

VORSCHLÄGE ZUR WEITERENTWICKLUNG DES EU-FISKALRAHMENS

FISK-Workshop, am 24.3.2021

Der FISK veranstaltete eine Diskussionsrunde mit hochkarätigen externen Vortragenden zum Thema „Weiterentwicklung des EU-Fiskalrahmens“. Ziel der Veranstaltung war es, die vorliegenden Evaluationsergebnisse der Europäischen Kommission zum Fiskalrahmen der EU, aber auch Reformoptionen des European Fiscal Board (EFB) und anderer Think Tanks aufzubereiten und zu erörtern, auch um die Grundlage für eine Beteiligung des FISK am gegenwärtigen Diskurs zu schaffen.

Hauptergebnisse und Schlussfolgerungen des Fiskalrates

- Die Weiterentwicklung des EU-Fiskalrahmens ist aufgrund der rückblickend identifizierten Systemschwächen ein bedeutendes Reformprojekt, das durch die COVID-19 Pandemie und ihre weitreichenden gesundheitspolitischen, sozialen und wirtschaftlichen Folgen unter völlig neuen Rahmenbedingungen durchzuführen ist. Vereinfachungen des bestehenden Regelwerks bilden den Grundstock für eine nachhaltige Fiskalpolitik und adäquate Überwachung, dem nach Ende der COVID-19-Pandemie sehr rasch besondere Bedeutung zukommen wird. Darüber hinaus sollte die Einbeziehung von länderspezifischen, steuerungsrelevanten Vorgaben im künftigen Regelwerk hinsichtlich deren Wirksamkeit, Effizienz und Transparenz für nachhaltige öffentliche Finanzen sowohl für die einzelnen Eurozoneländer als auch für die Eurozone als Ganzes geprüft werden.
- Neben der Komplexität der Fiskalregeln, der teilweisen Prozyklizität der Fiskalpolitik und einer Verringerung wachstumsfördernder Ausgaben als Anteil an den Gesamtausgaben des öffentlichen Sektors in der Vergangenheit durch tendenzielle Reduktionen bei öffentlichen Investitionsausgaben einerseits und andererseits durch steigende vergangenheitsbezogene Aufwendungen (z. B. Pensionszahlungen) gilt es, durch einen zukunftsgerichteten Reformprozess zugleich die besonderen Herausforderungen der Gegenwart zu adressieren und insbesondere auch einen nachhaltigen Aufschwung nach Überwindung der Gesundheitskrise zu unterstützen. Aber auch der Lösung des grundlegenden Spannungsfeldes aus regelgebundener Fiskalpolitik zur Gewährleistung von Fiskaldisziplin und Resilienz einerseits, sowie der Flexibilisierung fiskalischer Vorgaben vor dem Hintergrund unterschiedlicher nationaler Herausforderungen ohne Glaubwürdigkeitsverlust und ohne grundsätzliche Abkehr von über dem Konjunkturzyklus ausgeglichenen öffentlichen Finanzen andererseits, muss besonderes Augenmerk geschenkt werden.
- Im Licht einer gänzlich neuen Ausgangssituation für die Reform des EU-Fiskalrahmens infolge der COVID-19-Pandemie sind aus der Sicht des Fiskalrates folgende Aspekte von besonderer Bedeutung:
 - Spannungsfeld bei der Definition eines Verschuldungszieles als Anker für die Fiskalpolitik:
 - Die umfassende COVID-19-Pandemie erforderte weltweit weitreichende staatliche Interventionen, um die massiven gesundheits- und gesellschaftspolitischen sowie wirtschaftlichen Folgen abzumildern. Mit dem historischen Wirtschaftseinbruch sowie den gesetzten Hilfs- und Konjunkturbelebungsmaßnahmen ging ein deutlicher Anstieg von Budgetdefiziten und Staatsschulden einher.

