

Konzeptpapier zur „Weiterentwicklung des EU-Fiskalrahmens“¹

Der vorliegende Konzeptvorschlag einer „Matrix of Requirements im korrektiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP)“ stellt aus der Sicht des Büros des Fiskalrates eine Möglichkeit dar, eine Modifikation des bestehenden EU-Fiskalrahmens vorzunehmen, die einerseits identifizierte Schwächen der Vergangenheit, aber auch fiskalische Herausforderungen der Gegenwart und Zukunft adressiert. Der Vorschlag stellt eine Weiterentwicklung der „Matrix of Requirements“ des präventiven Arms des SWP für den korrektiven Arm dar: Auch in diesem Kontext könnten strukturelle Anpassungsvorgaben in Abhängigkeit von der konjunkturellen Situation und der Höhe der Verschuldungsquote eines Mitgliedstaates definiert werden. Die Vorgaben des korrektiven Arms sollten aber gegenüber dem präventiven Arm grundsätzlich verschärft und nach Höhe der Verschuldungsquote feiner differenziert werden. Zudem könnten Investitionen unter klar festzulegenden Bedingungen Vorgaben lockern.

Box 1: Leitsätze für eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes aus der Sicht des Fiskalrates (Fiskalrat, 2022)

- Keine substanzielle Änderung des SWP
- Nutzung der bisherigen Stärken und Grundideen des SWP unter Anpassung und Neuausrichtung im Licht der gegenwärtigen Herausforderungen und bisherigen Erfahrungen:
 - Beibehaltung der übergeordneten Ziele („Maastricht-Kriterien“)
 - Überleitung in den korrektiven Arm bei Nichterfüllung der Maastricht-Kriterien (strengere Überwachung und ambitioniertere Vorgaben gegenüber präventivem Arm)
 - Anknüpfung der Regeladaptionen (Tempo, Höhe) bei Anpassungspfaden für Fiskalkenngrößen, insbesondere für die Schuldenquote
 - Reduktion der Komplexität durch Fokussierung auf einen operativen „Leitindikator“ (mittelfristiges Ausgabenwachstum korrigiert um diskretionäre Einnahmenänderungen) und eine allgemeine Ausweichklausel
- Sonderstellung für Investitionen
- Ermöglichung der erforderlichen ökologischen Transformation (z. B. durch Mittel auf EU-Ebene)
- Erhöhung der Glaubwürdigkeit und Bindungswirkung der regelgebundenen Fiskalpolitik durch ambitionierte Vorgaben nach einheitlichen Kriterien, die verstärkt auf unterschiedliche Rahmenbedingungen und Voraussetzungen einzelner Mitgliedstaaten eingehen, aber nachhaltige Staatsfinanzen gewährleisten
- Höhere Konsolidierungsanstrengung in wirtschaftlich normalen oder guten Zeiten besonders bei hohen Verschuldungsquoten

¹ Autor: Bernhard Grossmann.

Der vorliegende Konzeptvorschlag des Büros folgt den Leitsätzen für eine Reform des SWP (Box 1), die der Fiskalrat im Juni 2022 im Rahmen des „Berichts über die Einhaltung der Fiskalregeln 2021 bis 2026“ veröffentlicht hat.

Im Zusammenhang mit den Gestaltungsmerkmalen dieses Reformkonzepts wird auf wichtige Aspekte eingegangen, die Problemfelder und Möglichkeitsräume bei der Implementierung aufspannen. Schließlich werden die fiskalischen Implikationen des Vorschlags für ausgewählte Mitgliedstaaten des Euroraums anhand einer Simulation mit beispielhaft gewählter Parametrisierung diskutiert.

Gestaltungsmerkmale eines Reformkonzepts zum präventiven Arm des SWP aus der Sicht des Büros des Fiskalrates

Das vorliegende Reformkonzept orientiert sich an der „Matrix of Requirements“, die schon bisher im präventiven Arm differenzierte Vorgaben für Mitgliedstaaten der EU zur strukturellen Anpassung der Staatshaushalte in Abhängigkeit von der Konjunktursituation und der Höhe der Staatsverschuldungsquote definiert, und fokussiert auf die Gestaltung von Budgetvorgaben im Rahmen des korrektiven Arms:²

