



Europäischer Wirtschafts-  
und Sozialausschuss

# STELLUNGNAHME

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

## **Neugestaltung des haushaltspolitischen Rahmens der EU für einen nachhaltigen Aufschwung und einen gerechten Übergang**

Neugestaltung des haushaltspolitischen Rahmens der EU für einen nachhaltigen Aufschwung  
und einen gerechten Übergang  
(Initiativstellungnahme)

**ECO/553**

Berichterstatlerin: **Dominika BIEGON**

[www.eesc.europa.eu](http://www.eesc.europa.eu)

**DE**

[www.eesc.europa.eu/facebook](https://www.facebook.com/eesc.europa.eu) [www.eesc.europa.eu/twitter](https://www.twitter.com/eesc.europa.eu) [www.eesc.europa.eu/linkedin](https://www.linkedin.com/company/eesc.europa.eu) [www.eesc.europa.eu/instagram](https://www.instagram.com/eesc.europa.eu)

Beschluss des Plenums	25/03/2021
Rechtsgrundlage	Artikel 32 Absatz 2 der Geschäftsordnung Initiativstellungnahme
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme in der Fachgruppe	05/10/2021
Verabschiedung im Plenum	20/10/2021
Plenartagung Nr.	564
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	168/3/5

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- 1.1 Die EU-Haushaltsregeln müssen überarbeitet werden. Bereits nach der Finanzkrise 2008/2009 war klar, dass sie unzulänglich sind, und im Zuge der COVID-19-Pandemie haben sich noch ernsthaftere Herausforderungen für den aktuellen Haushaltsrahmen ergeben. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) hat die Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung durch die Europäische Kommission in früheren Stellungnahmen begrüßt. In der vorliegenden Stellungnahme bekräftigt er seinen Standpunkt zur Notwendigkeit von Reformen und fordert die Kommission auf, die zum Stillstand gekommene Überarbeitung des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung zügig fortzusetzen. Bevor der überarbeitete Rahmen in Kraft tritt, sollte die Kommission Leitlinien für einen Übergangszeitraum vorlegen, während dessen kein Defizitverfahren eingeleitet und die Möglichkeit geschaffen werden sollte, die „Klausel betreffend außergewöhnliche Ereignisse“ auf länderspezifischer Basis anzuwenden.
- 1.2 Jeder künftige haushaltspolitische Rahmen muss a) die öffentlichen Investitionen stärken, b) mehr konjunkturelle Flexibilität schaffen und c) unter Gewährleistung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen mehr Flexibilität sowie eine länderspezifische Differenzierung in Bezug auf Schuldenanpassungspfade ermöglichen. Eine Reform des EU-Haushaltsrahmens ist nicht nur für eine kurz- bis mittelfristige Stabilisierung der Wirtschaft erforderlich. Auch für die Finanzierung des sozioökologischen Wandels unserer Wirtschaft und zur Gewährleistung der Vollbeschäftigung, guter Arbeitsplätze und gerechter Übergänge ist sie von entscheidender Bedeutung.
- 1.3 Konkret betrifft der wichtigste Vorschlag des EWSA für die Überarbeitung des haushaltspolitischen Rahmens die von ihm bereits in früheren Stellungnahmen angeregte Einführung der goldenen Regel für öffentliche Investitionen in Kombination mit einer Ausgabenregel. Darüber hinaus begrüßt der EWSA den Vorschlag des Europäischen Fiskalausschusses (EFA) zur länderspezifischen Differenzierung der haushaltspolitischen Anpassungspfade.
- 1.4 Schließlich weist der EWSA drauf hin, dass die Haushaltspolitik ein klassischer Bereich der parlamentarischen Politik ist und sich haushaltspolitische Entscheidungen auf die gesamte Struktur der Einnahmen und Ausgaben eines Staates auswirken. Daher muss sowohl den nationalen Parlamenten als auch dem Europäischen Parlament eine wichtige Rolle im künftigen Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung der EU eingeräumt werden.
- 1.5 Außerdem muss die Zivilgesellschaft sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene stärker in das Europäische Semester einbezogen werden. Auf diese Weise kann eine ausgewogene Wirtschaftspolitik gestaltet werden, bei der alle Interessen miteinander in Einklang gebracht werden. Dies gilt insbesondere für die Steuerung der Aufbau- und Resilienzfähigkeit, an der die Zivilgesellschaft nur unzureichend beteiligt ist.<sup>1</sup> Das Partnerschaftsprinzip, das seit Langem bei der Verwaltung der europäischen Struktur- und Investitionsfonds angewandt wird, sollte als

---

<sup>1</sup> EWSA Entschließung Einbeziehung der organisierten Zivilgesellschaft in die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne – was funktioniert und was nicht? 2021 [ABl. C 155 vom 30.4.2021, S. 1.](#)

Vorbild für einen wirksamen Mechanismus zur Einbeziehung der Zivilgesellschaft herangezogen werden.

