

Long-Covid der europäischen Staatshaushalte verhindern

Ein Vorschlag zur Reform der EU-Fiskalregeln

Die Corona-Pandemie hat viele bestehende Probleme in unserer Gesellschaft schonungslos offengelegt. So war die nur schleppend vorankommende Digitalisierung an staatlichen Institutionen in Deutschland seit Jahren ein Dauerthema, das nun aber besondere Relevanz bekam. Unter dem Brennglas der Pandemie wurden die negativen Folgen vieler bestehender Probleme potenziert – egal ob es sich dabei um den schwer anlaufenden digitalen Unterricht in Schulen oder die weitgehend analog vorstattengehenden Kontaktnachverfolgungen handelte. Ein Problem, das nicht sofort ins Bewusstsein der Öffentlichkeit trat, sind die öffentlichen Schulden.

Ein Schuldenberg aus unproduktiven Ausgaben

Bereits nach der Großen Rezession vor über 10 Jahren wuchsen die Schuldenberge in Europa in bis dahin meist unbekannte Höhen. So stieg die Summe der Staatsschulden in der EU von 62,2 Prozent (in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP)) im Jahr 2007 auf 88,9 Prozent im Jahr 2014 (siehe Abbildung 1). Die Staaten haben es nicht geschafft, diese Schulden bis zum Beginn der Corona-Krise wieder auf das Niveau von 2007 zu reduzieren: 2019 betrug die Schuldenquote immer noch 79,1 Prozent. Spätestens zur Mitte des Jahres 2020 wurde im Zuge der europäischen Hilfsprogramme zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise und mit dem Einbruch der Staatseinnahmen deutlich, dass auf die öffentlichen Haushalte eine weitere enorme Belastung zukommt.

Es ist wenig verwunderlich, dass insbesondere die starken Defizite im Zuge der Großen Rezession und der Corona-Krise große Brocken dieses Schuldenberges darstellen. Doch auch in den wirtschaftlich guten Jahren haben die EU-Staaten die Verschuldung weiter vorangetrieben (siehe Abbildung 2). Natürlich lässt sich einwenden, dass mit den Staatsausgaben das Wachstum angekurbelt werden soll, sodass die Wirtschaft stärker wächst als die Schulden. Was sich in der Theorie gut anhört, gestaltet sich in der Praxis allerdings als schwierig. Hierzu wäre es notwendig, mehr staatliche Ausgaben zu tätigen, die das Wirtschaftswachstum deutlich unterstützen. Typische Beispiele dafür wären etwa Forschungsförderungen oder Infrastrukturausgaben (vgl. Gechert, 2015). Diese Art von Staatsausgaben zeichnet sich auch dadurch aus, dass sie das Wachstum

auch längerfristig stützt. Jeder sinnvoll investierte Euro kehrt mehrfach wieder zurück. Im Gegensatz dazu sind eher kurzfristig orientierte Staatsausgaben wie unterschiedliche Arten von Sozialausgaben oder die meisten Subventionen in der Regel mit geringeren Wachstumseffekten verbunden. Ähnlich verhält es sich mit Militärausgaben. Auch wenn beispielsweise ein neuer Panzer ebenso in die Kategorie der Investitionen fällt wie eine neue Bahntrasse, gehen von letzterer deutlich größere Wachstumspotentiale aus (vgl. Gechert, 2015). In der EU zeichneten sich die Staatsausgaben in der Vergangenheit meist dadurch aus, dass sie zu kurzfristig orientiert waren und zu wenig aus langfristig ausgerichteten Investitionen bestanden. Eine weitere Wachstumsbremse droht, wenn die Schulden zu weit angestiegen sind. So drückt eine öffentliche Schuldenlast von über 90 Prozent (in Relation zum BIP) das Wirtschaftswachstum (vgl. Reinhart und Rogoff, 2010). In der EU haben wir dieses Niveau im Jahr 2020 im Zuge der Corona-Krise überschritten. Die meisten EU-Staaten verzeichneten die höchsten Defizite ihrer Geschichte. Auch wenn wir als EU im vergangenen Jahr die Schwelle von 90 Prozent wieder unterschritten haben, wird die Schuldenquote noch lange recht hoch bleiben. Hohe Energiepreise, Lieferkettenprobleme und Materialknappheit werden das Wirtschaftswachstum in den kommenden Jahren deutlich einbremsen und damit auch potenzielle Einnahmen des Staates entsprechend drücken. Auch eine weitere Eskalation des Ukraine-Konflikts oder ein Gas-Embargo können nicht ausgeschlossen werden. Diese Risiken könnten einen Schuldenabbau zusätzlich verlangsamen bzw. im schlimmsten Fall sogar für neue Schulden sorgen.