- Beibehaltung der bestehenden Maastrichtkriterien:
 - gesamtstaatliche Defizitobergrenze von maximal 3% des BIP
 - Obergrenze der gesamtstaatlichen Verschuldungsquote von 60% sowie hinreichend rasche Rückführung im Fall einer Überschreitung
- Beibehaltung des präventiven Arms mit Vorgaben zum mittelfristigen Budgetziel (MTO), insbesondere der „Matrix of Requirements“ bei Abweichungen vom MTO zur strukturellen Budgetanpassung, allerdings unter Berücksichtigung eines „Investitionsbonus“ analog zum korrektiven Arm dieses Konzeptvorschlags anstelle der bisherigen „Investitionsklausel“³
- Überführung eines Mitgliedstaates in den korrektiven Arm des SWP bei Verfehlung eines der beiden Maastrichtkriterien, insbesondere auch konsequent im Fall einer Nichterfüllung der Schuldenregel, bei weiterhin
 - strengeren Vorgaben zur Korrektur von fiskalischen Schieflagen und
 - intensivierter Überwachung (jeweils im Vergleich zum präventiven Arm)
- Aussteuerung der Anpassungspfade für einzelne Mitgliedstaaten nach einheitlichen Kriterien im korrektiven Arm, aber in Abhängigkeit der jeweiligen wirtschaftlichen und fiskalischen Gesamtsituation:
 - Anwendung einer Matrix struktureller Anpassungserfordernisse (analog zum präventiven Arm), die nach konjunktureller Lage und Höhe der Verschuldungsquote differenziert werden (Tabelle 1), aber

² Siehe Europäische Kommission (2019).

³ Gegenwärtig kann ein Mitgliedstaat die „Investitionsklausel“ anwenden, wenn das nationale BIP-Wachstum negativ oder die negative Outputlücke größer als 1,5% des BIP ist. Die öffentlichen Investitionen dürfen keinen rückläufigen Verlauf aufweisen und das MTO muss innerhalb von vier Jahren erreicht werden.

- Ergänzung der bestehenden Schwellen bezüglich der Verschuldungsquote (zusätzliche Spalte für Mitgliedstaaten mit besonders hohen Verschuldungsquoten)
 - Überarbeitung der Anpassungshöhen im Lichte der gegenwärtigen Fiskalposition, d. h. höhere Anpassungserfordernisse bei normaler oder guter Wirtschaftslage im Vergleich zum präventiven Arm und aufgrund EU-weit verschlechterter Fiskalposition (z. B. höhere jährliche strukturelle Anpassungsnotwendigkeiten, Anpassung temporär auch über die Erreichung des mittelfristigen Budgetziels (MTO) hinaus, d. h. Phase struktureller Überschüsse⁴)
 - Zusätzlich Einbeziehung von einzelnen Komponenten der Veränderung der Schuldenquote (v. a. Höhe der Zinsquote) zur Bestimmung der Anpassungsvorgaben möglich. Das Gesamttrückführungserfordernis würde sich sodann aus der Summe von einzelnen Anpassungsbedarfen (bedingt durch aktuelle Höhe der Schuldenquote, der Zinsquote, der Primärsaldoquote sowie dem Konjunkturstatus) zusammensetzen
 - Übersetzung in eine Obergrenze für den Zuwachs der Staatsausgaben (unter Berücksichtigung diskretionärer Einnahmenänderungen), die als Durchschnitt über einen mittelfristigen Zeitraum definiert werden sollte (zusätzliche Flexibilität zur Aussteuerung)
- Berücksichtigung eines „Bonus“ für zusätzliche Investitionen, wodurch ein Teil der erforderlichen Anpassung durch eine gewünschte Verlagerung der Ausgabenstruktur in Richtung höherer Qualität der Staatsfinanzen, die sich durch den Anteil von Investitionen definiert, kompensiert werden darf:
- Vorübergehende Lockerung der Vorgaben unter der Bedingung erhöhter Qualität und damit künftig auch potenziell erhöhter Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen
 - Jährliches Anpassungserfordernis bleibt strenger als im präventiven Arm
 - Ermöglicht Zusatzmittel zur Unterstützung des ökologischen und digitalen Wandels (die über jene der Aufbau- und Resilienzpläne (ARP) hinausgehen), aber je nach zugrunde gelegtem Investitionsbegriff auch für andere Bereiche
 - Objektive Überprüfung der Eignung und Anrechenbarkeit von Investitionen im Wege der bereits etablierten Überwachungsinfrastruktur für die Aufbau- und Resilienzpläne (ARP)
- Ausschließlich eine allgemeine Ausweichklausel für Krisensituationen.

⁴ Die Dauer dieser Phase könnte an das Erreichen einer bestimmten Höhe der Verschuldungsquote geknüpft sein, ab welcher die Beibehaltung des MTO iHv -0,5% des BIP p. a. ausreicht.

