

Vorschläge zur Reform der Fiskalregeln im Euro-Raum

Eine gemeinsame Erklärung des Conseil d'analyse économique und des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Aktuell stehen erneut verschiedene Vorschläge zur Reform des Euro-Raums auf der politischen Agenda. Der französische Conseil d'analyse économique und der deutsche Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung begrüßen das wiedererwachte Interesse der Politik an diesem Thema. Allerdings stand die Ausgestaltung des fiskalischen Rahmenwerks des Euro-Raums bisher noch nicht im Zentrum der politischen Diskussion. Mitglieder beider Räte haben nun unabhängig voneinander zwei Vorschläge für Reformen der europäischen Fiskalregeln veröffentlicht.¹ Ihre Kernthesen wurden am 12. September 2018 bei einem Workshop im Brüsseler Think-Tank Bruegel vorgestellt und diskutiert. Trotz unterschiedlicher Vorstellungen über die konkrete Ausgestaltung sehen beide Beiträge vor, das fiskalische Rahmenwerk merklich zu vereinfachen und die Fiskalregeln rund um eine öffentliche Ausgabenregel zu neu gestalten.

Unser gemeinsamer Ausgangspunkt ist die Beobachtung, dass die bestehenden Fiskalregeln in mehrerlei Hinsicht bedeutende Defizite aufweisen: i) sie sind übermäßig komplex, intransparent und anfällig für Mess- und Prognosefehler; ii) viele europäische Staaten haben es in der Vergangenheit vernachlässigt, die Staatsverschuldung zu reduzieren, was nahelegt, dass die Regeln in guten Zeiten nicht ausreichend bindend waren; iii) sie führten zu pro-zyklischer Fiskalpolitik, da Regierungen keinen ausreichenden Abstand zu den durch die Regeln festgelegten Grenzen eingehalten haben, sodass in schlechten Zeiten zu viele Regierungen umfangreiche fiskalische Anpassungen vornehmen mussten. Wir erkennen an, dass die nach der großen Rezession eingeführten Reformen darauf abzielten, die europäischen Fiskalregeln zu stärken und ihre pro-zyklische Natur zu verringern; doch dies geschah zu Lasten einer erhöhten Intransparenz der Fiskalregeln.

Beide Vorschläge legen nahe, das bestehende fiskalische Rahmenwerk umzugestalten, ohne dabei die Europäischen Verträge zu ändern. In ihrem Zentrum steht eine Ausgabenregel: Nominale Ausgaben sollten nicht schneller wachsen als das langfristige nominale Bruttoinlandsprodukt. Darüber hinaus sollten sie in Ländern mit einem übermäßig hohen Niveau der öffentlichen Verschuldung langsamer wachsen. Obwohl sich beide Vorschläge im Hinblick auf die Durchsetzungsmechanismen und die Einzelheiten des institutionellen Rahmens unterscheiden, sehen sie gleichermaßen bedeutende Vorteile in einer Fokussierung auf eine Ausgabenregel: i) sie ist einfacher und funktionaler als die bestehenden Regeln; ii) sie ermöglicht es, dass automatische Stabilisatoren besser wirken können (Teile der Ausgaben für Arbeitslose sind von der Regel auszunehmen); iii) jeder Staat kann sein präferiertes Ausgabeniveau wählen, da die Regel diskretionäre Steueränderungen zur Gegenfinanzierung berücksichtigt, solange die Schuldentragfähigkeit nicht gefährdet ist. Zudem fordern wir, dass die Unabhängigkeit von Fiskalräten sowie ihre Rolle als effektive Überwachungsinstitutionen gestärkt werden sollten.

Wir schlagen vor, die Ausgestaltung des fiskalischen Rahmens zum Kernpunkt der Agenda der Euro-Raum-Reformen zu machen. Wir erkennen an, dass das keine einfache Aufgabe ist, aber wir hoffen, dass unsere Vorschläge einen Beitrag dazu leisten, die Diskussion zu strukturieren.

Dieser Text ist eine Übersetzung der englischsprachigen Erklärung „Proposals to reform fiscal rules in the Eurozone“, welches die maßgebliche Fassung ist.

¹ Conseil d'analyse économique, European fiscal rules require a major overhaul, von Z. Darvas, Ph. Martin und X. Ragot. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Refocusing the European fiscal framework, von L.P. Feld, Ch.M. Schmidt, I. Schnabel und V. Wieland.

Proposals to reform fiscal rules in the Eurozone

A joint statement of the French and German Economic Councils

Proposals to reform the Eurozone are on the agenda again. The French Council of Economic Analysis and the German Council of Economic Experts welcome this renewed interest by governments. The fiscal framework of the Eurozone has, however, so far not been at the core of the political discussions. Members of both Councils have just independently published two proposals for ambitious reforms of the European fiscal rules². Their main results were presented and discussed at a workshop at Bruegel on September 12. While they are not identical, the two contributions converge on the need to markedly simplify the fiscal framework and to redesign fiscal rules with a focus on a public expenditure rule.

Our common starting point is that existing fiscal rules have failed on several dimensions: i) they are overly complex, non-transparent and prone to measurement errors; ii) many European countries have failed to reduce public debt levels suggesting that the rules were not stringent enough in good times; iii) they have generated pro-cyclical fiscal policy as governments did not leave enough space towards the limits set by the rules, such that in bad times, too many governments had to conduct a fiscal adjustment. We recognize that the reforms introduced after the Great Recession attempted to strengthen European fiscal rules and reduce their pro-cyclical nature but this was done at the cost of making fiscal rules non-transparent.

Without changing the treaty, both proposals recommend to reform the existing fiscal framework. A common element is an expenditure rule which follows one guiding principle: nominal expenditures should not grow faster than long-term nominal income. Moreover, they should grow at a slower pace in countries with excessive levels of debt. Although our proposals differ in some respects, in particular regarding the enforcement mechanisms and the detailed institutional framework, both consider this type of expenditure rule to have many advantages: i) it is simpler and more operational than the current rules; ii) it allows automatic stabilizers to work better (we also both propose to exclude parts of unemployment expenditures from the rule); iii) different countries can choose different levels of public spending since the rule tolerates discretionary changes in taxes as long as these are coherent with debt sustainability. We also both recommend to strengthen the independence of fiscal councils and their role as effective watchdogs.

We recommend that the fiscal framework should be at the core of the agenda of reforms for the Eurozone. We recognize that this is no easy task but we hope our proposals can help structure the discussions.

² French Council of Economic Analysis, European fiscal rules require a major overhaul, by Z. Darvas, Ph. Martin and X. Ragot. German Council of Economic Experts, Refocusing the European fiscal framework, by L.P. Feld, Ch.M. Schmidt, I. Schnabel and V. Wieland.