war er zuletzt als Politikberater bei Bundesverbänden in der Schweiz beschäftigt. Er studierte Volkswirtschaftslehre in Nürnberg, Berlin und Loughborough (UK).

Oliver Morwinsky, M. A., studierte Wirtschaftsrecht und Staatswissenschaften in Köln und Erfurt. Nach dreieinhalb Jahren als Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Europabüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Brüssel, übernahm er 2019 das Projekt „Europannarrative“ in der Berliner Zentrale der Stiftung. Seit Januar 2020 ist er in der Abteilung Wirtschaft und Innovation für den Bereich „Wettbewerbsfähigkeit Europas“ zuständig. Innerhalb der Konrad-Adenauer-Stiftung leitet er zudem die „Arbeitsgruppe Europa“.

### Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

#### Armin Hartlieb

Wirtschaft und Innovation  
Analyse und Beratung  
T +49 30 / 26 996-3966  
[armin.hartlieb@kas.de](mailto:armin.hartlieb@kas.de)

#### Oliver Morwinsky, M.A.

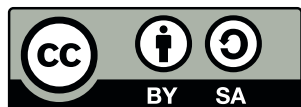
Wettbewerbsfähigkeit Europas  
Analyse und Beratung  
T +49 30 / 26 996-3826  
[oliver.morwinsky@kas.de](mailto:oliver.morwinsky@kas.de)

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. dient ausschließlich der Information. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbenden oder -helfenden zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.

Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. 2022, Berlin  
Gestaltung & Satz: yellow too, Pasiek Horntrich GbR  
Hergestellt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

ISBN 978-3-98574-059-8



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)

Bildvermerk Titelseite  
© Adobe Stock/Andrey\_Popov