

# TRANSFORMATION DURCH DIE REFORM DES STABILITÄTS- UND WACHSTUMSPAKTS

## POLITISCHER HINTERGRUND

Der [Stabilitäts- und Wachstumspakt](#) (SWP) überwacht seit 1997 die Finanzen der EU-Mitgliedstaaten, um das Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion zu garantieren. Im [Maastricht-Vertrag](#) wurden 1992 die Konvergenzkriterien für den Beitritt zur Währungsunion festgelegt. Neben Stabilitätskriterien wie stabile Preise und langfristige Zinssätze legt der Vertrag die Obergrenzen für die Gesamt- und Neuverschuldung der Euroländer fest: die Obergrenze des Schuldenstands mit 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) sowie ein maximales Defizit pro Jahr von drei Prozent. 2011-13 wurden die Kriterien durch das mittelfristige Ziel eines ausgeglichenen Haushalts sowie einem Abbaupfad der Schulden verschärft. Durch die [Sixpack-Reform](#) wurde eine Schuldenregel, die so genannten 1/20-Regel eingeführt. Danach müssen die Euro-Mitgliedstaaten ihre übermäßigen Schulden, d.h. den Abstand zwischen der 60-Prozent-Grenze und der tatsächlichen Schuldenquote, um 5 Prozent pro Jahr reduzieren. Die Überwachung erfolgt durch jährliche Stabilitäts- und Konvergenzprogramme. Den Rahmen für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik in der EU bildet seit 2011 das [Europäische Semester](#).

Die EU-Kommission will den gesamten EU-Rahmen für die Fiskalpolitik reformieren (Reform des [EU-Fiskalrahmens](#) / [Fiskalvertrag](#)). Dazu will sie im Herbst 2022 einen Diskussionsvorschlag vorlegen, der Anfang 2023 in einen Gesetzesvorschlag münden soll. Die deutsche Bundesregierung hat im August 2022 [ihre Prinzipien für die Reformdiskussion zu den EU-Fiskalregeln](#) veröffentlicht.

## DER SWP UND DIE FOLGEN VON CORONA UND DEM KRIEG IN DER UKRAINE

Zur Bewältigung der wirtschaftlichen und sozialen **Folgen der Covid-19-Krise** hat die EU ein temporäres Aufbauinstrument [Next Generation EU \(NGEU\)](#) geschaffen, das über eine Kreditaufnahme auf EU-Ebene finanziert wird und ein Volumen von 750 Milliarden Euro hat. Aus diesen Mitteln werden Darlehen für die Mitgliedstaaten und Zuschüsse für EU-Programme finanziert. Sie müssen bis spätestens 2028 über den EU-Haushalt zurückgezahlt werden. Um Geld aus dem größten NGEU-Instrument, der [Aufbau- und Resilienzfazilität](#) (Recovery and Resilience Facility, RRF) zu erhalten, müssen die Mitgliedstaaten nationale **Aufbau- und Resilienzpläne** (ARP) (für Deutschland [DARP](#)) erstellen. Diese sollen die im Europäischen Semester identifizierten länderspezifischen Herausforderungen adressieren und unter anderem zum ökologischen (37 Prozent der Mittel) und digitalen Wandel (20 Prozent) beitragen. Für diese Gelder gilt das „Do No Significant Harm“-Prinzip (Prinzip, keinen erheblichen Schaden zu verursachen) (Vgl. hierzu die [Positionierung](#) der zivilgesellschaftlichen Koalition der Green 10). Für die Jahre 2022 und 2023 sind das Europäische Semester und die Wiederaufbaupläne über die [Länderspezifischen Empfehlungen](#) eng miteinander verknüpft.

Als Antwort auf die Covid-19-Krise haben die EU-Kommission und der Ministerrat im März 2020 die sogenannte [„allgemeine Ausweichklausel“](#) des Stabilitäts- und Wachstumspakts aktiviert. Diese setzt die Verfahren des SWP nicht aus, erlaubt es aber den Mitgliedstaaten, von den üblichen Haushaltsanforderungen abzuweichen, solange dies die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen nicht gefährdet.