## 2. Hintergrund: Neue Herausforderungen nach der COVID-19-Pandemie

- 2.1 Die europäischen Haushaltsregeln müssen überarbeitet werden. Vor der Krise hatte der Europäische Fiskalausschuss<sup>2</sup> in seiner Bewertung des haushaltspolitischen Rahmens der EU (2019) zu Recht auf zwei Hauptprobleme hingewiesen: Einerseits seien die Haushaltsregeln tendenziell prozyklisch. Nach der Finanzkrise 2008/2009 führten die großen Bedenken hinsichtlich der Tragfähigkeit zu einer verfrühten Haushaltskonsolidierung und infolgedessen zu einer doppelten Rezession der europäischen Wirtschaft. Auf der anderen Seite waren von Ausgabenkürzungen in der EU in erster Linie öffentliche Investitionen betroffen. Ein Vergleich der durchschnittlichen öffentlichen Investitionsquote im Zeitraum 2015–2019 mit der Durchschnittsquote vor der Krise (2005–2009) zeigt, dass die Investitionen in 20 von 27 Mitgliedstaaten teilweise um bis zu 50 % zurückgegangen sind, so dass der staatliche Kapitalstock zwischen 2013 und 2017 im Euroraum an Wert verloren hat, was sich in einem Rückgang der öffentlichen Nettoinvestitionen niederschlug.
- 2.2 Die COVID-19-Pandemie stellt den haushaltspolitischen Rahmen der EU vor noch gravierendere Herausforderungen: Der Konjunkturreinbruch sowie die politischen Maßnahmen zur Abfederung der sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie haben in vielen Mitgliedstaaten zu einem massiven Anstieg der Haushaltsdefizite und der Schuldenquoten im Verhältnis zum BIP geführt<sup>3</sup>. Schätzungen des Europäischen Fiskalausschusses (2020)<sup>4</sup> zufolge würden die erwarteten Maßnahmen zur Reduzierung der Schuldenquote bei unveränderter Anwendung der EU-Haushaltsregeln nach Aufhebung der allgemeinen Ausweichklausel einige Mitgliedstaaten übermäßig stark belasten, was erhebliche negative Auswirkungen auf die Wirtschaft, Gesellschaft und Politik hätte und die wirtschaftliche Erholung in der EU gefährden würde.
- 2.3 Eine Reform der EU-Haushaltsregeln ist nicht nur für eine kurz- bis mittelfristige Stabilisierung der Wirtschaft erforderlich. Auch für die Finanzierung des sozioökologischen Wandels unserer Wirtschaft und zur Gewährleistung der Vollbeschäftigung, guter Arbeitsplätze und gerechter Übergänge ist sie von entscheidender Bedeutung. Um die Klimaziele der EU zu erreichen, ist eine tiefgreifende Modernisierung des Kapitalstocks erforderlich. Für eine nachhaltige Wirtschaft bedarf es einer massiven Erhöhung der öffentlichen Investitionen, andernfalls werden die europäischen Volkswirtschaften mit klimabedingten Haushaltsrisiken konfrontiert sein.<sup>5</sup> Gleichzeitig muss die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sichergestellt werden. In seinen früheren Stellungnahmen hat der EWSA bereits die Notwendigkeit einer goldenen Regel für öffentliche Investitionen im EU-Haushaltsrahmen hervorgehoben<sup>6</sup>. Diese Forderungen sind

---

<sup>2</sup> Europäischer Fiskalausschuss (2019), *Bewertung der Haushaltsvorschriften der EU mit Schwerpunkt auf den Sixpack- und Twopack-Verordnungen*.

<sup>3</sup> Europäische Kommission, *European Economic Forecast Spring 2021* (Wirtschaftsprognose für Europa – Frühjahr 2020).

<sup>4</sup> Europäischer Fiskalausschuss (2020): *Annual Report 2020*.

<sup>5</sup> Finance Watch (2021), *Fiscal Mythology Unmasked. Debunking eight tales about European public debt and fiscal rules*.

<sup>6</sup> [ABl. C 353 vom 18.10.2019, S. 32](#), [ABl. C 123 vom 9.4.2021, S. 12](#) und [ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 227](#).

nach wie vor gültig: Wenn Europa seine Klima- und Umweltziele bis 2030 erreichen soll, entsteht nach jüngsten Schätzungen der Europäischen Kommission bis zum Jahr 2030 eine Finanzierungslücke von 470 Mrd. EUR jährlich<sup>7</sup>. Wie zu Recht hervorgehoben, wird die Mobilisierung des erforderlichen Finanzvolumens eine große politische Herausforderung darstellen, und öffentliche Investitionen werden dabei zweifelsfrei eine entscheidende Rolle spielen, nicht zuletzt, um private Investitionen anzukurbeln. Bei der Reform des haushaltspolitischen Rahmens der EU müssen diese Überlegungen berücksichtigt werden.

