
Interparlamentarische Konferenz über Stabilität, wirtschaftspolitische Koordinierung und Steuerung in der EU am 12. Oktober 2020

Zusammenfassung des Vorsitzes

Im Rahmen der parlamentarischen Dimension der deutschen EU-Ratspräsidentschaft fand am 12. Oktober 2020 die 15. Tagung der Interparlamentarischen Konferenz über Stabilität, wirtschaftspolitische Koordinierung und Steuerung in der EU (SWKS) statt. Zum ersten Mal seit ihrer Gründung im Jahr 2013 wurde die Konferenz pandemiebedingt als Videokonferenz abgehalten. An der Konferenz nahmen insgesamt 131 Delegierte teil. Neben Abgeordneten aus 26 Mitgliedstaaten der EU und des Europäischen Parlaments waren auch Mitglieder der Parlamente des Beitrittskandidaten Albanien sowie Liechtensteins, Norwegens und des Vereinigten Königreichs vertreten.

Nach der Eröffnung der Konferenz durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages, Dr. Wolfgang Schäuble, debattierten die Delegierten in drei Sitzungen zu aktuellen Themen der Haushalts-, Finanz- und Wirtschaftspolitik. Die erste Sitzung zum Zusammenspiel von Geld- und Fiskalpolitik in der Wirtschafts- und Währungsunion stand unter dem Vorsitz des Leiters der Delegation des Deutschen Bundestages, Abgeordneter Dr. André Berghegger. Die zweite Sitzung zur Zukunft der europäischen Fiskalregeln leitete der Abgeordnete Dr. h. c. Hans Michelbach, Mitglied des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages, während die dritte Sitzung zur wirtschaftlichen Erholung Europas durch den Abgeordneten Oliver Wittke, Mitglied des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages, moderiert wurde.

1. Eröffnung der Konferenz

In seinem Grußwort bezeichnete Dr. Wolfgang Schäuble, Präsident des Deutschen Bundestages, die nationalen Parlamente in der EU als „Transmissionsriemen“ zwischen Bürgerinnen und Bürgern und den Institutionen der EU. Diese Rolle sollten Parlamentarier zum Anlass nehmen, im Hinblick auf die nötigen Reformen in der EU die aktuelle Krise als Chance zur Veränderung zu begreifen. Die dringendsten Aufgaben sollten dabei zuerst angepackt werden, z.B. die Ausweitung von qualifizierten Mehrheitsbeschlüssen auf mehr Politikbereiche oder eine grundsätzliche Diskussion über die Kompetenzverteilung zwischen europäischer Ebene und den Mitgliedstaaten. Er erinnerte daran, dass viele Probleme der Mitgliedstaaten nur in der EU und nur gemeinsam gelöst werden könnten. Dies treffe auch auf die Themen der Konferenz zu.

Der Leiter der Delegation des Deutschen Bundestages, Abgeordneter Dr. André Berghegger, ging in seinen eröffnenden Worten auf die Bedeutung des interparlamentarischen Austausches in der aktuellen Krise ein. Gemeinhin würden Krisenzeiten als „Stunde der Exekutive“ bezeichnet, dies entbinde die Parlamente jedoch nicht ihrer Verantwortung der Kontrolle des Regierungshandelns. Daher finde die SWKS-Konferenz zum richtigen Zeitpunkt statt.