Im Zuge des **Russischen Angriffskrieges auf die Ukraine** und der Sanktionen bzw. Einschränkung der Energielieferungen aus Russland ist der ökonomische und soziale Druck in Deutschland und der EU insgesamt gestiegen. Um für die Mitgliedstaaten mehr Spielraum zur Abfederung der Härten zu schaffen, hat die EU-Kommission die im Mai 2022 [allgemeine Ausweichklausel bis Ende 2023 verlängert](#). Gleichzeitig beharrt der deutsche Finanzminister auf ein Einhalten der Schuldenbremse.



## SCHULDENSTÄNDE IN DER EU

Die Begrenzung der Schuldenquote auf 60 Prozent des BIP wird in den wenigsten Mitgliedstaaten eingehalten. Bereits vor der Covid-19-Krise [2019](#) lagen die Bruttoschulden im Vergleich zum BIP von Frankreich und Spanien bei über 95 Prozent, in Italien sogar bei über 134 Prozent. Deutschland hat die festgelegte maximale Schuldenquote 2019 mit 59,7 Prozent knapp unterschritten. Nach Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel haben sich die Schuldenstände der Mitgliedstaaten drastisch erhöht. Im [1. Quartal 2022](#) lag die durchschnittliche Schuldenquote im Vergleich zum BIP in der EU bei 87,8 Prozent, in der Eurozone bei 95,6 Prozent, in Ländern wie Italien oder Griechenland sogar bei 152,6 Prozent bzw. bei 189,3 Prozent. Der Schuldenstand Deutschlands lag im EU-Vergleich mit 68,6 Prozent unter dem Durchschnitt. Estland hat mit 17,6 Prozent die geringste Staatsverschuldung in Relation zum BIP.

Solange die Zinsen für die Kreditaufnahme niedrig bleiben stellt eine hohe Verschuldung nicht unbedingt ein Problem dar. Dies ändert sich derzeit. Ein [Arbeitspapier des Internationalen Währungsfonds](#) stellt fest, dass es keine wirkliche Schuldengrenze gibt. Japan mit einer Bruttoschuldenquote von [254 Prozent im Jahr 2020](#) ist ein praktisches Beispiel dafür, dass eine hohe Verschuldung nicht zum Zahlungsausfall oder zu übermäßiger makroökonomischer Instabilität führen muss.

## DER SWP UND DER EUROPÄISCHE GREEN DEAL

Der [Europäische Green Deal \(EGD\)](#) sieht vor, im Rahmen des **Europäischen Semesters** Initiativen zur Überprüfung und Bewertung der Verfahren der Mitgliedstaaten und der EU für eine umweltgerechte Haushaltsplanung zu starten. Außerdem sollen die UN-Nachhaltigkeitsziele ab 2020 schrittweise in das Europäische Semester [eingebunden werden](#). Allerdings hat die EU-Kommission das bisher nicht umgesetzt. Der EU-Fiskalrahmen ist intransparent und undemokratisch, da das EU-Parlament nur [wirtschaftspolitischer Dialogpartner](#) ist und auch keine Kontrolle durch die Zivilgesellschaft vorgesehen ist.