- Ungeachtet des gegenwärtig besonders niedrigen Marktzinsumfelds, in dem Österreich hervorragende Finanzierungsbedingungen vorfindet, reagieren hohe Staatsschuldenquoten insofern sensitiver auf etwaige Zinssatzerhöhungen und konjunkturelle Verwerfungen, als höhere Primärüberschüsse zur Stabilisierung der Schuldenquote erforderlich sind. Wenn das gegenwärtige negative Zins-Wachstums-Differential das Vorzeichen wechselt, rückt die Schuldentragfähigkeit stärker in den Fokus.
- Zugleich bietet das niedrige Marktzinsumfeld eine besondere Gelegenheit, Investitionsvorhaben zur Unterstützung des konjunkturellen Aufschwungs, aber v. a. auch zur Schaffung eines Infrastrukturkapitalstocks (bei gleichzeitiger Adressierung wirtschaftspolitischer Prioritäten wie Digitalisierung und „Grüner Investitionen“), der hohe langfristige, gesamtwirtschaftliche Renditen abwerfen kann. Zudem verzeichnet Österreich trotz der Pandemie bedingten erheblichen Neuverschuldung in den Jahren 2020 und 2021 rückläufige Zinszahlungen, die infolge der Rollierung der Staatsschuld auch in Zukunft – selbst bei sukzessiver Erhöhung der Zinssätze – laufend Budgetspielräume schaffen und die Konsolidierung unterstützen.
- Verlässlichkeit der Fiskalregeln in Krisenzeiten, insbesondere bei Verwendung von Konjunkturglättungsverfahren:
 - Der Wirtschaftseinbruch als Folge der gegenwärtigen Gesundheitskrise führt bei Anwendung von Konjunkturglättungsverfahren zu Abwärtsrevisionen des Potenzialoutputs und folglich zu Aufwärtsrevisionen der Outputlücke, auch der vergangenen Jahre, die nicht ein Überhitzen der Volkswirtschaft, sondern ein statistisches Artefakt darstellen. Deshalb sollte die Interpretation der Outputlücke und des strukturellen Saldos mit besonderer Sensibilität vorgenommen werden. Diese Unsicherheit der Schätzergebnisse bleibt auch nach Ende der aktuellen Krise bzw. Deaktivierung der „allgemeinen Ausweichklausel“ für eine gewisse Zeit bestehen.
 - Eine Ausgabenregel als operative Stellschraube zur Erreichung eines übergeordneten Verschuldungsziels eröffnet ein breites Spektrum zur Ausgestaltung, allerdings auf Kosten der Einfachheit: Unter Verwendung spezifischer Ausgabenaggregate (etwa unter Gegenrechnung von diskretionären Mehreinnahmen, um auch einnahmenseitige Konsolidierungsbeiträge einbeziehen zu können, oder unter Ausgrenzung jener Ausgabenbereiche, die keiner Wachstumsbeschränkung unterliegen sollen) lassen sich unterschiedliche Zielsetzungen bei der budgetpolitischen Steuerung implementieren, die aber zunehmend von beobachtbaren Ausgabenströmen wegführen. Zudem wird gegenwärtig auf nicht beobachtbare Größen (durchschnittliches nominelles Potenzialwachstum) zur Bestimmung der Ausgabenobergrenze Bezug genommen.
- Die Förderungs- und Unterstützungsprogramme auf EU-Ebene wie z. B. die Aufbau- und Resilienzfazilität („Recovery and Resilience Facility – RRF“) kann wesentlich dazu beitragen, die sozialen und wirtschaftlichen Kosten der COVID-19-Krise gering zu halten und einen Strukturwandel in Richtung der Ökologisierung und Digitalisierung zu unterstützen. Im Rahmen dessen werden verschiedene Aspekte relevant – z. B. Effektivität von Anreizwirkungen (Konditionalität), Abgrenzung von anrechenbaren Reformmaßnahmen und Investitionen, etwa um wichtige Zu-

kunftsthemen zu adressieren, aber auch Flexibilisierungsmechanismen im Rahmen der Fiskalregelanwendung –, die anleitend für die Reform und Weiterentwicklung des EU-Fiskalrahmens sein können.

- Zur Bereicherung des Reformprozesses und aktiven Teilnahme sind vertiefende Diskussionen aller Stakeholder fortzuführen, die u. a. mehr Klarheit hinsichtlich der Effektivität regelgebundener Fiskalpolitik unter den neuen Rahmenbedingungen schaffen können.

Ausgangslage: Evaluierungsergebnisse der EK zur Effektivität der wirtschaftspolitischen Steuerung auf EU-Ebene

Im Februar 2020 legte die EK Berichte¹ vor, die den Ausgangspunkt für einen umfassenden, im Abstand von fünf Jahren zu initiiierenden Evaluierungsprozess zur Effektivität des bestehenden wirtschafts- und fiskalpolitischen Rahmens der EU darstellen. Der Bericht fokussiert auf jene Steuerungs- und Überwachungselemente des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes, die durch den **Six-Pack (2011)** und **Two-Pack (2013)** eingeführt oder novelliert wurden. Dazu zählen im Wesentlichen:

- Einführung eines Verfahrens bei signifikanten Abweichungen vom mittelfristigen Budgetziel („Significant Deviation Procedure – SDP“) mit Sanktionen für Mitgliedstaaten des Euroraums sowie einer Ausgabenregel im Präventiven Arm
- Verschärfung des Korrektiven Arms durch Operationalisierung der Schuldenregel sowie Einführung von Sanktionen für Mitgliedstaaten des Euroraums
- Überwachung von makroökonomischen Ungleichgewichten („Macroeconomic Imbalance Procedure – MIP“)
- Richtlinie zur Gestaltung haushaltspolitischer Rahmen auf nationaler Ebene sowie zur Adressierung von „Ansteckungsrisiken“ innerhalb des Währungsraums
- Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von MS des Euroraums, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität betroffen oder bedroht sind
- Verstärkte Koordination der MS des Euroraums durch Evaluierung der nationalen Haushaltspläne, sowie verstärkte Überwachung von MS des Euroraums im Rahmen von ÜD-Verfahren

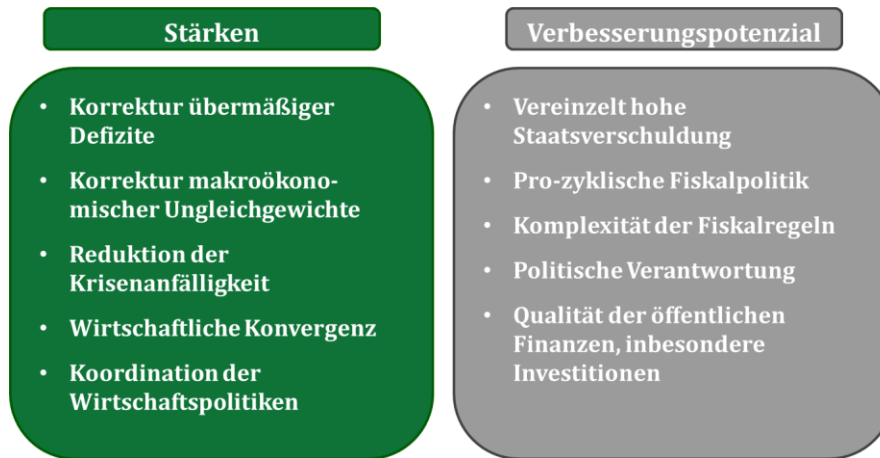
Gegenstand der Evaluierung war, ob und in welchem Ausmaß diese Elemente zur Erreichung der folgenden **Hauptziele** beitragen konnten:

1. Sicherstellung von nachhaltigen Staatsfinanzen und nachhaltigem Wirtschaftswachstum
2. Vermeidung makroökonomischer Ungleichgewichte und Unterstützung der Konvergenz wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit
3. Bereitstellung eines Rahmens zur Abstimmung der Wirtschaftspolitiken insbesondere innerhalb des Euroraums

Die Evaluierung des wirtschafts- und fiskalpolitischen Rahmens der EU durch die EK zeigte sowohl Stärken des bestehenden Systems als auch Bereiche für mögliche Verbesserungen auf (Grafik 1).

¹ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/economic-governance-review_en

Grafik 1: Stärken und Verbesserungspotenzial des fiskalpolitischen Rahmens der EU laut Europäischer Kommission



Quelle: Europäische Kommission.

Nach Einschätzung der EK unterstützte der etablierte Überwachungsrahmen der EU sowohl die Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte als auch die Reduktion der Staatsschulden. Das verbesserte die Rahmenbedingungen für nachhaltiges Wirtschaftswachstum, erhöhte die Widerstandsfähigkeit bzw. reduzierte die Anfälligkeit für makroökonomische Schocks. Zudem wurde die schrittweise Annäherung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten unterstützt: Die Mitgliedstaaten kehrten seit der Finanz- und Wirtschaftskrise auf solide Wachstumspfade zurück und verzeichneten rückläufige Arbeitslosenquoten. Ferner verbesserte sich die Fiskalposition der Mitgliedstaaten, die sich in rückläufigen Budgetdefiziten sowie Verschuldungsquoten widerspiegelte. Die Etablierung eines allgemein gültigen Zeitplanes für die Budgeterstellung im Herbst jedes Jahres in Kombination mit der Politikberatung seitens der EK auf Basis der nationalen Haushaltspläne trug zur Koordinierung der Fiskalpolitiken im Euro-Raum bei.