2. Sitzung I: Neue Partnerschaft: Bekommt die Geldpolitik nun die geforderte fiskalpolitische Unterstützung?

In ihrem Impulsvortrag gab zunächst Prof. Dr. Isabel Schnabel, Mitglied des Direktoriums der EZB, einen Überblick über die Geldpolitik der letzten Jahre. Die radikalen Veränderungen illustrierte sie anhand der Entwicklung zweier Hauptindikatoren: Innerhalb der letzten beiden Dekaden sei die Hauptrefinanzierungsrate der EZB von knapp unter 5 % auf 0 % gesunken. Die Inflation (Konsumentenpreise) habe sich von im Schnitt 2,2 % in der Zeit von 1999 bis zum Vorabend der Finanzkrise im August 2008 auf durchschnittlich 1,2 % seit dieser Zeit verringert und damit deutlich unter dem Inflationsziel der EZB von unter, aber nahe 2 % gelegen. Diese Entwicklung lasse sich auch in anderen Währungsräumen erkennen. Das Verfehlen des Inflationsziels und die Frage, was dagegen getan werden kann, seien Gegenstand der Strategieüberprüfung der EZB. EZB-Direktoriumsmitglied Prof. Dr. Schnabel wies allerdings auf exogene Faktoren hin: hohe Sparraten, alternde Gesellschaften und geringeres Produktivitätswachstum übten Druck auf den natürlichen Zins aus. Daraus ergäben sich aus ihrer Sicht zwei Konsequenzen: wenn der natürliche Zins sinke, müssten die Notenbankzinsen auch stetig sinken, um noch einen Impuls setzen zu können; neue Instrumente der EZB würden notwendig. Gleichwohl sei die Geldpolitik nicht machtlos geworden und die zum Teil harsche Kritik der EZB-Politik ungerechtfertigt. Insbesondere hätten Kaufprogramme weder die disziplinierende Funktion der Finanzmärkte unterminiert noch zu Fehlanreizen (*moral hazard*) geführt. Vielmehr hätten die ausreichend mit Liquidität versorgten Finanzmärkte in der Krise viele Effekte abfedern können (*back-stop*). In Zeiten großer Unsicherheit müsse die Fiskalpolitik einspringen, um den privaten Investitionsausfall aufzufangen. Dadurch erhöhe sich auch die Wirksamkeit der Geldpolitik. Angesprochen auf den Titel der Sitzung wollte EZB-Direktoriumsmitglied Prof. Schnabel nicht von einer neuen „Partnerschaft zwischen Geld- und Fiskalpolitik“ sprechen, da dies einen Grad an Kooperation andeute oder impliziere, der mit der Unabhängigkeit der EZB unvereinbar wäre. Gleichzeitig stünden die EZB und sie immer für einen Austausch dieser Art zur Verfügung.

Der Bundesminister der Finanzen der Bundesrepublik Deutschland, Olaf Scholz, verwies in seinem Impulsvortrag auf die Wurzeln der SWKS in der Finanz- und Staatsschuldenkrise. Dadurch sei die europäische Demokratie gestärkt worden. Er zeigte sich zufrieden, dass die Europäische Union in der Krise schnell Solidarität gezeigt habe. Auch deshalb sei bisher kein Land in Zahlungsschwierigkeiten geraten. Der neue Mehrjährige Finanzrahmen und das Wiederaufbauprogramm seien ein großer Fortschritt, insbesondere, weil die Union massiv in Zukunftstechnologien investiere. Bundesfinanzminister Scholz betonte, dass (i) die Finanzmittel von der EU selbst aufgenommen und nicht zur Finanzierung laufender Budgets, sondern für Investitionen eingesetzt werden sollen, (ii) mit der Rückzahlung zeitnah begonnen werden und (iii) die EU neue Eigenmittel erhalten solle, um die Rückzahlung zu stärken. Dadurch rücke die EU fiskalisch stärker zusammen; Fortschritte brauche es freilich noch bei der Banken- und der Kapitalmarktunion. Bundesfinanzminister Scholz sah die EU aber auf dem Weg zu einer „*more perfect Union*“.

Auf Fragen aus dem Abgeordnetenkreis kam EZB-Direktoriumsmitglied Prof. Schnabel auf mögliche Vermögenspreisblasen und steigende Ungleichheiten innerhalb der Gesellschaft zu sprechen.

Sie bestritt die These, dass die Geldpolitik der EZB keine Wirkung auf die Realwirtschaft gehabt habe. Da viele Europäer Immobilien hielten, wirke eine Steigerung der Vermögenspreise auch zu ihren Gunsten. Man müsse sich die zukünftige Messung der Inflation genau anschauen. Bundesfinanzminister Scholz sah eine Investitionslücke in der Realwirtschaft, die aber nichts mit den Themen Inflation bzw. Vermögenspreisblasen zu tun habe. Vielmehr sprach er sich für eine Umleitung von Finanzinvestitionen in die Realwirtschaft aus. Überdies bedürfe es staatlicher Investitionen in die öffentliche Infrastruktur. Schließlich warb Bundesfinanzminister Scholz für einen verstärkten Eigenkapitaleinsatz.