Die [EU-Kommission schätzt](#), dass **zusätzliche Investitionen** in Höhe von mindestens 520 Milliarden Euro pro Jahr benötigt werden, um die Transformation bis 2030 zu finanzieren. Wenn wir uns jetzt nicht stark engagieren, werden die [Kosten durch Untätigkeit](#) in den Bereichen Klima, Umwelt und Soziales noch höher sein. Einer [Studie der Agora Energiewende](#) zufolge liegt der öffentliche Finanzbedarf für Klimainvestitionen in Deutschland bei 260 Milliarden Euro (26 Milliarden Euro jährlich), um das 2030-Klimaziel der Bundesregierung zu erreichen. Laut der Kreditanstalt für [Wiederaufbau \(KfW\) betragen die öffentliche Investitionsbedarfe zur Erreichung der Klimaneutralität](#) in Deutschland bis 2045 knapp 500 Milliarden Euro. Die größten staatlichen Bedarfe sieht die KfW in den Sektoren Energie (297 Milliarden Euro), Verkehr (137 Milliarden Euro) und bei den Gebäuden (47 Milliarden Euro). Die KfW geht von einer Versechsfachung des gegenwärtigen Investitionsniveaus aus. Der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) hat bereits 2019 zusammen mit dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) ein auf mehrere Jahre angelegtes Programm für deutlich höhere öffentliche und private Investitionen gefordert. Gemeinsam sprachen sich beide Verbände für eine [ambitionierte Investitionsoffensive der öffentlichen Hand](#) aus. Die vom DGB und BDI beauftragte [Studie](#) beziffert den zusätzlichen Bedarf an öffentlichen Investitionen für diese Dekade auf 45€ Mrd. jährlich. Dies beinhaltet neben Investitionen in die Klimaneutralität auch Investitionen in z.B. Breitbandausbau und die Verkehrsinfrastruktur. Laut der Modern Money Theory von [Dirk Ehnts](#) ist ein Vollbeschäftigungsziel besser als ein Defizitziel. Denn es bedarf hohe staatlichen Investitionen, um den EGD zu ermöglichen.

Bedenken hinsichtlich der Risiken für die Schuldentragfähigkeit erscheinen heute im Vergleich zu den sozialen und ökonomischen Kosten des Klimawandels und den anderen Krisen, vor denen Europa steht, unverhältnismäßig. **Klimawandel und seine Auswirkungen auf die Wirtschaft** und die öffentlichen Finanzen werden täglich deutlicher. Laut einer [Analyse zu den Klimafolgekosten in Deutschland](#) betragen die erfassbaren Schäden der Hitze- und Dürresommer 2018 und 2019 35 Milliarden Euro, die Flutkatastrophe 2021 mehr als 40 Milliarden Euro. Trotz dieser Risiken werden die Klimaziele nicht fiskalisch abgebildet.

Es gibt die Befürchtung, dass die für die **sozial-ökologische Transformation benötigten Investitionen** nach der Rückkehr zur Schuldenbremse des SWP nicht möglich sein werden. Denn eine Zunahme an öffentlichen grünen Investitionen ist nötig für die sozial-ökologische Transformation Europas und das Ziel der Klimaneutralität der EU bis 2050 im Rahmen des EGD (wie oben dargelegt).

Der SWP ist außerdem nicht für die Zielerreichung des EGD konzipiert. Zudem hat sich nach der Finanzkrise von 2008 gezeigt, dass die Regeln selbst bei einer Wirtschaftskrise nicht funktionieren. Die EU-Vorschriften schränkten die Fähigkeit der Mitgliedstaaten ein, sich vollständig von der Krise zu erholen. Die durchgesetzten Sparprogramme haben zu Kürzungen bei den Sozialausgaben geführt, die die sozioökonomischen Ungleichheiten innerhalb Europas verschärft haben.

## DEUTSCHLANDS POSITION ZUM SWP UNTER DER AMPEL

Im Koalitionsvertrag der Ampelkoalition aus SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP von 2021 steht: „Der Stabilitäts- und Wachstumspakt hat seine Flexibilität bewiesen. Auf seiner Grundlage wollen wir Wachstum sicherstellen, die Schuldenfähigkeit erhalten und für nachhaltige und klimafreundliche Investitionen sorgen. Die Weiterentwicklung der fiskalpolitischen Regeln sollte sich an diesen Zielen orientieren, um ihre Effektivität angesichts der Herausforderungen der Zeit zu stärken. Der SWP sollte einfacher und transparenter werden, auch um seine Durchsetzung zu stärken.“

Im August 2022 hat die Bundesregierung ihre Prinzipien für die Reformdiskussion zu den EU-Fiskalregeln veröffentlicht und an den Bundestag übermittelt (Englisch). Bundesfinanzminister Christian Lindner hat bestimmte Aspekte der Regierungsposition in einem Interview konkretisiert. Die Bundesregierung will sich in den EU-Verhandlungen für die folgenden Punkte einsetzen:

- Verbindliche mittelfristige Haushaltsziele: Beibehaltung der Maastricht-Kriterien (maximal 60 Prozent Gesamtverschuldung und maximal 3 Prozent Neuverschuldung pro Jahr),
- Abschaffung der 1/20-Regel zum Abbau der Schuldenstände pro Jahr, dafür Festschreibung von verbindlichen Anpassungspfaden  
[Fiscal Future sieht keine Erleichterung für hochverschuldete Staaten, solange der Anpassungspfad nicht definiert ist],
- Ausweitung der Berücksichtigung öffentlicher Investitionen in den Fiskalregeln, um Investitionen zu ermöglichen.  
[Im Koalitionsvertrag ist vorgesehen, Investitionen von europäischem Interesse zu privilegieren. Sven Giegold, Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), verspricht Investitionsmöglichkeiten für Klimaschutz und Digitalisierung und konkrete Vorschläge der Bundesregierung dazu. Allerdings soll das Herausrechnen einzelner Ausgabenposten oder -arten nicht gestattet sein [Absage an die Golden Rule des Europäischen Green Deal]. Zudem soll die Nutzung der Flexibilitätsklauseln für Investitionen und für Reformen nur in eng begrenztem Umfang einmalig bis zur Erreichung des Mittelfristigen Haushaltsziels erhöht werden.]
- Der präventive Arm soll verschärft werden: hochverschuldete EU-Staaten sollen eine Begrenzung auf 0,5 Prozent beim jährlichen strukturellen Haushaltsdefizit bekommen,
- Konsequente Durchsetzung der neuen Regeln durch die EU-Kommission.

Die in Deutschland im Artikel 109 des Grundgesetzes verankerte Schuldenbremse sieht vor, dass die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind. Lindner will 2023 nicht mehr von der Notfallklausel Gebrauch machen.

Angesichts der kritischen Lage, in der Deutschland sich befindet (massiver Investitionsdruck, um die Abhängigkeit von fossilen Energieträgern aus Russland zu verringern und der Notwendigkeit, Entlastung für Bürger\*innen zu schaffen) ist es fraglich, ob die Haushaltsplanung der Bundesregierung realistisch ist.



## AKTUELLE PROZESSE UND ZENTRALE AKTEURE

Die EU-Kommission hatte von Oktober bis Ende Dezember 2021 eine [Überprüfung des EU-Rahmens](#) für die wirtschaftspolitische Steuerung gestartet. **Alle Interessensvertreter** konnten sich bis zur bisherigen Funktionsweise des Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung sowie zu möglichen wirksamen Lösungen äußern.

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat bereits im Oktober 2021 ausführlich zur Reform des Fiskalrahmens [Stellung genommen](#).

Das [ZOE-Institut für zukunftsfähige Ökonomien](#) hat die unterschiedlichen Möglichkeiten analysiert, den finanzpolitischen Rahmen zu reformieren.

Ursprünglich hatte die EU-Kommission für das **1. Quartal 2022 Leitlinien für die Fiskalpolitik** und für das 2. Quartal 2022 **erste Reformvorschläge** angekündigt. Doch aufgrund des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine will die EU-Kommission erst im Herbst 2022 ein Diskussionspapier verabschieden. Ein konkreter Gesetzesvorschlag soll dann Anfang 2023 folgen.

**Deutschland** als wirtschaftlich stärkstem und größtem Mitgliedsland kommt bei der Reform der europäischen Fiskalregeln eine besondere Rolle zu. Allerdings könnten die ökonomischen Auswirkungen des Kriegs in der Ukraine auf das deutsche Wirtschaftsmodell sowie die gestörten globalen Lieferketten, von denen Deutschland abhängig ist, die Position Deutschlands schwächen. Südeuropäische Länder haben die Haltung Deutschlands in der Schuldenkrise nicht vergessen und erinnern nun mit [Schadenfreude](#) an die verfehlte deutsche Energiepolitik.

Zu Beginn der Corona Krise hat Deutschland zusammen mit Frankreich den Weg für eine gemeinsame (temporäre) Schuldenaufnahme in der EU geebnet (finanziert den NGEU). Das zeigt, dass die deutsche Finanzpolitik im Angesicht von schweren Herausforderungen in der Lage ist, sich anzupassen und weitreichende Entscheidungen zu treffen.