- 2.4 Der EWSA betont, dass sich die Mitgliedstaaten der Herausforderung stellen und ihre öffentliche Schuldenquote reduzieren müssen, sobald die wirtschaftliche Erholung greift, um ausreichenden haushaltspolitischen Spielraum für die nächste Wirtschaftskrise zu schaffen. Mit der in dieser Stellungnahme vorgeschlagenen Ausgabenregel (siehe Ziffer 3.3.2 und 3.3.3) ließe sich in der Tat sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten ihre öffentlichen Finanzen zeitnah konsolidieren können.
- 2.5 Der EWSA betont, dass bei einer Überarbeitung des haushaltspolitischen Rahmens der EU der derzeitige makroökonomische Kontext berücksichtigt werden muss. Sowohl der IWF<sup>8</sup> als auch die Europäische Kommission<sup>9</sup> gehen davon aus, dass sich die Schuldenstandsquoten dank niedriger Zinssätze und steigender Wachstumsraten kurz- bis mittelfristig stabilisieren dürften. Die Tragfähigkeit der öffentlichen Verschuldung hängt von der (realen) BIP-Wachstumsrate, dem jährlichen Primärsaldo und den (realen) Zinssätzen für ausstehende Staatsschulden ab. Der EWSA fordert die Europäische Kommission nachdrücklich auf, diese Faktoren bei der Bewertung der Schulden Tragfähigkeit der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen.
- 2.6 Darüber hinaus betont der EWSA, dass nachhaltige öffentliche Finanzen stark von verlässlichen öffentlichen Einnahmen und einer gerechten Besteuerung abhängen, wozu etwa auch die Bekämpfung von Steuerbetrug und aggressiver Steuerplanung zählt. Darüber hinaus sollten die angekündigten neuen Eigenmittel zu einer gerechteren Besteuerung sowie zu sozialer Gerechtigkeit und Klimagerechtigkeit beitragen. Transparenz bei den Einnahmen und Ausgaben, eine offene Auftragsvergabe und die ständige Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Überwachung der öffentlichen Finanzverwaltung sind für tragfähige öffentliche Finanzen ebenfalls erforderlich.
- 2.7 In seinen früheren Stellungnahmen hat der EWSA die Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung der Europäischen Kommission begrüßt und die Notwendigkeit einer Überarbeitung hervorgehoben<sup>10</sup>. Der EWSA hat zudem vorgeschlagen, dass die Frage der Umgestaltung der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU auf der Konferenz über die Zukunft Europas debattiert werden soll. Die Anpassung der Vorschriften des AEUV über die wirtschaftspolitische Steuerung an die derzeitige wirtschaftliche Realität der EU sollte kein Tabu sein. Der EWSA bekräftigt diese Forderungen, insbesondere angesichts der COVID-19-Krise. Er fordert,

---

<sup>7</sup> Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen: *Identifying Europe's recovery needs*, [SWD\(2020\) 98 final](#).

<sup>8</sup> *Fiscal Monitor Reports* des IWF, April 2021.

<sup>9</sup> *Debt Sustainability Monitor*, Europäische Kommission, Februar 2021.

<sup>10</sup> [ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 227](#).

möglichst bald mit der Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung zu beginnen, um sie auf ein wohlstandsorientiertes Konzept umzustellen und eine Rückkehr zu den alten Haushaltsregeln zu vermeiden<sup>11</sup>.

### 3. **Besondere Bemerkungen**

#### 3.1 **Neujustierung der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU**

- 3.1.1 Die Haushaltspolitik sollte Teil eines breiter angelegten und ausgewogenen Steuerungsrahmens sein. Der EWSA spricht sich für eine wohlstandsorientierte wirtschaftspolitische Steuerung aus, bei der dem sozialen und wirtschaftlichen Wohlergehen der Menschen Vorrang eingeräumt und niemand zurückgelassen wird, gleichzeitig aber auch die Tragfähigkeit der öffentlichen Verschuldung sichergestellt wird. Der Ausschuss fordert daher eine ausgewogene Wirtschaftspolitik, bei der mehrere zentrale politische Ziele als bedeutend angesehen und gleichrangig verfolgt werden: nachhaltiges und integratives Wachstum, Vollbeschäftigung, gute Arbeit und gerechte Übergänge, gerechte Verteilung von Einkommen und Wohlstand, Gesundheit und Lebensqualität, ökologische Nachhaltigkeit, Finanzmarktstabilität, Preisstabilität, ausgewogene Handelsbeziehungen, eine wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft und tragfähige öffentliche Finanzen. Diese Ziele entsprechen sowohl den in Artikel 3 des Vertrags über die Europäische Union verankerten Zielen als auch den aktuellen UN-Nachhaltigkeitszielen<sup>12</sup>.
- 3.1.2 Um die Mitgliedstaaten auf ihrem Weg hin zu einer nachhaltigen und inklusiven Wirtschaft zu unterstützen, muss ihnen nicht nur unter bestimmten Bedingungen mehr haushaltspolitischer Spielraum gewährt werden, sondern es müssen auch weiterhin Anreize für Reformen gefördert werden. Der derzeitige Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung der EU fußt auf drei Säulen: a) der haushaltspolitischen Überwachung, b) der makroökonomischen Überwachung und c) der Koordinierung der Sozial- und Beschäftigungspolitik. Die wirtschaftspolitische Steuerung ist also bereits jetzt stark auf Reformen ausgerichtet. In einer Reihe empirischer Studien wird betont, dass sich die meisten der bisherigen länderspezifischen Empfehlungen trotz Reformen auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte konzentriert haben.<sup>13</sup> Der EWSA fordert die EU-Organe auf, bei künftigen länderspezifischen Empfehlungen ausgewogener vorzugehen: Neben haushaltspolitischen Richtwerten sollten auch die Klimaziele der EU und die europäische Säule sozialer Rechte als wichtige Bezugspunkte für länderspezifische Empfehlungen dienen. Besonderes Augenmerk sollte einerseits auf Reformen gelegt werden, die den Übergang zu einer grünen und digitalen Wirtschaft unterstützen (etwa aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Programme für lebenslanges Lernen, darunter auch Umschulungsprogramme und Programme zur Unterstützung der beruflichen Neuorientierung) sowie andererseits auf Reformen, mit denen sichergestellt wird, dass EU-Mittel wirksam genutzt werden (z. B. Aufbau