Allerdings zeigte die Evaluierung der EK auch, dass das Potenzialwachstum der Vorkrisenjahre noch nicht erreicht wurde und die Inflation auf niedrigem Niveau verharrte. Die Wirtschaft einiger Mitgliedstaaten ist nach wie vor sehr fragil und seit der Finanzkrise von zunehmender Divergenz gekennzeichnet, sodass weiterhin Übertragungsrisiken für den gesamten Euroraum bestehen. In einigen Mitgliedstaaten blieb die gesamtstaatliche Verschuldungsquote hoch und Reformbemühungen ließen nach. Zudem war die Budgetausrichtung einiger Mitgliedstaaten häufig prozyklisch. Außerdem konnte kaum eine Verlagerung innerhalb der Staatsausgaben in Richtung wachstumsfreundlicher Ausgabenbereiche, insbesondere Investitionen erreicht werden. Möglichkeiten, die Budgetausrichtung des Euroraumes zu lenken, bestehen – solange keine zentrale Fiskalkapazität etabliert wird – ausschließlich darin, die nationalen Fiskalpolitiken zu koordinieren. Schließlich nahm die Komplexität des Fiskalregelwerks laufend zu, sodass Transparenz, Vorhersehbarkeit, Kommunikation und politische Verantwortlichkeit zunehmend erschwert wurden. Sobald die wirtschaftliche Erholung nach der Bewältigung der COVID-19-Pandemie Bestand haben wird, wird der weitreichend angelegte Konsultations- und Diskussionsprozess² der EK zur Weiterentwicklung des EU-Fiskalrahmens fortgesetzt.

² Fragen, die im Rahmen der Konsultationen diskutiert werden sollen, finden sich im Anhang.

Workshop-Beiträge

F. Rudorfer, Fiskalrat: „Begrüßung und Kontext zur Veranstaltung“

- Der Anfang 2020 seitens der Europäischen Kommission initiierte Evaluierungsprozess zur Effektivität des bestehenden wirtschafts- und fiskalpolitischen Rahmens der EU ist durch die Corona-Pandemie ins Stocken geraten.
- Die umfassende staatliche Intervention zur Begegnung aktueller, aber auch zukünftiger wirtschafts- und fiskalpolitischer Herausforderungen (z. B. COVID-19-Pandemie und deren Folgen, Demografie) steht im Spannungsfeld mit der regelgebundenen Fiskalpolitik und der Gewährleistung einer langfristig tragfähigen Staatsverschuldung.
- Die Aktivierung der „Allgemeinen Ausweichklausel“ im Zuge der COVID-19-Pandemie, die eine vorübergehende Aussetzung struktureller Budgetregeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) bewirkt, sowie der Beschluss des ECOFIN, bis Ende 2022 keine Verfahrensschritte auf Grundlage übermäßiger Defizite oder Schuldenentwicklungen zu setzen, könnten dem Reformprozess Dynamik verleihen:
 - Geeignetes Zeitfenster zur Diskussion und Umsetzung einer Reform des SWP, bevor die „Allgemeine Ausweichklausel“ deaktiviert und die Anwendung sämtlicher numerischer Fiskalregeln erfolgen wird.
 - Dringlichkeit für Anpassungen, um auf die Corona-bedingten neuen Rahmenbedingungen, die markante Verschlechterung der Fiskalposition infolge des Wirtschaftseinbruchs und der fiskalischen Response („Hochverschuldungsphase“) sowie auf unterschiedliche Härten und Handlungsbedarfe adäquat reagieren zu können.

M.-L. Schmitz, Europäische Kommission: „Economic Governance Review der Europäischen Kommission: Status quo und Ausblick“

- Die gesetzlich verankerte Economic Governance Review der EU – Start im Februar 2020, unterbrochen aufgrund der Corona-Pandemie, Fortsetzung des Prozesses sobald sich eine nachhaltige wirtschaftliche Erholung abzeichnet – erfolgt alle 5 Jahre. Zudem verleiht ein neuer politischer Zyklus der EK der Evaluierung des Fiskalregelwerks im Licht neuer Herausforderungen und Prioritäten (z. B. Klimawandel, Digitalisierung) zusätzlichen Schwung.
- Wesentliche Erkenntnisse der EK³ hinsichtlich der Effektivität des EU-Fiskalrahmens lassen sich wie folgt zusammenfassen:
 - Der Fiskalrahmen – insbesondere die einfache Anwendbarkeit der nominellen Budgetregel – trug zwar dazu bei, hohe Maastricht-Defizite, die zur Zeit der Finanzkrise 2009 meist zwischen 4 und 10% des BIP lagen, deutlich unter die Defizitobergrenze von 3% des BIP zurückzuführen. Vereinzelt dürfte die Obergrenze allerdings als „Zielwert“ verstanden worden sein, der – gestützt durch die gute Konjunktur – zwar erreicht wurde, der auch eine Beendigung der ÜD-Verfahren nach sich gezogen hatte, nicht aber durch strukturelle Maßnahmen nachhaltig abgesichert worden ist.

³ Der Einschätzung wurde eine seitens der EK beauftragte, unabhängige Analyse des Europäischen Fiskalausschusses zugrunde gelegt.

