

Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Fiskalregelreform – Eckpfeiler und Einschätzung

Nach einer einjährigen Phase der Überprüfung der EU-Fiskalregeln, in die die Europäische Kommission (EK) nationale Institutionen und Interessenvertreter sowie EU-Institutionen einbezogen hat, hat sie am 9. November eine Orientierung für eine Fiskalregelreform vorgelegt. Die beiden wichtigsten Stoßrichtungen der Reform sind eine Vereinfachung des Regelwerks und mehr Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten (MS). In differenzierten, mittelfristigen nationalen Fiskalstrukturplänen sollen Obergrenzen eines Budgetpfades auf Basis eines einzigen operativen Indikators – den Netto-Primärausgaben – festgelegt werden. Die Fiskalstrukturpläne sollen mehr Flexibilität für wachstumsfördernde Reformen und Investitionen bieten, insbesondere auch die grüne und digitale Transformation betreffend. Eine realistischere, langsamere Schuldenreduktion soll von einer gleichzeitigen Stärkung des Sanktionsmechanismus flankiert werden.

Eckpfeiler der vorgeschlagenen Fiskalregeln

- Die **Netto-Primärausgaben** (abzüglich diskretionärer Einnahmen, Zinsausgaben und zyklischer Komponente der Arbeitslosenzahlungen) sind der einzige operative Indikator
- Beibehaltung der Maastricht-Kriterien (Defizit max. 3% des BIP, Schuldenquote max. 60% des BIP) und des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (ÜD-Verfahren)
- Die EK erstellt für jeden MS mit hoher Schuldenquote einen individuellen, mittelfristigen fiskalischen **Referenzanpassungspfad** über 4 Jahre:
 - Differenziert nach „moderate debt challenge“ und „substantial debt challenge“¹
 - Risikobasierter Analyse der Schuldentragfähigkeit („Debt sustainability analysis“)
- MS legen einen **mittelfristigen Fiskalstrukturplan** mit einem Zeithorizont von 4 Jahren vor:
 - Anpassungspfad für die Netto-Primärausgaben mit jährlichen Obergrenzen
 - Der Anpassungspfad kann bis zu 3 Jahre verlängert werden, wenn der Fiskalstrukturplan Reformen und Investitionen enthält, die ein nachhaltiges Wachstum und die Schuldentragfähigkeit fördern
 - Ergänzung um Ziele der Macroeconomic Imbalance Procedure (MIP) bei makroökonomischen Ungleichgewichten
- Eine positive Beurteilung durch die EK (und eine anschließende Billigung durch den Rat) erfolgt, wenn
 - die Schuldenquote glaubwürdig reduziert wird oder auf einem adäquaten Niveau bleibt
 - MS mit einer „substantial debt challenge“: im Anschluss an den Zeithorizont von 4 Jahren folgt eine glaubwürdige Projektion einer Schuldenreduktion über einen Horizont von 10 Jahren
 - MS mit einer „moderate debt challenge“: höchstens 3 Jahre nach dem Zeithorizont von 4 Jahren folgt eine glaubwürdige Projektion einer Schuldenreduktion über einen Horizont von 10 Jahren
 - das Budgetdefizit unter 3% des BIP bleibt

¹ Überlegungen zu einer Schuldenquote von 90% als Schwellenwert zur Abgrenzung zwischen einer moderaten und substanziellen „debt challenge“ wurden fallengelassen.

- Laufendes Monitoring der Umsetzung durch die EK, jährliche Fortschrittsberichte der MS an die EK
- Implementierung der Fiskalregelreform vor der Budgeterstellungphase für 2024