Tabelle 1: Konzeptvorschlag für eine „Matrix of Requirements“ im korrektiven Arm des SWP

Makroökonomische Rahmenbedingungen		Schuldenstand unter 60% und keine Nachhaltigkeitsrisiken	Schuldenstand > 60% ≤ V	Schuldenstand > V (Hochverschuldungsländer)
Außergewöhnlich schlechte Zeiten	Reales Wachstum < 0% oder Outputlücke < -4%	Keine Anpassung erforderlich		
Sehr schlechte Zeiten	-4% ≤ Outputlücke < -3%	0 + x - z	0,25 + x - z	0,25 + x - z
Schlechte Zeiten	-3% ≤ Outputlücke < -1,5%	0 + x - z, wenn reales Wachstum unter Potenzial; 0,25 + x - z, wenn reales Wachstum über Potenzial	0,25 + x - z, wenn reales Wachstum unter Potenzial; 0,5 + x - z, wenn reales Wachstum über Potenzial	0,25 + x - z, wenn reales Wachstum unter Potenzial; 0,5 + x - z, wenn reales Wachstum über Potenzial
Normale Zeiten	-1,5% ≤ Outputlücke < 1,5%	0,5 + x - z	0,6 + x - z	0,6 + x + y - z
Gute Zeiten	Outputlücke ≥ 1,5%	> 0,5 + x - z, wenn reales Wachstum unter Potenzial; ≥ 0,75 + x - z, wenn reales Wachstum über Potenzial	≥ 0,75 + x - z, wenn reales Wachstum unter Potenzial; ≥ 1 + x - z, wenn reales Wachstum über Potenzial	≥ 0,75 + x + y - z, wenn reales Wachstum unter Potenzial; ≥ 1 + x + y - z, wenn reales Wachstum über Potenzial

Quelle: Europäische Kommission und eigene Darstellung.

V ... Verschuldungsquote, ab jener Mitgliedstaaten als Hochverschuldungsland gelten
x ... erhöhter Faktor für korrektiven Arm
y ... erhöhter Faktor für Hochverschuldungsländer (nur in normalen oder guten Zeiten hinsichtlich makroökonomischer Rahmenbedingungen)
z ... Investitionsbonus
β ... Mindestkonsolidierungserfordernis

Anmerkungen zur Parametrisierung:

1. Ausgangswerte spiegeln die Vorgaben des präventiven Arms wider.
2. Jede Spalte im korrektiven Arm ist strikter als die entsprechende im präventiven Arm (x,y>0).
3. Jede Spalte ist strikter als die vorherige Spalte, d. h. die Konsolidierungserfordernisse steigen in Abhängigkeit von der Höhe der Verschuldungsquote.
4. Kriterien 2. und 3. gelten auch nach Anwendung des "Investitionsbonus" für zusätzliche Investitionen (x-z>=β und y-z>=β), d. h. ein jeweils höheres Mindestkonsolidierungserfordernis β bleibt bestehen und kann nicht in den "Investitionsbonus" umgewandelt werden.
5. Die Parameter β und z sollen entsprechend ausgesteuert werden, sodass ein jeweils zusätzliches Mindestkonsolidierungserfordernis und eine obere Schranke für den Investitionsbonus bestehen.
6. Die Festlegung der Parameter x, y, z soll sich auf einheitliche Berechnungskriterien stützen, die jeweils eine adäquate Konsolidierung widerspiegeln, u. a. durch die Höhe der Zinsquote determiniert werden und für alle Mitgliedstaaten gleich sind. Das setzt voraus, dass die Parameter x und y deutlich von 0 verschieden sind.
7. Die Anrechnung von Investitionen auf z unterliegt klaren Kriterien, insbesondere der Überprüfbarkeit sowie der absoluten Erhöhung des bisherigen Investitionsvolumens. Werden genehmigte, anrechenbare Investitionen nicht getätigt, reduziert sich z entsprechend.

Weiterführende Aspekte im Kontext wichtiger Bestandteile des Konzeptvorschlags

Festlegung und Abgrenzung des Investitionsbegriffs

Durch die Abgrenzung des Investitionsbegriffs besteht die Möglichkeit, das Spektrum jener Ausgabenbereiche zu definieren, die im Regelwerk zur Lockerung des jährlichen Anpassungserfordernisses berücksichtigt werden können. Um die Wirkungsweise des Regelbindung nicht zu konterkarieren, sollte die Abgrenzung klaren, überprüfbaren Kriterien folgen und möglichst eng gefasst werden. So könnte die Abgrenzung bei anerkannten Klassifikationen ansetzen (z. B. Bruttoanlageinvestitionen⁵ gemäß ESGV 2010). Innerhalb dieser können Schwerpunktsetzungen

⁵ Definition: Die Bruttoanlageinvestitionen (P.51) umfassen den Erwerb abzüglich der Veräußerungen von Anlagegütern

vorgenommen werden, um bestimmte wirtschaftspolitische Ziele – zumindest über einen festzulegenden Zeitraum – vorrangig zu adressieren (z. B. Unterstützung des „grünen und digitalen“ Wandels). Angesichts der mehrdimensionalen wirtschaftspolitischen Ziele besteht die Möglichkeit, auch andere Ausgabenkategorien (z. B. Bildungsausgaben) oder Ausgabenarten (z. B. Investitionszuschüsse) einzubeziehen. Dies würde allerdings die Festlegung der Trennlinie für anrechenbare „Investitionen“ erschweren und den Beitrag zur gewünschten Erhöhung der Qualität der öffentlichen Finanzen, die an einen engen Investitionsbegriff gekoppelt ist, schmälern.