Auf die Frage, wann es wieder zu einer Normalisierung der Geldpolitik kommen werde, betonte EZB-Direktoriumsmitglied Prof. Schnabel, dass die Geldpolitik der EZB in erster Linie von ihrem Mandat und den einfließenden Daten bestimmt werde. Der Rückgang des natürlichen Zinses habe dazu geführt, dass die konventionelle Geldpolitik an ihre Grenzen gekommen sei. Insofern sei der Einsatz unkonventioneller Instrumente geboten gewesen. Die generelle Unsicherheit und insbesondere die Sorge um den Arbeitsplatz stellten aktuell die größten Probleme dar. Dies könne dazu führen, dass sich Haushalte beim Konsum zurückhielten. Dazu komme ein Mangel an privater Investitionstätigkeit. Die Hauptreaktion müsse auf fiskalischer Seite liegen; die Geldpolitik sei hier – anders als in der Vergangenheit – nur das Mittel der zweiten Wahl. Die zukünftige Geldpolitik der EZB hänge von der Wirtschaftsentwicklung, der Konjunktur und der Reaktion der Fiskalpolitik ab. Das grundlegende Ziel von *Next Generation EU*, langfristiges Wachstum zu generieren, könne die Geldpolitik nur unterstützen. Bundesfinanzminister Scholz betonte, dass die EU fiskalisch richtig reagiert habe. Die klaren Ankündigungen hätten dafür gesorgt, dass die Märkte Vertrauen in die europäischen Antworten gefasst hätten. Wenn man sich die massiven Programme ansehe, stelle man fest, dass sie die aktuellen Probleme adressierten (etwa bei den Themen Kurzarbeit und Investitionen im Gesundheitssektor). Investitionsbedarfe müssten schnell angegangen; Gelder müssten während der Krise und nicht verspätet eingesetzt werden.

Darüber hinaus wurde die Koordinierung der Wirtschafts- und Steuerpolitik diskutiert. Bundesfinanzminister Scholz warb dafür, einer weiteren Erosion der Steuerbemessungsgrundlagen und einer Verlagerung von Gewinnen zu begegnen. Man habe die Bestrebungen zur Bekämpfung von Steuervermeidung intensiviert. Insofern verwies er auf die Bemühungen im Rahmen der OECD. EZB-Direktoriumsmitglied Prof. Schnabel erläuterte, dass die Pandemie zu mehr Divergenz im Euroraum geführt habe, was nicht am Verhalten der Mitgliedstaaten, sondern an der unterschiedlichen Betroffenheit durch die Pandemie liege. Die Fiskalpolitik müsse einen Umgang mit dieser Divergenz finden.

Gleichsam als Überleitung zur folgenden Sitzung wurde die Frage angesprochen, ob die Regeln des Stabilitätspakts noch zeitgemäß seien. Bundesfinanzminister Scholz vertrat dazu die Ansicht, dass die Fiskalregeln ihre Flexibilität bewiesen hätten. Es sei ein Fortschritt, dass die EU jetzt auch gemeinsame Verbindlichkeiten aufnehmen könne und noch während der Laufzeit des Mehrjährigen Finanzrahmens mit der Rückzahlung begonnen werde. EZB-Direktoriumsmitglied Prof. Schnabel sah Reformbedarf beim Stabilitätspakt, da die Regeln sehr komplex, schwer durchsetzbar und prozyklisch seien.

3. Sitzung II: Zukunft der europäischen Fiskalregeln: Sind die Vorschriften zur haushaltspolitischen Überwachung noch zielführend?

In seinem Impulsreferat erinnerte der geschäftsführende Direktor des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), Klaus Regling, daran, dass der Stabilitäts- und Wachstumspakt in der Vergangenheit oft prozyklisch umgesetzt worden sei: In wirtschaftlich guten Zeiten hätten die Mitgliedstaaten oftmals in ihren Staatshaushalten keine Puffer aufgebaut, um in Rezessionen fiskalpolitisch gegensteuern zu können, ohne die Regeln zu verletzen. Angesichts der im März 2020 aufgrund der COVID-19-Pandemie erstmals temporär ausgesetzten Regeln sei es wichtig, dass die Mitgliedstaaten nun schnell Klarheit darüber erhielten, wie der fiskalische Pfad in den nächsten zwei bis drei Jahren aussehen soll. Zugleich müssten die Regeln derart reformiert werden, dass sie künftig transparenter werden und effektiver wirken.

Der EU-Kommissar für Wirtschaft, Paolo Gentiloni, kritisierte, dass die EU-Fiskalregeln in der Vergangenheit nicht in allen Mitgliedstaaten zu einem Abbau der Verschuldungen führten. Auch seien die bestehenden Regeln zu komplex. Überdies sei die richtige Balance zwischen makroökonomischer Stabilisierung und Schuldentragfähigkeit nicht immer erreicht worden. Gleichwohl sei in einer Wirtschafts- und Währungsunion und damit der Eurozone eine Koordinierung der nationalen Fiskalpolitiken grundsätzlich erforderlich. Wichtig sei, die Regeln einfacher zu gestalten und Anreize für Investitionen zu setzen. Auch müsse aufgrund der krisenbedingt steigenden Verschuldungen über eine Schuldenregel diskutiert werden. Des Weiteren sei eine dauerhafte fiskalische Stabilisierungsfunktion auf europäischer Ebene zur Ergänzung der Geldpolitik erforderlich.