---

<sup>11</sup> [ABl. C 123 vom 9.4.2021, S. 12.](#)

<sup>12</sup> [ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 227.](#)

<sup>13</sup> Crespy, Amandine, Vanheuverzwijn, Pierre (2019), *What Brussels means by structural reforms: empty signifier or constructive ambiguity?*, in: *Comparative European Politics*, Band 17, Ausgabe 1, S. 92-111; Hacker, Björn (2019), *A European Social Semester? The European Pillar of Social Rights in Practice*. Brüssel, Europäisches Gewerkschaftsinstitut.

technischer Kapazitäten in den öffentlichen Verwaltungen zur Verwaltung von Investitionsvorhaben, effiziente und offene öffentliche Beschaffungssysteme sowie Reformen zur Beseitigung anderer nichtmonetärer Hindernisse für eine wirksame Investitionspolitik).

### 3.2 Stärkung der öffentlichen Investitionen

3.2.1 Der EWSA betont, dass bei einer Reform des haushaltspolitischen Rahmens der EU die öffentlichen Investitionen besser geschützt werden müssen<sup>14</sup>. Der Multiplikatoreffekt öffentlicher Investitionen ist besonders hoch. Kürzungen öffentlicher Investitionen wirken sich deshalb besonders negativ auf das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung aus. Kürzungen bei den öffentlichen Investitionen und bei den Staatsausgaben im Allgemeinen sind vor allem in Zeiten von Konjunkturreinbrüchen und Rezessionen besonders schädlich<sup>15</sup>. Darüber hinaus geht aus zahlreichen Studien hervor, dass öffentliche Investitionen langfristig wachstumsfördernd sind<sup>16</sup>. Eine langfristige Erhöhung öffentlicher Investitionen bietet auch eine sichere Grundlage für die Planung im privaten Sektor<sup>17</sup>.

3.2.2 Diese Tatsachen rechtfertigen einen Ansatz, nach dem bei der Bewertung der Einhaltung der EU-Haushaltsvorschriften durch die Mitgliedstaaten die öffentlichen Investitionen bevorzugt behandelt werden. Der EWSA spricht dafür aus, bei öffentlichen Investitionen eine „goldene Regel“<sup>18</sup> anzuwenden, um einerseits die Produktivität zu sichern und die soziale und ökologische Grundlage für das Wohlergehen künftiger Generationen zu schützen und andererseits die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte zu gewährleisten. Generell schlägt der EWSA vor, im überarbeiteten haushaltspolitischen Rahmen das traditionelle, die öffentlichen Finanzen betreffende Konzept der goldenen Regel anzuwenden<sup>19</sup>. Das bedeutet, dass öffentliche Nettoinvestitionen bei der Berechnung des gesamtstaatlichen Defizits ausgenommen werden. Wenn, wie vom EWSA gefordert, eine Ausgabenregel eingeführt wird (siehe Ziffern 3.3.2 und 3.3.3), dann sollten öffentliche Nettoinvestitionen auch von der Obergrenze für öffentliche Ausgaben ausgenommen und die Investitionskosten auf den gesamten Lebenszyklus und nicht – wie derzeit der Fall – auf einen Zeitraum von vier Jahren verteilt werden. Öffentliche Nettoinvestitionen erhöhen den öffentlichen und/oder sozialen Kapitalstock und bieten Vorteile für künftige Generationen<sup>20</sup>. Die künftigen Generationen müssen zwar die öffentlichen Schulden weiter bedienen, erhalten aber im Gegenzug ein entsprechendes und höheres öffentliches Kapital.

---

<sup>14</sup> Siehe auch *Europäischer Fiskalausschuss* (2019).

<sup>15</sup> Europäische Kommission (2016), *Report on Public Finances in EMU 2016*, Institutional Paper Nr. 045; J-M Fournier (2016), *The positive effect of public investment on potential growth*, OECD Economics Department, Arbeitspapier Nr. 1347.

<sup>16</sup> „Fiscal Monitor“ des IWF (2020), *Policies for the Recovery*.

<sup>17</sup> H. Bardt, S. Dullien, M. Hüther und K. Rietzler (2020), *For a sound fiscal policy. Enabling public investments*, IW Policy Paper Nr. 6/2020, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln.

<sup>18</sup> [ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 227](#).

<sup>19</sup> A. Truger (2020), *Reforming EU Fiscal Rules: More Leeway, Investment Orientation and Democratic Coordination*, *Intereconomics*, 55(5).

<sup>20</sup> Siehe auch P. Bom und J. Ligthart (2014), *What have we learned from three decades of research on the productivity of public capital?*, *Journal of Economic Surveys*, 28(5), S. 889-916.