Adressierung möglicher Prozyklizität der Fiskalregeln des SWP

Die reale Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts (BIP) sowie jene des Potentialoutputs werden verwendet, um die aktuelle Position einer Volkswirtschaft innerhalb eines Konjunkturzyklus in Form der Outputlücke zu bestimmen. Diese dient u. a. auch dazu, einen zyklisch bereinigten Budgetsaldo zu berechnen.⁶ Darauf aufbauende strukturelle Budgetvorgaben sollen eine „konjunkturgerechte“ Rückführung der Staatsschuldenquote sicherstellen, antizyklische Fiskalpolitik unterstützen und entsprechend prozyklisches Politikverhalten reduzieren. Während die Messung der Wachstumsrate des realen BIP auf Basis international vereinbarter, weithin akzeptierter Konventionen erfolgt, werden zur Schätzung des Potentialoutputs und damit der Outputlücke unterschiedliche, zum Teil kontroverielle Berechnungsmethoden verwendet (siehe z. B. Odor und Jurasekova, 2014). Zudem besteht in allen Schätzmethode weiterhin eine gewisse Prozyklizität der Wachstumsraten des Potenzialoutputs (siehe z. B. Casey et al., 2022). Dies führt zur Unterschätzung der nur theoretisch existierenden „tatsächlichen“ Outputlücken, die über den Konjunkturzyklus in Summe null sein sollten. Die Berechnungsmethoden sind damit weitgehend, aber nicht vollständig, in der Lage, zyklisch bereinigte Fiskalvariablen zu liefern. Werden Referenzwerte für die Anwendung numerischer Fiskalregeln an den Potenzialoutput gekoppelt (wie z. B. gegenwärtig die Ausgabenregel des SWP oder Zielwerte für die strukturellen Salden im Rahmen der mittelfristigen Budgetziele - MTO), besitzen in diesem Sinne auch Fiskalregeln eine nicht vollständig bereinigte, prozyklische Wirkung. So geht zum Beispiel bei einer vorgeschriebenen strukturellen Verbesserung des Budgetpfades (Konsolidierung) hin zum MTO in konjunkturell schlechten Zeiten davon eine zusätzlich wachstumsdämpfende Wirkung aus.

Schwellenwert für Hochverschuldungsländer

Die Festlegung einer strikten Grenze zur Definition von Hochverschuldungsländern erleichtert zwar die Anwendung von Fiskalregeln, spiegelt aber nicht das eigentliche fiskalische Nachhaltigkeitsrisiko eines Mitgliedstaates wider, das sehr unterschiedlich und letztlich ausschlaggebend für das Ausmaß der erforderlichen Konsolidierung ist.

Simulation der Vorgaben für einzelne Mitgliedstaaten des Euroraums gemäß „Matrix of Requirements“ eines neu konzipierten korrektiven Arms

Unter Verwendung der AMECO-Datenbasis laut Herbstprognose 2021 der Europäischen Kommission wurden in Abhängigkeit von der jeweiligen Höhe der Verschuldungsquote sowie der konjunkturellen Situation eines Mitgliedstaates der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)⁷ die Vorgaben zur Anpassung des strukturellen Budgetsaldos unter der Anwendung der „Matrix of Requirements“ des präventiven Arms der SWP errechnet (Tabelle 2). Zur Vereinfachung der Ausführungen wurde davon Abstand genommen, die Vorgabe eines Jahres t auf Basis der

durch gebietsansässige Produzenten in einem Zeitraum zuzüglich gewisser Werterhöhungen an nichtproduzierten Vermögensgütern durch produktive Tätigkeiten von Produzenten oder institutionellen Einheiten. Zu den Anlagegütern zählen produzierte Güter, die länger als ein Jahr in der Produktion eingesetzt werden.

⁶ Prognoseunsicherheiten und Revisionsanfälligkeiten betreffen sowohl Kenngrößen der VGR als auch Potenzialoutput-schätzungen und fiskalische Kenngrößen.

⁷ Die Ausführungen beschränken sich auf jene Länder des Euroraums, die Schuldenquoten über 60% des BIP aufweisen.