In der anschließenden Diskussion mit den Abgeordneten bestätigte EU-Kommissar Gentiloni, dass der Stabilitäts- und Wachstumspakt auf jeden Fall im Jahr 2021 und eventuell sogar im Folgejahr deaktiviert bleiben solle. Entscheidend werde die wirtschaftliche Entwicklung in den Mitgliedstaaten sein. ESM-Direktor Regling ließ den Einwand, die geplanten hohen Staatsverschuldungen im Zusammenhang mit den Aufbauhilfen benachteiligten künftige Generationen, nicht gelten. Wären all die fiskalischen Maßnahmen auf nationaler wie auch auf europäischer Ebene nicht getroffen worden, gäbe es hingegen tatsächlich Belastungen für die zukünftigen Generationen, weil die Wirtschaftsleistung dann noch stärker zurückgehen würde. Es liege also im Interesse der zukünftigen Generationen, dass die europäischen Institutionen und die nationalen Regierungen massiv fiskalpolitisch reagierten.

Überwiegend Einigkeit bestand dahingehend, dass die europäischen Fiskalregeln vereinfacht werden sollten. Strittig erschien hingegen, ob bestimmte Ausgabenarten von den Fiskalregeln ausgenommen werden sollten, etwa um Investitionen in die digitale und ökologische Transformation zu erleichtern.

Zusammenfassend stellte der Leiter der Sitzung, Abgeordneter Dr. h. c. Michelbach, fest, dass eine Neugestaltung der europäischen Fiskalregeln erst nach Überwindung der Wirtschaftskrise sinnvoll sei. Wenn die unterschiedlichen Erfahrungen der Mitgliedstaaten sowie die Erkenntnisse der europäischen Institutionen bei den Änderungen berücksichtigt würden, könne die EU zu einem Regelwerk gelangen, das von allen akzeptiert werde.

4. Sitzung III: Wirtschaftliche Erholung in Europa – was sind die nächsten Schritte?

In dieser Sitzung ging es um eine Bestandsaufnahme der wirtschaftlichen Situation in Europa und die Frage, was für eine Erholung der Konjunktur und den Wiederaufbau nach der COVID-19-Pandemie jetzt entscheidend sei.

Der Bundesminister für Wirtschaft und Energie der Bundesrepublik Deutschland, Peter Altmaier, machte drei große Herausforderungen aus, die Europa seiner Ansicht nach gleichzeitig lösen müsse: Den wirtschaftlichen Aufschwung nach COVID-19, den Prozess der Digitalisierung und die Erreichung von Klimaneutralität bis 2050. Deshalb sei es richtig, auf dem Höhepunkt der Pandemie einen starken Akzent für alle drei Herausforderungen zu setzen. Nicht zuletzt deshalb, weil es im gemeinsamen Binnenmarkt und in der Währungsunion ein überragendes Interesse daran gebe, dass die wirtschaftliche Entwicklung in allen EU-Mitgliedstaaten vorankomme. COVID-19 habe die europäische Wirtschaft mit beispielloser Härte getroffen. Aber die Krise biete der EU auch die Chance, sich besser für die Zukunft aufzustellen. Europa müsse eine führende Rolle bei Prozessen wie der Digitalisierung, der Datenverarbeitung oder der Künstlichen Intelligenz einnehmen, weil diese Entwicklungen enormen Einfluss auf das künftige Wachstum oder den Arbeitsmarkt ausüben würden. Die EU habe sich das Ziel gesetzt, in dreißig Jahren klimaneutral zu sein. Man warte nicht ab, wie sich andere Industrienationen verhielten, sondern handele. Bundeswirtschaftsminister Altmaier strich die Bedeutung des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente für die Europäische Integration heraus und würdigte die Kooperation und den Austausch der verschiedenen Ebenen auf der Konferenz.

Nun brauche es eine möglichst schnelle Einigung zwischen der Europäischen Kommission, den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament über den Mehrjährigen Finanzrahmen und den Wiederaufbaufonds.