- Die Zugkraft des präventiven Arms des SWP reichte anscheinend alleine nicht aus, um europaweit die langfristige Tragfähigkeit der Staatsfinanzen sicherzustellen: Einige Mitgliedstaaten weisen noch immer hohe Verschuldungsquoten und strukturelle Budgetdefizite auf, die mitunter stark vom jeweiligen mittelfristigen Budgetziel abweichen. Das heißt, dass konjunkturell gute Rahmenbedingungen nicht genutzt wurden, um hohe Verschuldungsquoten zurückzuführen und Risikopuffer aufzubauen. Vor diesem Hintergrund könnte in Zukunft der Fokus einer verstärkten Überwachung auf jene Mitgliedstaaten gerichtet werden, wo die größten Abweichungen zu den fiskalischen Vorgaben verzeichnet worden sind.
 - Die Prozyklizität der Fiskalpolitiken einzelner Mitgliedstaaten konnte durch die Einführung struktureller Budgetvorgaben – es gibt empirische Evidenz dafür, dass ein enger Zusammenhang zwischen antizyklischer Budgetpolitik und der Einhaltung struktureller Budgetregeln besteht – nicht verhindert werden. Zudem besteht auch keine Möglichkeit, direkt auf die aggregierte Budgetausrichtung des Euroraums („fiscal stance“) Einfluss zu nehmen. Vor diesem Hintergrund trugen viele Mitgliedstaaten nicht zur konjunkturellen Stabilisierung bei.
 - Trotz einiger Flexibilisierungselemente des SWP (öffentliche Investitionen als relevanter Faktor bei der Beurteilung übermäßiger Defizite oder als erlaubte Abweichungen von strukturellen Anpassungserfordernissen in wirtschaftlich schwierigen Zeiten – „Investitionsklausel“), konnte der Trend rückläufiger Investitionsquoten im Euroraum nicht verhindert werden.
 - Gestärkte nationale Haushaltsrahmen (Fiskalregeln, Fiskalräte, mittelfristige Haushaltsplanungen, unabhängige Makro- und Fiskalprognosen) konnten zur Einhaltung der Fiskalregeln auf EU-Ebene und zum politischen Verantwortungsbewusstsein beitragen. Allerdings weichen die Ausprägungen im Spektrum der Mindestanforderungen der EU sowie der spezifischen nationalen Anforderungen (z. B. Mandat der Fiskalräte) markant voneinander ab, sodass durch die weitere Stärkung nationaler Fiskalregeln sowie Überwachungseinrichtungen zusätzlicher Impetus zu erwarten wäre.
 - Die gewachsene Komplexität des Regelwerks, die bisherige Handhabung von Sanktionen oder die bislang unzureichende mittelfristige Perspektive werden u. a. als Beispiele für die geringe Steuerungsrelevanz des SWP gesehen.
- Seit der Implementierung des Six- und Twopacks haben sich die wirtschaftlichen Herausforderungen stark gewandelt: Neben geringem Potenzialwachstum, geringen Zinsen, geringer Inflation, geringer Reformbereitschaft und den neuen Prioritäten (Digitalisierung, Klima-Neutralität, Demografie) erforderte die Corona-Pandemie neue Instrumente (z. B. NextGenerationEU, SURE) zur Abmilderung ihrer Folgen.
 - Der Review-Prozess soll nach einer breit geführten Debatte mit Interessensvertretern, Forschungseinrichtungen, Politikern etc. und einer groß angelegten Online-Umfrage nach Ende der Pandemie fortgeführt werden.
 - Zwischenzeitlich liegt der Fokus auf der Bewältigung der Pandemie. Auf EU-Ebene spielt dabei die Implementierung der Aufbau- und Resilienzfähigkeit als Kernstück des EU-Covid-19-Aufbaupakets, aber auch die Anpassung des Europäischen Semesters eine zentrale Rolle:

- Aufbau- und Resilienzfazilität umfasst Finanzhilfen (Darlehen und nichtrückzahlbare Zuschüsse) in Höhe von 672,5 Mrd EUR um insbesondere länderspezifische Herausforderungen, aber auch klimapolitische und digitalisierungsspezifische Zielsetzungen („twin-transition“) der EU zu adressieren.
- Anpassung des Evaluierungsprozesses der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme in Richtung qualitativer Beurteilungen.
- Bewertung nationaler Aufbaupläne (Recovery and Resilience Plans) als Voraussetzung zum Abruf finanzieller Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität.
- Evaluierung des Deaktivierungszeitpunkts für die „Allgemeine Ausweichklausel“.