Chronische Überschreitung der Maastricht-Grenzen

Doch eigentlich hätte es nie zu einer solchen Situation kommen sollen. Seit der Vertrag von Maastricht 1993 in Kraft trat, gelten für alle Mitgliedsstaaten zwei einfache budgetäre Grenzwerte: Erstens darf das Budgetdefizit drei Prozent (in Relation zum BIP) nicht übersteigen. Damit sollte die Verschuldung direkt eingebremst werden. Allerdings gab es in den letzten 20 Jahren nur genau ein EU-Mitglied, das diese Grenze nicht ein einziges Mal überschritten hat: Schweden (siehe Tabelle 1). Doch auch Dänemark, Estland, Luxemburg und Finnland zeichnen sich mit nur je einer einzigen Überschreitung durch eine nahezu vollständige Einhaltung dieses Grenzwertes aus. Auf der anderen Seite stehen Griechenland und Frankreich. Sie haben in den vergangenen 20 Jahren ganze 16 Mal die Defizitgrenze überschritten. Dazu gesellen sich Portugal und Spanien, die mit 14 bzw. 13 Überschreitungen auch nicht viel besser dastehen.

Insgesamt kam es zu 193 Überschreitungen durch Mitgliedstaaten in den letzten 20 Jahren.

Noch schlimmer sieht es beim Grenzwert für den Schuldenstand aus. Dieser darf laut Maastricht-Vertrag 60 Prozent in Relation zur Wirtschaftsleistung nicht überschreiten. Falls der Wert überschritten wird, muss sich die Verschuldung hinreichend schnell den 60 Prozent nähern. Zwar gibt es genau zehn Staaten, die in den letzten 20 Jahren während ihrer EU- bzw. EG-Mitgliedschaft die 60 Prozent nicht einmal überschritten haben. Allerdings hat die EU als Ganzes den Wert in diesem Zeitraum nicht ein einziges Mal einhalten können. Wenig verwunderlich, gibt es mit Belgien, Griechenland, Italien, Frankreich und Österreich doch gleich fünf Staaten, die in den letzten 20 Jahren permanent ein Schuldenniveau vorzuweisen hatten, das 60 Prozent überstieg. In Portugal, Deutschland und Ungarn sieht es kaum besser aus. Auch hier sind höhere Schuldenquoten die Regel und nicht die Ausnahme. Einer der Gründe dafür: In vielen Staaten war bereits zum Abschluss des Vertrags von Maastricht die Verschuldung derart hoch, dass eine rasche Reduktion in Richtung 60 Prozent völlig unrealistisch war.

Neue Regeln, neue Probleme

Dass die Maastricht-Kriterien allein als Fiskalregeln nicht ausreichen, wissen wir bereits aus den beiden vergangenen Jahrzehnten. Der Öffentlichkeit wurde von weiten Teilen der Politik vermittelt, dass die EU aus den Folgen der Großen Rezession 2007-2009 und der Staatsschuldenkrise 2011-2012 gelernt hätte. Die öffentlichen Budgets sollten durch umfassende Reformen krisenfest gemacht werden. So wurden den starren Maastricht-Kriterien Defizitregeln an die Seite gestellt, die in wirtschaftlich guten Zeiten eine Erwirtschaftung von Rücklagen für eine Krise vorsehen. Umgekehrt wurde aber auch daran festgehalten, dass in Krisenzeiten die öffentlichen Haushalte die Wirtschaft mit kräftigen Ausgaben stützen müssen. Die Idee war, dass man bei der Defizitgrenze dem Konjunkturzyklus Rechnung tragen sollte. Es sollte also genügend Spielraum bestehen, um in einer Krise mit staatlichen Geldern aktiv gegensteuern zu können. Aber auch ohne ein aktives Eingreifen des Staates durch Konjunkturprogramme ist es ganz natürlich, dass der Staatshaushalt bei einem Wirtschaftsrückgang belastet und bei einem Aufschwung entlastet wird. So steigen beispielsweise in einem Aufschwung die privaten Einkommen und Unternehmensgewinne, und damit auch die Staatseinnahmen. In einem Abschwung ist das Gegenteil der Fall: Sinkende private Einkommen und Unternehmensgewinne mindern die Einnahmen des Staates. Darüber hinaus steigt die Arbeitslosigkeit,