- 3.2.3 Der EWSA betont, dass die goldene Regel zu einer Vorzugsbehandlung öffentlicher Investitionen im haushaltspolitischen Rahmen der EU führt. Sie entbindet die Regierungen nicht von der Pflicht, wichtige Investitionsprojekte zu rechtfertigen und Mehrheiten dafür zu gewinnen. Transparenz und parlamentarische Rechenschaftspflicht müssen in jedem Fall aufrechterhalten bleiben, nicht zuletzt um zu gewährleisten, dass nur solche öffentliche Investitionen getätigt werden, die dem Gemeinwohl dienen.
- 3.2.4 Als allerersten Schritt empfiehlt der EWSA eine grundlegende Überarbeitung der „Investitionsklausel“. Zunächst sollte seines Erachtens die im Stabilitäts- und Wachstumspakt enthaltene „Investitionsklausel“ flexibler ausgelegt werden. Bisher kam sie nur selten zum Tragen, was in erster Linie an den restriktiven Anwendbarkeitskriterien liegt<sup>21</sup>. Diese Anwendbarkeitskriterien sollten gelockert werden: Grundsätzlich sollten öffentliche Investitionen eine vorübergehende Abweichung von den Anpassungspfaden rechtfertigen, und zwar unabhängig davon, in welcher Phase des Konjunkturzyklus sich der betreffende Mitgliedstaat gerade befindet, und selbst dann, wenn diese Investitionen zu einer Überschreitung des Defizit-Referenzwerts von 3 % des BIP führen.
- 3.2.5 Derzeit sind Abweichungen vom mittelfristigen Haushaltsziel bzw. vom Anpassungspfad hin zu diesem Ziel nur zulässig, wenn sie mit den nationalen Ausgaben für von der EU kofinanzierte Vorhaben verknüpft sind<sup>22</sup>. Der EWSA schlägt eine weiter gefasste Definition des Begriffs „Investitionen“ vor. Gleichzeitig muss die Definition von Investitionen klar und praktikabel sein, um „kreative Buchführung“ zu verhindern. Die an die Mitgliedstaaten gerichteten Leitlinien der Europäischen Kommission für die Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfazilität und die darin enthaltene Definition von Investitionen bilden einen guten Ausgangspunkt<sup>23</sup>, da sie sowohl Investitionen in materielle Vermögenswerte als auch Investitionen in Gesundheit, Sozialschutz und die allgemeine und berufliche Bildung sowie Investitionen für den grünen und den digitalen Wandel umfassen.
- 3.2.6 Der EWSA begrüßt die Taxonomie für nachhaltige Tätigkeiten. Damit wird präzise festgelegt, was als „ökologisch nachhaltige Wirtschaftstätigkeit“ eingestuft werden kann, wodurch es wiederum möglich ist, „ökologisch nachhaltige Investitionen“ zu definieren<sup>24</sup>. Der EWSA empfiehlt deshalb, die gut entwickelte EU-Taxonomie für nachhaltige Tätigkeiten in Kombination mit einer goldenen Regel als Grundlage für eine Bewertung der Nachhaltigkeit öffentlicher Investitionen heranzuziehen. Darüber hinaus sieht der EWSA mit Interesse den Vorschlägen der Kommission zur umweltgerechten Haushaltsplanung entgegen.

---

<sup>21</sup> J. Valero (2019), *New investment clause fails to win EU member state support*, Euractiv. Siehe Europäische Kommission (2015), *Optimale Nutzung der im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehenen Flexibilität*, [COM\(2015\) 12 final](#).

<sup>22</sup> Europäische Kommission (2015).

<sup>23</sup> Europäische Kommission (2021), *Guidance to Member States. Recovery and resilience plans*, [SWD\(2021\) 12 final, Teil 2/2](#).

<sup>24</sup> [ABl. C 62 vom 15.2.2019, S. 103](#).