M. Larch, European Fiscal Board: „Evaluierung der EU-Fiskalregeln mit Fokus auf die Six- und Two-pack Legislatur“

- Die Evaluierung der Six- und Two-pack Gesetzgebung und die entsprechenden Reformvorschläge des Europäischen Fiskalausschusses („European Fiscal Board – EFB“) knüpfen an den zentralen fiskalpolitischen Fragestellungen an, ob die EU-Fiskalregeln i) die langfristige Tragfähigkeit der Staatsfinanzen gewährleisten, ii) antizyklische Fiskalpolitik unterstützen und iii) die Qualität der öffentlichen Finanzen (Ausweitung des Anteils investiver Ausgabenbereiche an den Gesamtausgaben) verbessern konnten. Nach Ansicht des EFB
 - konnten hohe Staatsschuldenquoten nicht ausreichend zurückgeführt werden,
 - wirkten nationale Fiskalpolitiken häufig prozyklisch – allerdings nicht wegen der Fiskalregeln selbst, sondern weil aufgrund der geringen Regeleinhaltung ihr antizyklischer Charakter nicht zum Tragen kommt,
 - konnten trotz Flexibilität des SWP Ausgabenkürzungen im Bereich wachstumsfördernder, öffentlicher Investitionen nicht verhindert werden.
- Zudem identifiziert das EFB Schwächen des SWP im Hinblick auf Design, Implementierung und Steuerung. Dazu zählen folgende Aspekte:
 - Komplexe und undurchsichtige Fiskalregeln, die zum Teil auf nicht beobachtbare Indikatoren beruhen.
 - Tendenz zum „cherry-picking“ im Hinblick auf die Verwendung der strukturellen Budgetregel oder der Ausgabenregel als zentrales Beurteilungskriterium im präventiven Arm des SWP.
 - Tendenz zur Erfüllung nomineller Defizitziele im Rahmen des korrektiven Arms des SWP durch konjunkturbedingte Mehreinnahmen anstelle struktureller Maßnahmen.
 - Unverbindliche mittelfristige Budgetpläne mit Tendenz zur Berücksichtigung von strukturellen Anpassungen erst gegen Ende des Geltungszeitraums, wodurch bereits die Pläne Abweichungen zu den Vorgaben widerspiegeln, die sich in der Umsetzung häufig noch vergrößert haben.

- Durch die Konzentration auf „erhebliche Abweichungen“ im Rahmen des Überwachungsprozesses läuft man Gefahr, die systematische Kumulierung kleiner Abweichungen zu negieren und eine rechtzeitige Frühwarnung zu versäumen.
- Tendenz zu bilateraler Überwachung ohne Gruppendruck und geringer Durchsetzung von Sanktionen, nach wie vor limitierte Nutzung unabhängiger Evaluierungen im Überwachungsprozess.
- Zur Begegnung der bestehenden Schwächen des EU-Fiskalrahmens formulierte das EFB folgende Reformvorschläge:
 - Ein einziges fiskalpolitisches Ziel („Anker“): Verschuldungsobergrenze von zum Beispiel 60% des BIP, dessen Erfüllung einfach beobachtbar ist.
 - Ein einziger operativer Indikator: Beschränkung des Ausgabenwachstums mit einer mittelfristigen Obergrenze und der Möglichkeit, jährliche Unter-/Übererfüllungen gegenzurechnen.
 - Eine einzige Ausweichklausel als Flexibilisierungsinstrument: Auslösung erfolgt auf Basis unabhängiger Analysen.
 - Klare Trennung von politischen Entscheidungen und zugrunde gelegten unabhängigen Analysen.
- Mögliche Erweiterungen eines reformierten EU-Fiskalrahmens könnten darin bestehen, bestimmte Ausgabenkategorien mit anerkannt wachstumsfördernder Wirkung (z. B. Infrastrukturinvestitionen) unter klaren Abgrenzungen und Bedingungen aus der operativen Ausgabenregel herauszulösen („limited golden rule“). Vor dem Hintergrund der gegenwärtig besonders heterogenen Fiskalposition einzelner Mitgliedstaaten könnten Verschuldungsziele bzw. Rückführungspfade für die Verschuldungsquote länderspezifisch (indikatorbasiert) definiert werden. Zudem könnten Anreizwirkungen erhöht werden, indem z. B. Sanktionen an bestimmte Bedingungen geknüpft und von politischen Entscheidungen losgelöst werden.