wodurch aufgrund von höheren Arbeitslosengeldzahlungen die Staatsausgaben zunehmen. Diesen Veränderungen ist gemein, dass sie ganz von selbst vonstatten gehen, ohne dass der Staat sie diskretionär durch Konjunkturprogramme anstößt. Jetzt sollte eben diese automatische Be- bzw. Entlastung aus dem Staatsdefizit (bzw. -überschuss) herausgerechnet werden. Ebenso sollten einmalige Sondereffekte herausgerechnet werden. Dieses gewissermaßen bereinigte Defizit („Struktureller Finanzierungssaldo“) darf seit Inkrafttreten des Fiskalpakts von 2013 den Betrag von 0,5 Prozent (in Relation zum BIP) nicht übersteigen. Falls die Staatsfinanzen besonders solide aufgestellt sind und u.a. die Schulden unter 60 Prozent liegen, darf das bereinigte Defizit bis zu ein Prozent (in Relation zum BIP) betragen. Diese Systematik der Bereinigung wurde vielfach auf nationaler Ebene in Fiskalregeln nachgebildet. So auch bei der in Deutschland geltenden Schuldenbremse. Auch wenn diese Theorie der Bereinigung mit Sicherheit ein Schritt in die richtige Richtung war, leidet sie nicht zuletzt an der mangelhaften praktischen Umsetzung. So leiden die Messwerkzeuge zur Überwachung der fiskalischen Defizite in der EU unter einer Verzerrung. Es ist wie bei einem Blitzler, der einen heute in einer Tempo 30-Zone nicht blitzt. Wenn man allerdings das Material am Folgetag erneut begutachtet, stellt man fest, dass doch eine Tempoüberschreitung vorlag. Bei dem aktuell im Rahmen der Haushaltsüberwachung konstruierten Defiziten ist es ähnlich: Bei der ersten Kontrolle scheinen diese Daten noch in Ordnung. Nach einigen Jahren wird dann regelmäßig festgestellt, dass das strukturelle Defizit doch größer ausgefallen ist. Verantwortlich dafür ist die von Ökonomen schon häufig kritisierte Methode zur Konjunkturbereinigung (u.a. Kempkes, 2014). Die Lösung sollte aber nicht darin bestehen, auf die Konjunkturbereinigung zu verzichten, wie unlängst vorgeschlagen wurde. Man sollte sie durch eine funktionierende Bereinigung ersetzen. Ebenso wie man einen defekten Blitzler durch einen funktionierenden ersetzt, statt auf die Geschwindigkeitskontrolle oder die Tempo 30-Zone zu verzichten. Eine Möglichkeit wäre es, auf die überall in der EU verfügbaren Unternehmensbefragungen zu setzen, wie unlängst vorgeschlagen (vgl. Göttert und Wollmershäuser, 2021). Diese sind sowohl in der Forschung (u.a. Bachmann et al., 2019) als auch in der Konjunkturprognose (u.a. Grimme et al., 2021) bereits eine verlässliche und erprobte Grundlage. Die neue Methode wäre nicht nur treffsicherer, sie wäre auch deutlich einfacher als die bisher angewandte. Mitgliedstaaten mit ähnlichen nationalen Fiskalregeln sollten analog ihre Methodik umstellen. Dazu zählt auch Deutschland mit seiner Schuldenbremse.