Frühjahrsprognose der EK des Jahres t-1 bzw. nach Aktualisierung im Herbst t-1 und/oder Frühjahr t+1 anzupassen, wenn ein negatives Wachstum des realen BIP oder eine negative Outputlücke von größer als 3% vorliegt (siehe „Freezing“-Bestimmungen des SWP zur Feststellung der Veränderung des strukturellen Budgetsaldos, EK, 2019). Ebenso wurde unterstellt, dass die Mitgliedstaaten ihre mittelfristigen Budgetziele (MTO) noch nicht erreicht haben, weshalb die Werte in Tabelle 2 Obergrenzen darstellen.⁸

Zudem erfolgt eine jahresweise Betrachtung der Vorgaben, d. h. es wird keine mehrjährige Phase der Korrektur mit spezifischen Anpassungsvorgaben, die üblicherweise im korrektiven Arm festgelegt wird, unterstellt.

Tabelle 2: Derzeit gültige Vorgaben laut präventivem Arm des SWP

in % des BIP	BEL	DEU	GRC	ESP	FRA	IRL	ITA	NLD	AUT	PRT	FIN	SVN	CYP	MLT	EA19
2011	0,60	0,60	4,64	0,86	0,60	0,50	0,60	0,60	0,60	1,81	0,50	0,00	0,60	0,25	0,60
2012	0,60	0,60	6,28	3,26	0,25	1,57	2,06	1,33	0,60	3,03	-0,23	4,11	1,09	0,50	1,51
2013	0,60	0,60	1,79	1,65	0,25	0,25	0,85	0,71	0,60	0,82	0,19	-9,81	3,35	0,60	0,83
2014	0,60	0,60	-0,05	0,27	0,50	1,00	-0,06	0,50	0,60	0,25	-0,23	9,72	5,19	0,60	0,50
2015	0,60	0,60	-0,45	-1,26	0,50	1,00	0,25	0,50	0,60	0,50	0,50	0,77	-1,57	0,75	0,50
2016	0,60	0,60	2,13	0,50	0,60	0,75	0,50	0,60	0,60	0,60	0,60	0,50	0,50	0,50	0,60
2017	0,60	1,00	-0,52	0,60	0,60	0,75	0,60	0,50	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60	0,75	0,60
2018	0,60	0,60	-0,31	0,60	0,60	0,60	0,60	0,50	1,00	1,00	0,50	1,00	1,00	0,75	0,60
2019	1,00	0,50	0,25	1,00	1,00	0,00	0,60	0,50	1,00	1,00	0,50	1,00	1,00	0,75	0,60
2020	-2,81	-3,00	-6,83	-0,34	-1,27	-4,70	-2,99	-2,59	-4,46	-0,56	-2,13	-5,09	-4,10	-4,72	-2,42
2021	0,60	0,50	-2,84	-0,24	0,50	0,75	0,25	0,50	0,50	0,25	0,50	0,60	0,60	-2,24	0,50

"-" bedeutet eine zulässige Verschlechterung, "+" eine erforderliche Verbesserung des strukturellen Budgetsaldos.

Quelle: Europäische Kommission, eigene Berechnungen.

In Jahren außergewöhnlich schlechter konjunktureller Rahmenbedingungen (z. B. in Griechenland, Spanien, Portugal im Jahr 2012 oder bei allen betrachteten Staaten im Jahr 2020) bestehen keine numerischen Vorgaben zur Anpassung des strukturellen Budgetsaldos. In diesen Fällen ist jede beliebige Veränderung des strukturellen Budgetsaldos zulässig und dementsprechend die tatsächliche Veränderung der strukturellen Budgetsaldos zugleich als „Anpassungserfordernis“ anzusetzen.

Tabelle 3: Beispielhafte Parametrisierung der „Matrix des korrektiven Arms“

in % des BIP		
v	Verschuldungsquote, ab jener Mitgliedstaaten als Hochverschuldungsland gelten	90
x	erhöhter Faktor für korrektiven Arm	0,50
y	erhöhter Faktor für Hochverschuldungsländer	0,50
z = x-β	Investitionsbonus	0,25
β	Mindestkonsolidierungserfordernis	0,25

Quelle: eigene Darstellung.

Zur Illustration der Handlungserfordernisse gemäß des Konzeptvorschlages im Rahmen des korrektiven Arms des SWP wurde eine exemplarische Parametrisierung vorgenommen, die einerseits die höheren Anpassungserfordernisse bei Verfehlung der Maastricht-Kriterien im Vergleich zum präventiven Arm des SWP, aber auch andererseits eine feinere Diversifizierung der Anpassungserfordernisse nach Höhe der Verschuldungsquote berücksichtigt (Tabelle 3).