### 3.3 Größere konjunkturelle Flexibilität für die Haushaltspolitik

#### *Reform der Konjunkturbereinigungsmethoden vs. Einführung einer Ausgabenregel*

- 3.3.1 Der EWSA betont, dass die Konjunkturbereinigungsmethode der Europäischen Kommission intransparent ist und zu Prozyklizität führt. Die von der Europäischen Kommission angewandte Methode zur Bestimmung des strukturellen Saldos hat sich als problematisch erwiesen, da die Berechnung des Produktionspotenzials stark von der aktuellen Wirtschaftslage beeinflusst wird. In Phasen des Konjunkturabschwungs beispielsweise wird das Produktionspotenzial rasch und stark nach unten korrigiert, obwohl dies nicht den realen Bedingungen entsprechen muss<sup>25</sup>. Die Abwärtskorrektur des Produktionspotenzials hat schwerwiegende Folgen für das berechnete strukturelle Defizit und die dementsprechend ermittelten Konsolidierungsmaßnahmen. Eine geringere Abhängigkeit der Berechnung des Produktionspotenzials von Konjunkturschwankungen würde den Mitgliedstaaten einen erheblichen haushaltspolitischen Spielraum für eine antizyklische Wirtschaftspolitik eröffnen. Dieser Reformvorschlag könnte leicht umgesetzt werden und sollte als reine Mindestanforderung für eine Umgestaltung der EU-Haushaltsregeln in Betracht gezogen werden, die eine angemessenere Reaktion auf konjunkturelle Schwankungen ermöglicht. Doch selbst nach einer Reform bleibt das strukturelle Defizit ein äußerst komplexes Konzept, und seine Berechnung lässt sich den Bürgern und Interessenträgern kaum erklären. Angesichts der technischen Probleme und der Intransparenz des Konzepts sollten alternative Optionen in Betracht gezogen werden.
- 3.3.2 Eine andere Reformoption bestünde darin, ganz vom umstrittenen Konzept des strukturellen Defizits abzugehen und stattdessen eine Ausgabenregel in einem überarbeiteten haushaltspolitischen Rahmen anzuwenden<sup>26</sup>. Im Gegensatz zum konjunkturbereinigten Haushaltsdefizit lassen sich öffentliche Ausgaben in Echtzeit mitverfolgen und werden direkt vom Staat kontrolliert. Öffentliche Investitionen sollten durch eine Trennung zwischen laufenden Ausgaben und einem Investitionshaushalt gefördert werden, wobei nur die laufenden Ausgaben Beschränkungen in Bezug auf das nominale Ausgabenwachstum unterliegen sollten. Auf diese Weise könnte die goldene Regel mit einer Ausgabenregel kombiniert werden<sup>27</sup>.
- 3.3.3 Die nominalen öffentlichen Ausgaben würden abzüglich der Zinszahlungen und der zyklischen Staatsausgaben berechnet. Die Obergrenzen könnten durch die mittelfristige Wachstumsrate des realen Produktionspotenzials zuzüglich der Zielinflationsrate der EZB von 2 % festgelegt werden. Wenn konjunkturelle Faktoren dazu führen, dass die Steuereinnahmen (bei einer Rezession) sinken oder (bei einem Boom) steigen, fördert die Regelung die Stabilität, indem sie sicherstellt, dass die Staatsausgaben nur innerhalb der festgelegten Grenzen steigen. Ausgaben über die festgelegte Obergrenze hinaus sollten nur dann zulässig sein, wenn sie haushaltsneutral sind, d. h. wenn die Ausgaben anderswo um denselben Betrag gekürzt werden oder wenn die Steuereinnahmen steigen. Bei allgemeinen Steuersenkungen müsste dieser Entzug von Mitteln in den Ausgabenzuwachsraten berücksichtigt werden. Die vorgeschlagene Kombination aus

---

<sup>25</sup> A. Truger (2015), *Austerity, cyclical adjustment and the remaining leeway for expansionary fiscal policies within the current EU fiscal framework*, Journal for a Progressive Economy, 6, S. 32-37.

<sup>26</sup> [ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 227.](#)

<sup>27</sup> [ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 227.](#)

Ausgabenregel und goldener Regel für öffentliche Investitionen könnte ein wirksames Instrument darstellen, um die öffentlichen Ausgaben auf einem tragfähigen Niveau zu begrenzen und gleichzeitig die automatischen Stabilisatoren zu aktivieren und die Regierungen in die Lage zu versetzen, diskretionäre Maßnahmen zu ergreifen.

#### *Flexible und länderspezifische Schuldenanpassungspfade*

- 3.3.4 Der EWSA unterstützt den Vorschlag des Europäischen Fiskalausschusses (2020)<sup>28</sup>, länderspezifische Elemente in einem vereinfachten haushaltspolitischen Rahmen einzuführen. Insbesondere begrüßt der EWSA den Vorschlag zur Differenzierung der Haushaltsanpassung in den einzelnen Mitgliedstaaten bei gleichzeitiger Wahrung der Schuldenragfähigkeit. Eine länderspezifische Differenzierung in Bezug auf die Strategien zur Reduzierung der Schuldenquote sollte auf einer umfassenden wirtschaftlichen Analyse beruhen, bei der folgende Faktoren berücksichtigt werden: Ausgangverschuldung und ihre Zusammensetzung, Zins-Wachstums-Differenziale als Faktor der Tragfähigkeit, Inflationsaussichten, geschätzte Kosten der Bevölkerungsalterung und der ökologischen Herausforderungen, Arbeitslosigkeit und Armut, Einkommens- und Wohlstandsverteilung, interne und externe Ungleichgewichte und vor allem die Frage, ob die haushaltspolitische Anpassung realistisch ist (z. B. erforderlicher Primärüberschuss).<sup>29</sup>
- 3.3.5 Der EWSA erinnert daran, dass die fiskalischen Referenzwerte nicht in Artikel 126 AEUV selbst, sondern in Protokoll Nr. 12 im Anhang zum Vertrag festgelegt sind. Deshalb können diese Werte im Rat einstimmig ohne offizielles Vertragsänderungsverfahren geändert werden. Der EWSA fordert die EU-Organe auf, eine Anhebung der Schuldenobergrenze von 60 % in Erwägung zu ziehen und dabei dem aktuellen makroökonomischen Kontext Rechnung zu tragen und die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu gewährleisten.
- 3.3.6 Schließlich sollte in diesem Zusammenhang noch ergänzt werden, dass die ausschließliche Nutzung nationaler automatischer Stabilisatoren in Rezessionszeiten nicht ganz dem Konzept der antizyklischen Politik entspricht. Haushaltsdefizite aufgrund von Produktionsausfällen und sinkender Beschäftigung können konjunkturbedingte Verluste nicht in vollem Umfang ausgleichen und reichen auch nicht aus, um einem Konjunkturabschwung gänzlich entgegenzuwirken. Es handelt sich dabei lediglich um passive und nur teilweise antizyklische Reaktionen. Sie sollten durch aktive und befristete diskretionäre Maßnahmen ergänzt werden, die dazu beitragen, einen konjunkturellen Rückgang in einen Aufschwung umzukehren. In der Vergangenheit haben sich etliche Mitgliedstaaten für eine weitere Senkung der Schuldenquote entschieden, was negative wirtschaftliche Auswirkungen hatte. Haushaltspolitische Anreize wären da zielführender gewesen. In einem künftigen haushaltspolitischen Rahmen sollten unter der Voraussetzung, dass ein günstiges Zinsumfeld bestehen bleibt, höhere Primärdefizite zulässig sein, während gleichzeitig die Schuldenquote konstant gehalten bzw. gesenkt und die Schuldenragfähigkeit gewährleistet wird. Deshalb müssen Ausnahmeklauseln weiterhin ein Eckpfeiler eines jeden künftigen haushaltspolitischen Rahmens der EU bleiben und entsprechend angepasst werden.