Kontrolle durch unabhängige Institutionen

Doch Grenzwerte und deren Messung sind nicht die einzigen Probleme der Fiskalregeln. Als weitere Lehre aus der Staatsschuldenkrise sollte die Überwachung der Staatshaushalte im Zuge der Two-Pack-Vereinbarung 2013 gestärkt werden. Damit soll verhindert werden, dass ein EU-Mitglied durch systematisch zu optimistische Prognosen den tatsächlich zu erwartenden Zustand seiner zukünftigen Staatsfinanzen verschleiert. So sollten eigentlich die zur Haushaltsplanung erstellten Wirtschaftsprognosen entweder direkt von unabhängigen Institutionen erstellt werden oder zumindest die staatliche Prognose von ihnen bestätigt werden müssen. Auch Staatseinnahmen und -ausgaben sollten geprüft werden. Dass die Regierungen tatsächlich über ihre Wachstumsprognosen Einfluss auf das Ergebnis der Haushaltsprognose einer unabhängigen Institution nimmt, wurde in der Vergangenheit für Deutschland gezeigt (vgl. Büttner und Kauder, 2015). Doch auch die Umsetzung der unabhängigen Kontrolle verläuft beim vermeintlichen europäischen Musterschüler in puncto Schulden, Deutschland, nur sehr schleppend. Zwar wird hier mittlerweile die Wirtschaftsprognose der Bundesregierung von unabhängigen Instituten evaluiert. Die staatlichen Einnahmen und Ausgaben werden aber erst seit kurzem evaluiert.

Doch auch bei der Unabhängigkeit gibt es in Deutschland noch Luft nach oben: Zwar sind die kontrollierenden Institutionen keine staatlichen. Allerdings sind sie finanziell wesentlich von staatlichen Zuwendungen abhängig. Gleichzeitig müssen sich die Institutionen beim Staat bewerben, an dieser Kontrolle teilnehmen zu dürfen. Damit besteht die Gefahr, dass unliebsame, kritische Institutionen bei der Vergabe benachteiligt werden und die Kontrolle letztlich nur ein harmloser Papiertiger ist. Eine gesicherte Finanzierung, die nicht von der Evaluation abhängig ist, könnte diese Gefahr einschränken.

Dass das Umgehen der Fiskalregeln eine reale Gefahr ist, zeigte sich vor wenigen Jahren besonders drastisch beim Streit der EU-Kommission mit der italienischen Regierung über deren Haushaltsplan. Als die unabhängige italienische Kontrollinstitution die Regierungsprognose nicht bestätigen konnte, sah die italienische Regierung hierin kein Problem. In der gesetzlichen Umsetzung der Bestimmung in Italien sei es für die Regierung auch ausreichend zu begründen, wieso sie zu einer abweichenden Einschätzung von der Kontrollinstitution kommt. Der zuständige EU-Kommissar Dombrovskis stoppte damals dieses Umgehen der Kontrolle und brachte die italienische Regierung zum Einlenken. Doch dieses Problem könnte sich auch bei anderen Mitgliedsstaaten ergeben. So ist auch in Deutschland bei einer abweichenden

Meinung der Kontrollinstanz gegenüber der Regierung nur eine Begründung für die Abweichung vorgesehen, jedoch keine zwingende Anpassung. Es zeigt sich also, dass bei der Umsetzung der Überwachung noch einiges getan werden muss.

Eine Alternative zu den Evaluierungen wäre die gänzliche Auslagerung dieser Prognosen. Das ist ebenfalls eine in den EU-Regularien vorgesehene Möglichkeit. Die Tatsache, dass unabhängige Prognostiker sowohl bessere Wirtschaftsprognosen (vgl. Lehmann und Wollmershäuser, 2020) als auch bessere Steuerprognosen (vgl. Büttner und Kauder, 2010) erstellen, spricht klar für eine Auslagerung. Die mit den unabhängigen Wirtschaftsprognosen entstehenden Haushaltsprognosen können dabei die Prognosegenauigkeit erhöhen (vgl. Göttert und Lehmann, 2021).