M. Dolls, ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen: „Ein Arbeitslosen-Rückversicherungssystem für die Eurozone? Stabilisierungs- und Umverteilungseffekte“

- Ein Arbeitslosen-Rückversicherungssystem auf EU-Ebene leistet im Fall hoher und steigender Arbeitslosigkeit in einzelnen Mitgliedstaaten (gemessen anhand der Überschreitung von Schwellen- und Durchschnittswerten der Arbeitslosenrate oder des Arbeitsvolumens) Transferzahlungen, die durch laufende Beitragsleistungen m. E. aller Mitgliedstaaten gedeckt werden.
- Die Höhe der Beitrags- und Transferzahlungen spiegelt ein Benchmark-Arbeitslosenversicherungssystem wider, das im Wesentlichen die Merkmale eines „durchschnittlichen“ Systems der EU-Mitgliedstaaten aufweist. Beiträge sind nur in jenen Jahren zu leisten, wo der Arbeitsmarkt keinen übermäßigen Belastungen ausgesetzt ist.
- Simulationsergebnisse für den Zeitraum 2000 bis 2016 zeigen, dass
 - unabhängig von der zugrunde gelegten Maßzahl für Arbeitslosigkeit der Kreis jener Länder, die mit 3 bis 6 Auszahlungen am häufigsten das Rückversicherungssystem in Anspruch genommen hätten (v.a. Spanien, Portugal, Estland, Zypern), relativ robust gewesen wäre.

- im Krisenjahr 2009 – je nach zugrunde gelegter Maßzahl – bis zu 12 Länder (darunter auch Österreich) Transferempfänger gewesen wären und kein Land Beiträge zu leisten gehabt hätte.
- bei den Beitragsleistungen die Wahl der Maßzahl zu unterschiedlichen Ergebnissen führt: Während unter Bezugnahme auf die Arbeitslosenrate v. a. Deutschland, Lettland, Malta und Finnland am häufigsten die Rolle des Beitragszahler (9 bis 11 Mal) inne gehabt hätten, wären es auf Basis des Arbeitsvolumens Luxemburg, Belgien, Frankreich und Malta gewesen (12 bis 15 Mal). Österreich hätte in 4 bzw. 8 Jahren (je nach Maßzahl) den Status eines Beitragszahlers eingenommen.
- in den Jahren 2003 sowie 2008 bis 2013 die jährlichen Transferzahlungen die jährlichen Beitragsleistungen übersteigen, aber im Zeitraum 2000 bis 2016 die Summe der Beiträge jene der Auszahlungen zur Gänze decken würde.
- Ein Arbeitslosenrückversicherungssystem wäre auf Ebene des Euroraums budgetneutral, auf Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten käme es zur Umverteilung von Budgetmitteln. Im Hinblick auf die Stabilisierungsfunktion eines Rückversicherungssystems zeigt sich im Durchschnitt des Euroraums, dass insgesamt rund 40% der Arbeitsmarktschocks – unterschiedlich über die Zeit und Regionen verteilt – abgefedert werden: 22% durch das Benchmark-Arbeitslosenversicherungssystem und 20% durch die Arbeitslosenrückversicherung.
- Zur Entfaltung positiver Anreizwirkungen in einem derartigen Rückversicherungssystem sollten folgende Aspekte beachtet werden:
 - Transferzahlungen ausschließlich in Phasen schwerwiegender Wirtschaftskrisen
 - Transferzahlungen nur zur Teilabdeckung der Gesamtkosten von Arbeitslosigkeit
 - Höhe der Beitragsleistungen in Abhängigkeit von der jeweiligen Beschaffenheit des heimischen Arbeitsmarktes
 - Knüpfung der Transferzahlungen an grundsätzliche Einhaltung von Minimumstandards für die Wirtschafts- und Fiskalpolitik (z. B. Beachtung von Fiskalregeln oder länderspezifischen Empfehlungen)

L. Reiss, Oesterreichische Nationalbank: „Weiterentwicklung des EU-Fiskalrahmens: Diskussion“

- Eine operative Ausgabenregel als Ersatz für den strukturellen Budgetsaldo (dessen Höhe den Konsolidierungsbedarf, dessen Veränderung das Ausmaß der Konsolidierung anzeigt) als bislang zentralen Fiskalindikator scheint geeignet, ist aber nicht gänzlich unproblematisch:
 - Dafür spricht, dass neben der generellen Vereinfachung des Regelwerks Erleichterungen hinsichtlich der fiskalischen Vorgaben für Hochschuldenstaaten einhergehen würden.
 - Vorteilhaft ist, dass bei der Ausgabenregel diskretionäre Mehreinnahmen als Konsolidierungsbeitrag einbezogen werden (Gegenrechnung beim Ausgabenzuwachs), während beim strukturellen Budgetsaldo die Veränderung struktureller Einnahmen einget, deren Messung in manchen Mitgliedstaaten problembehaftet ist. Allerdings wären im Fall der Ausgabenregel wichtige Konsolidierungsbeiträge – z. B. die kalte Progression in Österreich – kein Bestandteil der Gegenrechnung.