---

<sup>28</sup> Europäischer Fiskalausschuss (2020).

<sup>29</sup> Europäischer Fiskalausschuss (2020).

### *Deaktivierung der Ausweichklausel*

3.3.7 Der EWSA begrüßt die im haushaltspolitischen Rahmen festgelegte allgemeine Ausweichklausel und warnt vor einer voreiligen „Rückkehr zum Normalbetrieb“, da dies einen kontraktiven Impuls auslösen und dazu führen könnte, dass die Mitgliedstaaten ihre Ausgaben kürzen, um die mittelfristigen Haushaltsziele zu erreichen, was nach 2010 bereits der Fall war und zu einer doppelten Rezession führte. Dies würde dem Ziel des Programms NextGenerationEU zuwiderlaufen und könnte eine neue Rezession auslösen.

3.3.8 Der EWSA unterstützt die Entscheidung der Europäischen Kommission, die allgemeine Ausweichklausel 2022 weiter anzuwenden und sie 2023 auszusetzen, sofern das Niveau der Wirtschaftstätigkeit das Vorkrisenniveau erreicht hat<sup>30</sup>. Darüber hinaus unterstützt der EWSA die Zusage der Europäischen Kommission, wonach länderspezifische „Situationen [...] auch nach der Deaktivierung der allgemeinen Ausweichklausel weiterhin berücksichtigt werden“<sup>31</sup>. Die Kommission sollte schließlich Leitlinien für den Übergangszeitraum bis zum Inkrafttreten des neuen haushaltspolitischen Rahmens vorlegen, in dem bei einem übermäßigen Defizit kein Verfahren eingeleitet werden, es aber möglich sein sollte, auf länderspezifischer Basis die „Klausel betreffend außergewöhnliche Ereignisse“ anzuwenden. Darüber hinaus fordert der EWSA die Kommission auf, die zum Stillstand gekommene Überarbeitung des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung zügig fortzusetzen. Anstelle einer „Rückkehr“ empfiehlt der EWSA, wie im Folgenden dargelegt, eine Wende hin zu einem überarbeiteten wirtschaftspolitischen Steuerungsrahmen<sup>32</sup>.

### **3.4 Die internationale Rolle des Euro**

3.4.1 Unsere gemeinsame Währung – der Euro – genießt ein hohes internationales Ansehen und ist weltweit als Reserve- und Handelswährung anerkannt. Der Ruf des Euro als stabile und vertrauenswürdige Währung hängt von klaren, verständlichen und durchsetzbaren Haushaltsregeln ab, die die öffentlichen Investitionen mit dem Ziel stärken, den Kapitalstock zu modernisieren und im Fall eines Konjunkturabschwungs unter Gewährleistung der Schuldentragfähigkeit einen größeren konjunkturabhängigen Spielraum zu schaffen. Der EWSA ist daher der Auffassung, dass eine Überarbeitung der Haushaltsregeln die Stabilität des Euro als wichtigste „Ankerwährung“ der Union in keiner Weise untergraben darf. Besonderes Augenmerk sollte in der Debatte über die Überarbeitung der Haushaltsregeln darauf gelegt werden, wie die Finanzmärkte die langfristigen Aussichten des Euro als Währung von globaler Bedeutung wahrnehmen. Grundsätzlich hängt der Ruf des Euro von der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Stabilität ab.

---

<sup>30</sup> Europäische Kommission (2021), *Wirtschaftspolitische Koordinierung im Jahr 2021: Überwindung von COVID-19, Unterstützung der Erholung und Modernisierung unserer Wirtschaft*, [COM\(2021\) 500 final](#).

<sup>31</sup> Europäische Kommission (2021), *Ein Jahr nach dem Ausbruch von COVID-19 – die fiskalpolitische Reaktion*, [COM\(2021\) 105 final](#).