Handlungsempfehlungen

Die in diesem Text aufgezeigten Probleme sind nicht erst durch die Corona-Krise entstanden. Jedoch drohen nun die Corona-Schulden die Staatshaushalte dauerhaft zu belasten. Daher besteht dringender Handlungsbedarf:

- 1) Die EU-Mitglieder sollten ihre **staatlichen Investitionen gezielt stärken**, indem in Zukunft Ausgaben für wachstumsfördernde Investitionen gegenüber jenen für Subventionen, Militär oder manchen sozialen Zwecken den Vorzug bekommen sollten. So kann die EU die Bereiche Digitalisierung, Umweltschutz und Forschung fördern und damit auch den Wohlstand ihrer Bürgerinnen und Bürger.
- 2) Die EU sollte ihre **bestehenden Fiskalregeln vereinfachen** und die zugehörigen **Messwerkzeuge reformieren**. Seit dem Beginn der Währungsunion sind die Fiskalregeln immer weiter ergänzt und verkompliziert worden. Als Herzstück sollten in den reformierten Regeln eine Obergrenze für die staatliche Schuldenquote und eine für ein um konjunkturelle Effekte bereinigtes Defizit erhalten bleiben. Für letztere sollte die Berechnungsmethode umgestellt und eine verlässliche Variante auf Grundlage von Unternehmensbefragungen genutzt werden.
- 3) Die EU sollte die **Überwachung der Fiskalregeln** durch unabhängige Institutionen **stärken**. Dazu sollten die EU-Bestimmungen schnellstmöglich in allen Ländern umgesetzt werden. Dabei wäre es allen Mitgliedstaaten zu empfehlen, ihre Wirtschafts- und Haushaltsprognosen von unabhängigen Institutionen durchführen zu lassen. Das würde nicht zuletzt die Prognosequalität erhöhen.

Wenn die EU-Mitglieder nicht handeln, wird sich bei der nächsten Krise die Frage stellen, ob sie angemessen mit Mehrausgaben auf die nächste Krise reagieren können. Oder ob die europäischen Staatshaushalte immer noch unter den Schulden als Langzeitfolgen der Corona-Krise leiden werden – einem Long-Covid der Staatshaushalte Europas.

Literatur

Bachmann, R., Born, B., Elstner, S., Grimme, C. (2019). Time-Varying Business Volatility and the Price Setting of Firms. *Journal of Monetary Economics* 101, 82-99.

Büttner, T., Kauder, B. (2010). Revenue Forecasting Practices: Differences across Countries and Consequences for Forecasting Performance. *Fiscal Studies* 31(3), 313-340.

Büttner, T., Kauder, B. (2015). Political Bias despite External Expert Participation? An Empirical Analysis of Tax Revenue Forecasts in Germany. *Public Choice* 164(3/4), 287-307.

Gechert, S. (2015). What fiscal policy is most effective? A meta-regression analysis. *Oxford Economic Papers* 67(3), 553-580.

Grimme, C., Lehmann, R., Nöller, M. (2021). Forecasting Imports with Information From Abroad. *Economic Modelling* 98, 109-117.

Götttert, M., Wollmershäuser, T. (2021). Survey-Based Structural Budget Balances. CESifo Working Paper No. 8911.

Götttert, M., Lehmann, R. (2021). Tax Revenue Forecast Errors: Wrong Predictions of the Tax Base or the Elasticity? CESifo Working Paper No. 9148.

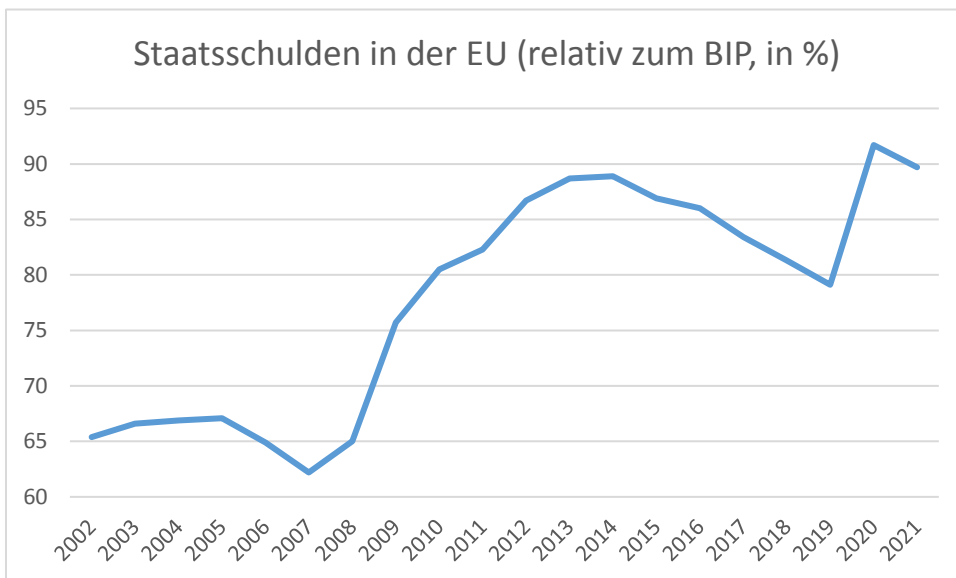
Kempkes, G. (2014). Cyclical Adjustment in Fiscal Rules: Some Evidence on Real-Time Bias for EU-15 Countries. *Public Finance Analysis* 70(2), 278-315.