Die [Niederlande und Spanien](#) haben bereits ein gemeinsames Papier zur Reform der europäischen Fiskalregeln vorgelegt, das zeigt, dass beide Länder an einer gemeingültigen europäischen Lösung interessiert sind. Die Niederlande war ehemals Deutschlands stärkster Verbündeter in der Austeritätspolitik.

## NGO-FORDERUNGEN ZUR GOVERNANCE UND DEM SWP

Über 270 zivilgesellschaftliche Organisationen, Gewerkschaften und prominente Akademiker\*innen haben im März 2022 ein [Manifest für eine tiefgreifende Reform des EU-Fiskalrahmens](#) verabschiedet. Sie fordern, die Fiskalregeln an die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts anzupassen. Das Ziel der Wirtschaftspolitik in ganz Europa dürfe nicht nur darin bestehen, Schulden abzubauen. Die Wirtschaft müsse dem Abbau von sozioökonomischen, generationenübergreifenden und geschlechtsspezifischen Ungleichheiten, der Verwirklichung sozialer Rechte und dem Schutz von Klima und Umwelt dienen. Der finanzpolitische Rahmen der EU sollte gerechte Übergänge und eine systemische Transformation unserer Wirtschaft und Gesellschaft in vollem Umfang unterstützen, um die globale Erwärmung unter 1,5°C zu halten.

Das europäische Klimaschutznetzwerk **CAN Europe** hat an der [Konsultation](#) zur Überprüfung des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung teilgenommen und sich zur Reform des Fiskalrahmens der EU [positioniert](#). CAN Europe ist der Ansicht, dass ein solcher reformierter EU-Rahmen den Klima- und Umweltzielen der EU und einer gerechten Transformation unserer Volkswirtschaften dienen und gleichzeitig eine nachhaltige Staatsverschuldung und -defizite gewährleisten muss. Die anstehende Reform berge ein großes Potenzial zur Stärkung einer grünen Haushaltsführung und eines sozial gerechten Abbaus der Subventionen für fossile Brennstoffe. Sie biete auch die Gelegenheit, klimabezogene Risiken zu berücksichtigen, um die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte zu bewerten und sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten die Antikorruptionsvorschriften strikt einhalten.

Das **Europäische Umweltbüro (EEB)** hat sich ebenfalls an der Konsultation beteiligt. Zusätzlich zu den Punkten von CAN Europe kritisiert das EEB, dass die bisherige wirtschaftspolitische Koordination auf dem [BIP und dem Mythos des Grünen Wachstums](#) beruhe.

Ein breites Bündnis **deutscher und französischer Umweltverbände** hat im [März 2022](#) ihre Regierungen aufgefordert, die für die sozial-ökologische Transformation benötigten Mittel von den Schuldenregeln auszunehmen und eine „goldene Regel des Green Deals“ einzuführen. „Ziel der europäischen Stabilitätsregeln war immer, künftigen Generationen keine überschuldeten Haushalte zu hinterlassen. Der wichtigste Beitrag zur Stabilität, den wir jetzt leisten können, ist die Klima- und Biodiversitätskrise aufzuhalten, damit unsere Kinder und Kindeskindern eine lebenswerte Zukunft in einer intakten Natur erleben können. Die Rettung von Klima und Artenvielfalt darf nicht an Schuldenregeln scheitern,“ kommentierte DNR-Präsident Kai Niebert.

**Germanwatch** hat gemeinsam mit der Climate Company und der Frankfurt School ein [Factsheet](#) zur Schlüsselrolle des Europäischen Semesters beim grünen Wiederaufbau und für Reformen zur Erreichung der EU-Klimaziele veröffentlicht. Die **Climate Company** hat darüber hinaus ein Policy Briefing zum [Europäischen Semester und dem EGD](#) sowie zur Bewertung und zum Monitoring des [RRF und seinem Beitrag für den EGD](#) erstellt.

#### Förderhinweis: Der DNR wird institutionell

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses  
des Deutschen Bundestages

Die Verantwortung für den Inhalt liegt bei der Autorin