- Konzeptive Unterschiede zwischen strukturellem Budgetsaldo und der Ausgabenregel liefern unterschiedliche Signale für budgetäre Spielräume: Am Beispiel Deutschlands verbesserte sich der strukturelle Budgetsaldo zwischen 2013 und 2019 im Durchschnitt um 0,1 Prozentpunkte (aufgrund des Rückgangs der Zinszahlungen und hoher, struktureller Einnahmewachse („windfalls“), die nicht durch Diskretion erklärt werden können). Die Ausgabenregel zeigt hingegen im gleichen Zeitraum eine expansive Fiskalpolitik von durchschnittlich 0,4% des BIP an.
- Kontrollierbarkeit und Beobachtbarkeit der Staatsausgaben im Konzept der Ausgabenregel ist nur bedingt gegeben: Im Unterschied zu den beobachtbaren administrativen Staatsausgaben werden im Rahmen der Ausgabenregel „bereinigte“ Ausgabenaggregate auf der Grundlage des ESVG 2010 zugrunde gelegt, die sich hinsichtlich Ausgabenbegriff, zeitlicher Abgrenzung und Hinzurechnung außerbudgetärer Einheiten davon deutlich unterscheiden. Ferner wird auch auf nicht beobachtbare Größen (durchschnittliches nominelles Potenzialwachstum) zur Bestimmung der Ausgabenobergrenze Bezug genommen.
- Die Verwendung der Staatsschuldenquote als Anker sowie des Ausgabenwachstums als operative Steuerungsgröße könnte für Mitgliedstaaten mit hohem Ausgabenanteil der subnationalen Gebietskörperschaften besondere Herausforderungen und deren Begegnung wiederum erhöhte Komplexität mit sich bringen: Bei unterschiedlich verteilter Schuldenlast zwischen Bund und Landesebene bzw. einzelnen Bundesländern könnten einheitliche Vorgaben zur Begrenzung des Ausgabenwachstums vereinzelt zu übermäßig starken Einschränkungen der fiskalischen Aktivität führen.
- Für die Stabilisierungsfunktion bzw. die Risikoteilung in der EU bzw. im Euroraum könnten Erfahrungen aus Föderationen beispielgebend sein. So dient in europäischen Föderationen häufig das Budget des Zentralstaats als Risikopuffer, während die Transferströme zu bzw. zwischen den Gliedstaaten (z. B. aufgrund eines Finanzausgleichs) deutlich geringere Effekte haben.
- Die Wahl des Indikators für eine Rückversicherung auf EU-Ebene ist dafür ausschlaggebend, ob einzelne Mitgliedstaaten die Rolle des Netto-Beitragszahlers und jene des Netto-Empfängers über einen bestimmten Zeitraum innehaben. Wenngleich die Arbeitslosenrate grundsätzlich einen verlässlichen Indikator für asymmetrische wirtschaftliche Schocks repräsentiert, ergäbe ein Rückversicherungssystem auf Basis dieses Indikators in Einzelfällen unplausible Ergebnisse: Italien wäre im Zeitraum von 2000 und 2016 unter Zugrundelegung der Arbeitslosenrate ein Netto-Beitragszahler für eine europäische Arbeitslosenrückversicherung gewesen, während Italien zugleich jenes Land des Euroraums mit dem geringsten BIP-pro-Kopf-Wachstum war.

Anhang

Diskussionsbedarf laut Europäischer Kommission auf Basis der Evaluierungsergebnisse vom 5.2.2020 zum Fiskalrahmen der EU:⁴

- How can the framework be improved to ensure sustainable public finances in all Member States and to help eliminate existing macroeconomic imbalances and avoid new ones arising?

⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_171

- How to ensure responsible fiscal policies that safeguard long-term sustainability, while allowing for short-term stabilisation?
- What is the appropriate role for the EU surveillance framework in incentivising Member States to undertake key reforms and investments needed to help tackle today and tomorrow's economic, social, and environmental challenges while preserving safeguards against risks to debt sustainability?
- How can one simplify the EU framework and improve the transparency of its implementation?
- How can surveillance focus on the Member States with more pressing policy challenges and ensure quality dialogue and engagement?
- How can the framework ensure effective enforcement? What should be the role of pecuniary sanctions, reputational costs and positive incentives?
- Is there scope to strengthen national fiscal frameworks and improve their interaction with the EU fiscal framework?
- How should the framework take into consideration the euro area dimension and the agenda towards deepening the Economic and Monetary Union?
- Within the context of the European Semester, how can the SGP and the MIP interact and work better together, so as to improve economic policy coordination among Member States?