Lehmann, R., Wollmershäuser, T. (2020). The Macroeconomic Projections of the German Government: A Comparison to an Independent Forecasting Institution. *German Economic Review* 21(2), 235-270.

Reinhart, C., Rogoff, K. (2010). Growth in a time of debt. *American Economic Review* 100, 573-78.

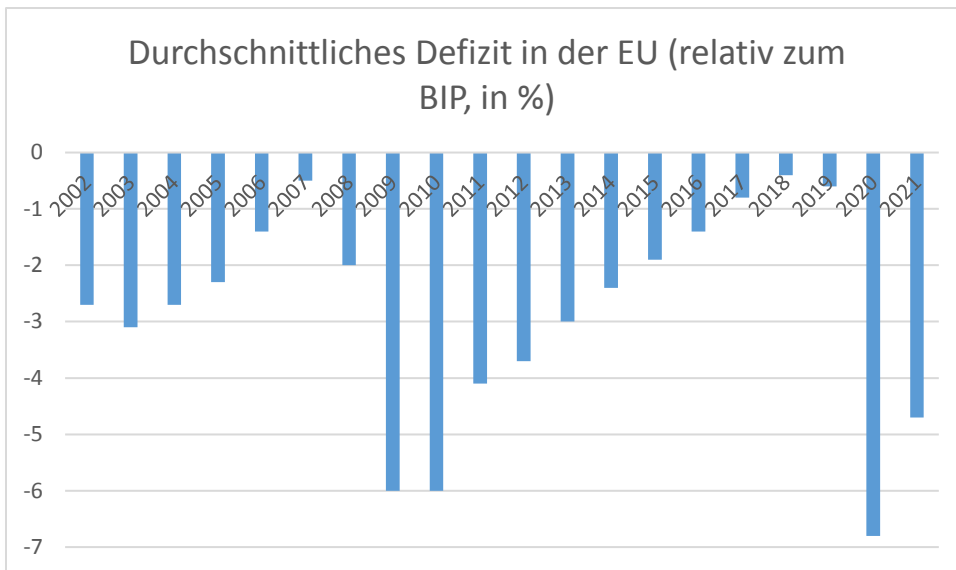
Abbildungen

Abbildung 1



Quelle: EU-Kommission.

Abbildung 2



Quelle: EU-Kommission.

Tabellen

Tabelle 1 - Überschreitung der Maastricht-Grenzwerte in den letzten 20 Jahren (während EU Mitgliedschaft)

Staat	3% Defizit	60% Staatsschulden
Belgien	8	20
Bulgarien	5	0
Tschechien	5	0
Dänemark	1	0
Deutschland	8	18
Estland	1	0
Irland	8	10
Griechenland	16	20
Spanien	13	12
Frankreich	16	20
Kroatien	4	9
Italien	9	20
Zypern	9	13
Lettland	6	0

Litauen	6	0
Luxemburg	1	0
Ungarn	10	17
Malta	6	11
Niederlande	6	6
Österreich	5	20
Polen	11	0
Portugal	14	19
Rumänien	8	0
Slowenien	8	9
Slowakei	8	1
Finnland	1	5
Schweden	0	0

Quellen: EU-Kommission, eigene Berechnungen.