Unter der Annahme, dass die neue Matrix of Requirements zur Anwendung kommt – d. h., dass ein Mitgliedstaat entweder die 3%-Defizitobergrenze nachhaltig und deutlich überschreitet oder die

⁸ Das strukturelle Anpassungserfordernis verringert sich entsprechend, wenn nicht mehr die vollständige strukturelle Anpassung laut Matrix notwendig ist, um das MTO zu erreichen.

Rückführung der Schuldenquote in Richtung 60% des BIP nicht im Einklang mit der dreigliedrigen Schuldenregel des SWP steht –, zeigt Tabelle 4 die länderspezifischen Vorgaben erneut in Abhängigkeit von der spezifischen konjunkturellen Situation und der Höhe der Verschuldungsquote eines Mitgliedstaates.⁹

Tabelle 4: Vorgaben laut „Matrix of Requirements“ im korrektiven Arm gemäß Konzeptvorschlag

	BEL	DEU	GRC	ESP	FRA	IRL	ITA	NLD	AUT	PRT	FIN	SVN	CYP	MLT	EA19
2011	1,35	0,85	4,64	0,86	0,85	0,75	1,35	0,85	0,85	1,81	0,75	0,25	0,85	0,50	0,85
2012	1,35	0,85	6,28	3,26	0,50	1,57	2,06	1,33	0,85	3,03	-0,23	4,11	1,09	0,75	1,51
2013	1,35	0,85	1,79	1,65	0,50	0,50	0,85	0,71	0,85	0,82	0,19	-9,81	3,35	0,85	0,83
2014	1,35	0,85	-0,05	0,27	0,75	1,75	-0,06	0,75	0,85	0,50	-0,23	9,72	5,19	0,85	0,75
2015	1,35	0,85	-0,45	-1,26	0,75	1,25	0,50	0,75	0,85	0,75	0,75	0,77	-1,57	1,00	0,75
2016	1,35	0,85	2,13	0,75	1,35	1,00	0,75	0,85	0,85	1,35	0,85	0,75	0,75	1,35	1,35
2017	1,35	1,25	-0,52	1,35	1,35	1,00	1,35	0,75	0,85	1,35	0,85	0,85	1,35	1,00	0,85
2018	1,35	0,85	-0,31	1,35	1,35	0,85	1,35	0,75	1,25	1,75	0,75	1,25	1,75	1,00	0,85
2019	1,75	0,75	0,50	1,75	1,75	0,25	1,35	0,75	1,25	1,75	0,75	1,25	1,75	1,00	0,85
2020	-2,81	-3,00	-6,83	-0,34	-1,27	-4,70	-2,99	-2,59	-4,46	-0,56	-2,13	-5,09	-4,10	-4,72	-2,42
2021	1,35	0,75	-2,84	-0,24	0,75	1,00	0,50	0,75	0,75	0,50	0,75	0,85	1,35	-2,24	0,75

"-" bedeutet eine zulässige Verschlechterung, "+" eine erforderliche Verbesserung des strukturellen

Quelle: Europäische Kommission, eigene Berechnungen.

Inwiefern die Vorgaben des korrektiven Arms gemäß Konzeptvorschlag des Büros ambitionierter als jene des präventiven Arms sind, zeigt Tabelle 5.

Tabelle 5: Abweichung der Vorgaben gemäß „Matrix des korrektiven Arms“ gegenüber dem präventiven Arm des SWP

in % des BIP	BEL	DEU	GRC	ESP	FRA	IRL	ITA	NLD	AUT	PRT	FIN	SVN	CYP	MLT	EA19
2011	-0,75	-0,25	0,00	0,00	-0,25	-0,25	-0,75	-0,25	-0,25	0,00	-0,25	-0,25	-0,25	-0,25	-0,25
2012	-0,75	-0,25	0,00	0,00	-0,25	0,00	0,00	0,00	-0,25	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,25	0,00
2013	-0,75	-0,25	0,00	0,00	-0,25	-0,25	0,00	0,00	-0,25	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,25	0,00
2014	-0,75	-0,25	0,00	0,00	-0,25	-0,75	0,00	-0,25	-0,25	-0,25	0,00	0,00	0,00	-0,25	-0,25
2015	-0,75	-0,25	0,00	0,00	-0,25	-0,25	-0,25	-0,25	-0,25	-0,25	-0,25	0,00	0,00	-0,25	-0,25
2016	-0,75	-0,25	0,00	-0,25	-0,75	-0,25	-0,25	-0,25	-0,25	-0,75	-0,25	-0,25	-0,25	-0,25	-0,75
2017	-0,75	-0,25	0,00	-0,75	-0,75	-0,25	-0,75	-0,25	-0,25	-0,75	-0,25	-0,25	-0,75	-0,25	-0,25
2018	-0,75	-0,25	0,00	-0,75	-0,75	-0,25	-0,75	-0,25	-0,25	-0,75	-0,25	-0,25	-0,75	-0,25	-0,25
2019	-0,75	-0,25	-0,25	-0,75	-0,75	-0,25	-0,75	-0,25	-0,25	-0,75	-0,25	-0,25	-0,75	-0,25	-0,25
2020	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2021	-0,75	-0,25	0,00	0,00	-0,25	-0,25	-0,25	-0,25	-0,25	-0,25	-0,25	-0,25	-0,75	0,00	-0,25

"-" bedeutet eine Verschärfung der Vorgabe; "+" bedeutet eine Lockerung der Vorgabe.