Abbildung 1: EK-Vorschlag einer Fiskalregelreform

Eigenverantwortung der MS im Rahmen der EU-Vorgaben	Vereinfachung und Fokus auf fiskalische Risiken	Durchsetzung
<ol style="list-style-type: none"> 0. EK erstellt einen Referenzanpassungspfad 1. MS legen mittelfristige Finanzstrukturpläne vor 2. Jährliche Budgets folgen dem Budgetpfad verpflichtend und gewährleisten eine Schuldentrückführung im Anpassungszeitraum auf ein adäquates Niveau 3. MS haben Anspruch auf einen längeren Anpassungszeitraum, der für Reformen und Investitionen genutzt werden muss 4. Europäischer Rat billigt Finanzstrukturpläne 5. Stärkere Rolle der IFIs 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Der in der Schuldentragfähigkeit verankerte und vom Rat gebilligte Netto-Primärausgabenpfad wird der einzige Fiskalindikator 2. Risikobasierte Überwachung und Durchsetzung der Fiskalregeln 3. Verschuldungsregel, Anpassung des strukturellen Saldos, Verfahren bei erheblicher Abweichung, Matrix der strukturellen Budgetvorgaben gibt es nicht mehr 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Defizit-basiertes ÜD-Verfahren (Grenzwert 3% des BIP) bleibt aufrecht 2. Schulden-basiertes ÜD-Verfahren wird operationalisiert und gestärkt 3. Toolbox der finanziellen Sanktionen wird um effizientere Sanktionen erweitert 4. Makroökonomische Konditionalität (analog zu ARF und Strukturfonds) bleibt aufrecht; EU-Zahlungen könnten bei mangelnder Rückführung des Defizits suspendiert werden

Quelle: Europäische Kommission.

Flankierende Maßnahmen

- Die Durchsetzbarkeit der Einhaltung des vereinbarten Budgetpfads durch die EK soll gestärkt werden. Um die Hürde für finanzielle Sanktionen zu senken, soll ihre Höhe reduziert werden. Gleichzeitig könnte es zu einer Erweiterung der Sanktionsmöglichkeiten um finanzielle (z. B. Einbehaltung von ARF-Mitteln) und nichtfinanzielle Sanktionen (Reputationssanktionen, z.B. verpflichtende Präsentation von Maßnahmen zur Einhaltung von Vorgaben des ÜD-Verfahrens im Europäischen Parlament) kommen.
- Das defizitbasierte ÜD-Verfahren wird nicht verändert.
- Das schuldenbasierte ÜD-Verfahren wird verstärkt: eine standardmäßige Aktivierung findet statt, wenn MS mit einer „substantial debt challenge“ vom vereinbarten Pfad abweichen. Eine Aktivierung für MS mit „moderate debt challenge“ erfolgt, wenn die EK „grobe Fehler“ bei der Abweichung vom vereinbarten Budgetpfad erkennt.
- Eine allgemeine Ausweichklausel soll bei schwerwiegenden konjunkturellen Abschwüngen weiterhin temporäre Abweichungen vom vereinbarten Budgetpfad ermöglichen. Eine Klausel für individuelle MS soll bei außergewöhnlichen Umständen aktiviert werden können, die einen bedeutenden fiskalischen Effekt haben und außerhalb der Einflussmöglichkeit des MS liegen.

Rolle der Independent Fiscal Institutions (IFIs)

- Die EK sieht eine wichtige Rolle der IFIs bei

- der ex-ante-Bewertung der Annahmen, die dem Fiskalstrukturplan zugrunde liegen
- der Bewertung des Fiskalstrukturplans hinsichtlich der Schuldentragfähigkeit und der länderspezifischen mittelfristigen Ziele
- der Überwachung der Einhaltung des Fiskalstrukturplans
- der Beurteilung der Adäquanz von Rechtfertigungen der MS im Fall von Abweichungen
- EK und Rat können die Bewertung der IFIs berücksichtigen.
- Die EK befürwortet eine Verbesserung der Struktur und der Leistungsfähigkeit der IFIs.
- Die EK beabsichtigt eine Neubewertung des Mandats und der Rolle des European Fiscal Boards.

Einschätzung des FISK-Büros

Der Vorschlag der EK für eine Fiskalregelreform ist ein Startpunkt für die finale Diskussion mit den MS über die endgültige Ausgestaltung der Fiskalregelreform.