Der Exekutiv-Vizepräsident der Europäischen Kommission, Valdis Dombrovskis, erinnerte in seinem Beitrag daran, dass gleich zu Beginn der Pandemie die EU der Welt gezeigt habe, dass sie entschlossen und schnell handeln kann, um Existenzen zu schützen, die Wirtschaft anzukurbeln und den Wiederaufbau gemeinsam anzugehen. Europa sei jedoch leider immer noch in einer Ausnahmesituation und die europäische Wirtschaft stecke in der tiefsten Rezession ihrer Geschichte. Die EU und die Mitgliedstaaten hätten gut zusammengearbeitet, um den Schock abzufedern. Zugleich gebe es noch viele Herausforderungen, wie steigende Unternehmensinsolvenzen oder notleidende Kredite. Vizepräsident Dombrovskis unterstrich, dass die EU nun eine einmalige Gelegenheit habe, allen Mitgliedstaaten zu helfen, gestärkt aus der Krise herauszukommen. Der Wiederaufbaufonds gebe der EU die Möglichkeit, in die Widerstandsfähigkeit von Wirtschaft und Gesellschaft sowie in die grüne und digitale Transformation zu investieren. Das Paket sei eine beispiellose Reaktion auf eine beispiellose Krise. Nun müssten sich der Europäische Rat und das Europäische Parlament zügig einigen, dass die Mittel zu Beginn des Jahres 2021 einsatzbereit seien.

Er appellierte an die deutsche EU-Ratspräsidentschaft und die Mitgliedstaaten, den Eigenmittelbeschluss so schnell wie möglich zu ratifizieren. Vizepräsident Dombrovskis betonte, dass Mitgliedstaaten sich für ihre Projekte im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität zusammentun

sollten, um eine europäische Wirkung zu entfalten und begrüßte ausdrücklich gemeinsame Vorschläge von Deutschland und Frankreich. Investitionen und Reformen gehörten immer zusammen. Deshalb würden die nationalen Vorschläge auf Grundlage der länderspezifischen Empfehlungen der letzten beiden Jahre bewertet werden. Dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten kämen zentrale Rollen zu: ihre Einbindung und Mitwirkung sei entscheidend, um sicherzustellen, dass die Pläne gut konzipiert, von hoher Qualität und zielgerichtet seien. Das sog. *Ownership* der nationalen Parlamente für den jeweiligen Wiederaufbauplan sei der Schlüssel für eine effektive Umsetzung, die bis zu 2 % zusätzlichen BIP-Wachstums und bis zu zwei Millionen neue Arbeitsplätze schaffen könne.

Abgeordneter Oliver Wittke hob als Sitzungsleiter hervor, dass eindrucksvolle Antworten auf den historischen Einbruch der Wirtschaftstätigkeit gefunden worden seien. Wichtig sei, bei der Umsetzung der Programme die nationalen Parlamente und das Europäische Parlament eng einzubinden. Die Aufbau- und Resilienzpläne, die von den Mitgliedstaaten für die Auszahlung von Mitteln im Rahmen des Wiederaufbauplans *Next Generation EU* eingereicht werden müssen, bedürfen einer parlamentarischen Begleitung. Wittke betonte, dass auch eine Verzahnung der nationalen Hilfsmaßnahmen mit den europäischen Programmen für einen zielgerichteten Mitteleinsatz von entscheidender Bedeutung sei.

In der Diskussion wurde die Sorge geäußert, dass ein rechtzeitiger Abschluss der Verhandlungen über den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen und das damit verknüpfte Wiederaufbauprogramm nicht gelingen könnte. Es herrschte große Einigkeit, dass die Hilfsmaßnahmen schnell einsatzbereit sein müssten, um den wirtschaftlichen Aufschwung nachhaltig unterstützen zu können. Von Teilnehmern wurde kritisiert, dass die Parlamente bei der Gestaltung und Entwicklung der Maßnahmen nicht von Beginn an beteiligt worden seien. Eine noch stärkere Berücksichtigung von Digitalisierung und Klimawandel bei der Mittelverwendung wurde ebenso angemahnt wie von einzelnen Delegierten zeitnahe Fortschritte bei der Erschließung neuer Eigenmittelquellen für den EU-Haushalt. Zu in der Debatte aufkommenden Forderungen nach einer temporären Lockerung der EU-Vergaberichtlinien, um einen schnelleren Mittelabfluss zur Ankurbelung der Wirtschaft zu ermöglichen, äußerten sich andere Teilnehmer kritisch.