Jährliche Betrachtung, dh keine Phase der Korrektur, die üblicherweise im korrektiven Arm festgelegt wird.

Quelle: Europäische Kommission, eigene Berechnungen.

Grundsätzlich müssten per Definition die Vorgaben im Rahmen des korrektiven Arms stets ambitionierter ausfallen als im präventiven Arm. Dies kommt auch durch das negative Vorzeichen („Verschärfung der Vorgabe“ im korrektiven Arm gegenüber dem präventiven Arm) in der Darstellung zum Ausdruck. Einzig in den Jahren schwerwiegender konjunktureller Krisen (vereinzelt in den Folgejahren der massiven Wirtschaftskrise 2008/2009 wie z. B. in Griechenland und Spanien sowie europaweit im Jahr 2020 infolge der Corona-Pandemie) gibt es keine Unterschiede bei den Vorgaben, da sowohl im präventiven als auch im korrektiven Arm des Konzeptvorschlags in derartigen konjunkturellen Situationen keine Anpassungserfordernisse bestehen.¹⁰

⁹ Zur Vereinfachung wurde keine weitere Differenzierung der Vorgaben (z. B. nach der Zins- oder Primärsaldoquote) vorgenommen.

¹⁰ In diesen Fällen ist jede beliebige Veränderung des strukturellen Budgetsaldos zulässig und dementsprechend die

Vergleicht man hingegen die Vorgaben des bestehenden korrektiven Arms – in diesem Zusammenhang wurde vereinfacht für alle Mitgliedstaaten die häufig seitens der EK vorgeschriebene jährliche Anpassungshöhe von -0,75% des BIP angenommen – mit jenen des vorliegenden Konzeptvorschlags des Büros (Tabelle 6), kommen die intendierten Änderungen des Fiskalregelwerks aus der Sicht des FISK zum Vorschein:

- Strengere Vorgaben als bisher in konjunkturell normalen und guten Zeiten sowie bei Mitgliedstaaten mit hohen Verschuldungsquoten (negatives Vorzeichen).
- Entschärfung prozyklischer Konsolidierungserfordernisse durch Lockerung der Vorgaben in konjunkturell außergewöhnlich schlechten Zeiten.
- Lockerung der Vorgaben im Falle der Inanspruchnahme des Investitionsbonus (ohne Investitionsbonus wären die Anpassungserfordernisse laut Tabelle 6 entsprechend der gesetzten Parametrisierung durchgängig um 0,25% des BIP höher).

Die hohen negativen Werte in Tabelle 6 (z. B. in Griechenland und Spanien in den Jahren 2011 bis 2013) sind ein Zeichen dafür, dass in außergewöhnlich schlechten konjunkturellen Zeiten beträchtliche Konsolidierungen vorgenommen wurden, da die tatsächliche Veränderung des strukturellen Budgetsaldos als Vorgabe angesetzt wurde. Legt man den Konzeptvorschlag zugrunde, hätten die Mitgliedstaaten hingegen keine Konsolidierungsanstrengungen unternehmen müssen und wären stattdessen positive Werte in der Tabelle 6 zulässig gewesen. Im Vergleich dazu sind hohe positive Werte (generell im Jahr 2020, dem ersten Jahr der Corona-Pandemie) ein Hinweis darauf, dass das vorliegende Konzept in außergewöhnlich schlechten konjunkturellen Zeiten keine Konsolidierung verlangt.

Tabelle 6: Abweichung der Vorgaben gemäß "Matrix des korrektiven Arms" gegenüber dem bisherigen korrektiven Arm des SWP