Methodische Aspekte des EK-Vorschlags

- Die Schuldentragfähigkeitsanalyse, sowie der davon abgeleitete Referenzpfad (Zeithorizont 4+3 Jahre) und die daran anschließende Projektion des Schuldenpfades (Zeithorizont 10 Jahre) sind von Annahmen getrieben und von verwendeten ökonomischen Modellen abhängig.
- Die Übersetzung eines Netto-Primärausgabenpfades in einen nachhaltigen Schuldenpfad erfordert Zusatzinformationen und Annahmen, die gegenwärtig noch nicht vorliegen.
- Eine konkrete Ausarbeitung der Methoden und der allgemein gültigen Rahmenbedingungen („common EU assessment framework“) sind ausständig.
- Eine Berücksichtigung der zyklischen Komponente der Arbeitslosenzahlungen und der diskretionären Einnahmen bei der Berechnung der Netto-Primärausgaben ist grundsätzlich sinnvoll. Sie bewirkt aber, dass der Netto-Primärausgabenbegriff nicht direkt beobachtbar und seine Steuerungsrelevanz in weiterer Folge beeinträchtigt ist. Abweichende quantitative Einschätzungen von diskretionären Einnahmen zwischen den MS und der EK sind möglich.

Beurteilung der vorgeschlagenen fiskalpolitischen Steuerung

- Zu großer Ermessensspielraum der EK bei der Erstellung des Referenzpfades und daraus resultierend eine große Flexibilität der MS beim Schuldenabbau.
- Zu großer Ermessensspielraum der EK bei der Bewertung und Anerkennung von Reformen und Investitionen für eine Verlängerung des Horizonts für den Anpassungspfad.
- Der Verhandlungsspielraum zwischen EK und MS bei der Festlegung des endgültigen Anpassungspfades im Fiskalstrukturplan widerspricht der postulierten Gleichbehandlung der MS.
- Lediglich die Einhaltung der Obergrenze für Netto-Primärausgaben ist bindend, wobei Anreize zu möglichst hohen Obergrenzen bestehen:
 - Aufwärtsrisiken (z.B. durch Naturkatastrophen) sollen beinhaltet sein.
 - Einpreisung bisheriger (krisenbedingter) Einmalmaßnahmen (z.B. Bankenpaket)
 - Der Fiskalstrukturplan wird für 4 Jahre festgelegt, es gibt kaum Möglichkeiten² einer Neuverhandlung bei neuen Reformmaßnahmen (allerdings erhöht eine Reformmaßnahme mit Gegenfinanzierung die Netto-Primärausgaben nicht).

² Im Fall von außergewöhnlichen Umständen, die eine Einhaltung des Fiskalstrukturplans unmöglich machen, kann ein neuer Fiskalstrukturplan vorgelegt werden, der das gleiche Prozedere bis zur Genehmigung durch den Rat durchlaufen muss.

- Gefahr der Tendenz zur Ausschöpfung des Spielraums, den die Obergrenzen für Netto-Primärausgaben bieten.
- Das Konzept des strukturell ausgeglichenen Budgethaushalts und struktureller Überschüsse in konjunkturell guten Zeiten wird aufgegeben, lediglich die Obergrenze von 3% des BIP für das Defizit bleibt bindend.
- Abstimmungserfordernis mit bestehenden nationalen (z. T. auch international verbindlichen) Fiskalregelwerken (Fiskalpolitischer Pakt, Österreichischer Stabilitätspakt), die auf strukturelle Budgetvorgaben fokussieren.

Beurteilung der Reformvorhaben bei ÜD-Verfahren und Sanktionen

- Die zukünftigen Zielgrößen im ÜD-Verfahren sind unklar, bisher sind auch jährliche strukturelle Vorgaben enthalten.
- Die Reduktion der finanziellen Sanktionsbeträge senkt die Hürde für eine Verhängung, insbesondere bei MS mit geringen budgetären Spielräumen. Die Effektivität von Reputations sanktionen ist jedoch zweifelhaft.