<sup>32</sup> [ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 227](#).

### 3.5 **Stärkung der Rolle der Parlamente und der Zivilgesellschaft bei der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU**

3.5.1 Der EWSA weist darauf hin, dass die Haushaltspolitik ein klassischer Bereich der parlamentarischen Politik ist und haushaltspolitische Entscheidungen sich auf die gesamte Struktur der Einnahmen und Ausgaben eines Staates auswirken. Daher muss sowohl den nationalen Parlamenten als auch dem Europäischen Parlament eine wichtige Rolle im künftigen Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung der EU eingeräumt werden. Die Rolle des Europäischen Parlaments sollte im Rahmen des Europäischen Semesters durch eine interinstitutionelle Vereinbarung gestärkt werden. Gleichzeitig müssen das Subsidiaritätsprinzip und die Aufteilung der Zuständigkeiten gemäß den Verträgen geachtet werden. Die nationalen Parlamente müssen ihre Regierungen für die von ihnen verfolgte Haushaltspolitik zur Rechenschaft ziehen. Deshalb müssen sie wirksam in das Europäische Semester und die Umsetzung der nationalen Aufbaupläne eingebunden werden.

3.5.2 Außerdem muss die Zivilgesellschaft sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene stärker in das Europäische Semester einbezogen werden. Auf diese Weise kann eine ausgewogene Wirtschaftspolitik gestaltet werden, bei der alle Interessen miteinander in Einklang gebracht werden. Dies gilt insbesondere für die Steuerung der Aufbau- und Resilienzfähigkeit, an der die Zivilgesellschaft nur unzureichend beteiligt ist.<sup>33</sup> Das Partnerschaftsprinzip, das seit Langem bei der Verwaltung der europäischen Struktur- und Investitionsfonds angewandt wird, sollte als Vorbild für einen wirksamen Mechanismus zur Einbeziehung der Zivilgesellschaft herangezogen werden.

3.5.3 Bei erheblichen Abweichungen von den Indikatoren für die wirtschaftspolitischen Ziele sollten Verhandlungen zwischen den EU-Organen und den Mitgliedstaaten aufgenommen werden. Beide Seiten sollten gemeinsam und auf Augenhöhe nach Lösungen suchen. Anstatt den betroffenen Mitgliedstaaten finanzielle Sanktionen anzudrohen, könnte das Problem durch positive Anreize entschärft werden. Das zentrale Kriterium für Empfehlungen muss die Förderung eines inklusiven und nachhaltigen Wachstums sein.<sup>34</sup>

3.5.4 Der EWSA kritisiert die sogenannten „makroökonomischen Konditionalitäten“ in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für die europäischen Struktur- und Investitionsfonds, in der Verordnung über die Aufbau- und Resilienzfähigkeit und im zwischenstaatlichen Vertrag über den Europäischen Stabilitätsmechanismus, nach denen die Auszahlung von EU-Mitteln grob gesagt eingestellt werden kann, wenn Mitgliedstaaten gegen die EU-Haushaltsregeln verstoßen oder zu makroökonomischen Ungleichgewichten beitragen. Nach Aussetzung der Ausweichklausel könnten diese makroökonomischen Konditionalitäten einen kontraktiven Impuls auslösen und die Mitgliedstaaten dazu veranlassen, ihre Ausgaben zu senken, um die haushaltspolitischen Ziele zu erreichen. Dies würde dem politischen Ziel des territorialen Zusammenhalts und den übergeordneten Zielen des Programms „NextGenerationEU“ zuwiderlaufen.

---

<sup>33</sup> EWSA Entschließung Einbeziehung der organisierten Zivilgesellschaft in die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne – was funktioniert und was nicht?\_2021 [ABl. C 155 vom 30.4.2021, S. 1.](#)

<sup>34</sup> [ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 227.](#)

3.5.5 Für eine nachhaltige Erholung ist eine akkommodierende Geldpolitik nach wie vor von entscheidender Bedeutung. Das Europäische Parlament könnte seine jährlichen Entschlüsse zur EZB und seine vierteljährlichen Anhörungen zum „währungspolitischen Dialog“ mit der EZB nutzen, um über sekundäre Ziele abzustimmen und einen demokratischeren Prozess mit Leitlinien für die makroökonomische und die Industriepolitik in Gang zu setzen. Dies würde eine stärkere Einbeziehung der Sozialpartner, der Bürgerinnen und Bürger sowie der nationalen Parlamente ermöglichen. Auf diese Weise würde die EZB für ein erweitertes Bündel von Zielen neu legitimiert. Sie könnte effizient arbeiten und ihr komplettes Instrumentarium einsetzen, um unter der Federführung demokratischer Institutionen auf klare, in einem politischen Prozess festgelegte strategische Ziele hinzuwirken. Die EZB ist eine öffentliche Einrichtung und kann den Mitgliedstaaten dabei helfen, sich in Zeiten steigender Zinssätze zu finanzieren – entweder unter dem Gesichtspunkt der Preisstabilität oder der Beschäftigung –, indem sie Zinssätze und Zinsspreads anvisiert oder gezielte geldpolitische Instrumente einsetzt.

Brüssel, den 20. Oktober 2021

Christa SCHWENG

Präsidentin des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

---