in % des BIP	BEL	DEU	GRC	ESP	FRA	IRL	ITA	NLD	AUT	PRT	FIN	SVN	CYP	MLT	EA19
2011	-0,60	-0,10	-3,89	-0,11	-0,10	0,00	-0,60	-0,10	-0,10	-1,06	0,00	0,50	-0,10	0,25	-0,10
2012	-0,60	-0,10	-5,53	-2,51	0,25	-0,82	-1,31	-0,58	-0,10	-2,28	0,98	-3,36	-0,34	0,00	-0,76
2013	-0,60	-0,10	-1,04	-0,90	0,25	0,25	-0,10	0,04	-0,10	-0,07	0,56	10,56	-2,60	-0,10	-0,08
2014	-0,60	-0,10	0,80	0,48	0,00	-1,00	0,81	0,00	-0,10	0,25	0,98	-8,97	-4,44	-0,10	0,00
2015	-0,60	-0,10	1,20	2,01	0,00	-0,50	0,25	0,00	-0,10	0,00	0,00	-0,02	2,32	-0,25	0,00
2016	-0,60	-0,10	-1,38	0,00	-0,60	-0,25	0,00	-0,10	-0,10	-0,60	-0,10	0,00	0,00	0,00	-0,60
2017	-0,60	-0,50	1,27	-0,60	-0,60	-0,25	-0,60	0,00	-0,10	-0,60	-0,10	-0,10	-0,60	-0,25	-0,10
2018	-0,60	-0,10	1,06	-0,60	-0,60	-0,10	-0,60	0,00	-0,50	-1,00	0,00	-0,50	-1,00	-0,25	-0,10
2019	-1,00	0,00	0,25	-1,00	-1,00	0,50	-0,60	0,00	-0,50	-1,00	0,00	-0,50	-1,00	-0,25	-0,10
2020	3,56	3,75	7,58	1,09	2,02	5,45	3,74	3,34	5,21	1,31	2,88	5,84	4,85	5,47	3,17
2021	-0,60	0,00	3,59	0,99	0,00	-0,25	0,25	0,00	0,00	0,25	0,00	-0,10	-0,60	2,99	0,00

"-" bedeutet eine Verschärfung der Vorgabe; "+" bedeutet eine Lockerung der Vorgabe.

Jährliche Betrachtung, dh keine Phase der Korrektur, die üblicherweise im korrektiven Arm festgelegt wird.

Quelle: Europäische Kommission, eigene Berechnungen.

Fazit

Das vorgelegte Konzept zeigt, dass eine Weiterentwicklung bestehender Elemente des SWP – ohne die Grundprinzipien des bestehenden Fiskalrahmens zu ändern – dazu beitragen kann, attestierten Schwächen des SWP entgegenzuwirken und zugleich den Herausforderungen der Gegenwart (z. B.

tatsächliche Veränderung des strukturellen Budgetsaldos zugleich als „Anpassungserfordernis“ anzusetzen.

Senkung hoher Staatsverschuldungsquoten, Investitionsbedarf zur Unterstützung der „Two-Transition“) zu begegnen:

- Grundsätzlich strengere Konsolidierungsvorgaben gegenüber dem bisherigen korrektiven Arm, um die Rückführung hoher Staatsschuldenquoten zu beschleunigen, mit Ausnahme in Jahren mit außergewöhnlich schlechten konjunkturellen Rahmenbedingungen.
- Entschärfung der Prozyklizität des Fiskalregelsystems, indem Konsolidierungsanstrengungen in konjunkturell normalen oder guten Zeiten – insbesondere bei hoch verschuldeten Mitgliedstaaten – forciert werden müssen, während in Zeiten außergewöhnlich schlechter konjunktureller Rahmenbedingungen keine strukturelle Anpassung erforderlich ist.
- „Investitionsbonus“ als Anreizmechanismus zur Stärkung der Qualität der öffentlichen Finanzen, der einerseits die Erreichung ausgewählter wirtschaftspolitischer Ziele unterstützt, andererseits zur fiskalischen Nachhaltigkeit über potenziell gestärktes, nachhaltiges Wirtschaftswachstum beiträgt.

Die Komplexität des bestehenden Regelwerks und die Verwendung von zentralen Kenngrößen, die nicht beobachtet werden können (v. a. Outputlücke), bleiben allerdings bestehen. Für die effektive Rückführung der Staatsschuldenquote ist neben dem Konsolidierungsbeitrag, der durch den Konzeptvorschlag sichergestellt werden soll, die Höhe des Zins-Wachstums-Differenzials ausschlaggebend. Dieses bestimmt die Dynamik des bereits bestehenden Staatsschuldenstandes des Vorjahres (gemessen in Prozent des BIP) und könnte bei steigenden Zinssätzen/geringen Wachstumsraten des BIP die Konsolidierungsanstrengungen überlagern.

Literatur

Casey, E. et al. (2022). Testing output gaps. An Independent Fiscal Institutions' guide. Brussels.

European Commission (2019). Vade mecum on the Stability and Growth Pact – 2019 Edition. Brussels.

Fiskalrat (2022). Bericht über die Einhaltung der Fiskalregeln 2021 bis 2026. Wien.

Odor L. und Jurasekova K. (2014). Finding Yeti: More robust estimates of output gap in Slovakia.