

**Anhörung im Bundestag**  
**Haushaltsausschuss**  
**Gesetzesentwurf zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrages**

Vorläufige Fassung, 16. November 2012

Guntram B. Wolff, Bruegel

Zusammenfassung

Der Fiskalvertrag erfordert die Umsetzung bestimmter Vorgaben in nationale Haushaltsregeln. Die Vorschläge der Bundesregierung zu einem unabhängigen Fiskalrat, der die Einhaltung dieser Regeln überwachen soll, werden als insgesamt relativ wenig ambitioniert eingeschätzt. Der Stabilitätsrat kann nicht als vollständig unabhängiger Fiskalrat im besten Sinne der Literatur betrachtet werden. Sein unabhängiger Beirat hat nicht ausreichend definierte Informationsrechte und sein Benennungsverfahren könnte verbessert werden. Auch die Informationsrechte des Parlaments sind verbesserungsfähig. Der Beirat sollte gestärkt werden, um diese Probleme zu beheben. Dadurch würde Deutschland die angestrebte internationale Vorbildfunktion verbessern.

1) Einleitung

Der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, kurz Fiskalvertrag, ist ein zentraler Bestandteil der politischen Antwort auf die Krise des Euroraums. Sein Ziel ist neben einer besseren Koordinierung der Wirtschaftspolitik insbesondere eine erhöhte Fiskaldisziplin im Euroraum. Der Fiskalvertrag ist eng verknüpft mit dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) als Element der globalen Strategie zur Stärkung der Wirtschafts- und Währungsunion. Finanzhilfen aus dem ESM werden ab dem 1. März 2013 nur noch solchen Ländern gewährleistet, die den Fiskalvertrag ratifiziert haben.

Der fiskalpolitische Pakt als Teil des Fiskalvertrages spiegelt in weiten Teilen geltendes EU-Recht wieder. Er sieht vor, dass der jährliche strukturelle Saldo des Haushalts des Gesamtstaats über einem Defizit von 0.5% des Bruttoinlandsproduktes liegt. Bei Abweichung von dem mittelfristigen Ziel ist eine rasche Annäherung vorgesehen, deren zeitlicher Rahmen von der Europäischen Kommission vorgeschlagen wird. Aussergewöhnliche Umstände erlauben eine vorübergehende Abweichung. Erhebliche Abweichungen vom Anpassungspfad lösen automatisch einen Korrekturmechanismus aus. Eine Verschuldung, die über den Maastrichtgrenzwert von 60% liegt, verpflichtet zu einem Schuldenabbau. Vertragsparteien, die im EU- Defizitverfahren sind, verpflichten sich zu einem detaillierten Wirtschafts- und Haushaltsprogramm, welches auch Strukturreformen enthält. Desweiteren gibt es eine Pflicht zur Berichterstattung über die Emission von Schuldtiteln. Die Vertragsparteien verpflichten sich auch, ihr Abstimmverhalten im EU- Defizitverfahren zu ändern (reversed qualified majority voting).

Durch den Fiskalvertrag vom 2. März 2012 wird die Bundesrepublik zur Umsetzung bestimmter Vorgaben für nationale Fiskalregeln verpflichtet. Artikel 3(2) verpflichtet die Vertragsparteien, die Vorschriften zu einem ausgeglichenen Haushalt, die aus dem Fiskalvertrag resultieren, in nationale Bestimmungen umzusetzen, die verbindlicher und dauerhafter Art sind, idealerweise mit Verfassungsrang.

Allerdings müssen die Mechanismen die Vorrechte der nationalen Parlamente uneingeschränkt wahren. Bei der Umsetzung der Verpflichtungen stützen sich die Vertragsparteien auf gemeinsame von der Europäischen Kommission entwickelte Grundsätze. Artikel 8 des Vertrages unterwirft die Umsetzung der Verpflichtungen aus Artikel 3(2) der Justiziabilität des europäischen Gerichtshofs.

Gegenstand dieser Anhörung ist der deutsche Gesetzesentwurf zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrages. Namentlich wird der Entwurf der Bundesregierung diskutiert und es werden Verbesserungsmöglichkeiten vor dem Hintergrund der aktuellen Literatur benannt.

## 2) Ausgangslage

Fiskalregeln wird in der volkswirtschaftlichen Literatur eine große Bedeutung zugewiesen. Grundsätzlich sollen Fiskalregeln die Tendenz des politischen Systems zu größeren Budget-Defiziten eindämmen. In der Geldpolitik werden die Anreize zu mehr Inflation dadurch kontrolliert, dass die Funktion der Geldpolitik komplett an ein unabhängiges Gremium delegiert wird. Im Bereich der Finanzpolitik ist klar, dass in Demokratien die Bestimmung der Defizite und der Einnahmen- und Ausgabenstruktur ein Hoheitsrecht des Parlaments ist. Fiskalregeln kommt in diesem Zusammenhang die Aufgabe zu, den Handlungsspielraum des Parlaments und der Regierung zu reduzieren um somit langfristig bestehende Defizite zu verhindern.

Die Aufgabe eines unabhängigen Fiskalrates ist es, die Einhaltung der Fiskalregeln zu überwachen. Dabei entfaltet der Fiskalrat seine Wirkung insbesondere dadurch, dass er unabhängig und öffentlich Missstände anprangern kann. Ausserdem sollen Informationen für die Öffentlichkeit aufbereitet werden, damit das Verständnis für fiskalpolitische Entscheidungen verbessert wird.

Der nationalen Umsetzung europäischer Regeln wird inzwischen große Bedeutung zugewiesen. Dies ist vielleicht die wichtigste Konsequenz des Fiskalvertrages. Ursprünglich basierte das europäische Regelwerk auf einer verpflichtenden Umsetzung von europäischen Ratsbeschlüssen. Mit der Richtlinie (2011/85/EU) des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten fand erstmals ein Regimewechsel statt und die rechtliche nationale Umsetzung rückte ins Blickfeld. Der Fiskalvertrag verstärkt diese Entwicklung.

Die empirische Literatur zeigt die Wirksamkeit von Fiskalregeln und unabhängigen Fiskalräten auf. Das grundsätzliche empirische Problem ist die mögliche Endogenität von Fiskalregeln. Länder mit einer klaren Präferenz für Haushaltsdisziplin führen möglicherweise eher harte Regeln ein. Verschiedene ökonometrische Verfahren versuchen, diesem Problem zu begegnen. Debrun und Kumar (2007) finden positive Effekte; sie werden aber von Kopits (2011) kritisiert. Hallerberg et al (2009) untersucht allgemeine Charakteristika des Haushaltsprozesses wie beispielsweise den Zentralisierungsgrad der fiskalpolitischen Entscheidungsfindung. Von Hagen (2010) zeigt, dass Abweichungen von den vorgelegten Plänen der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme durch Fiskalinstitutionen erklärt werden können. Ein neuer Ansatz wurde von Iara und Wolff (2012) entwickelt. Sie schätzen die Wirkung nationaler Haushaltsregeln auf Risikoprämien in Märkten für Staatsanleihen und finden, dass die vertragliche Grundlage von entscheidender Bedeutung ist. Regeln mit Verfassungsrang wirken besser. Jonung und Sonnegard (2012) betonen die Bedeutung der Integration des schwedischen Fiskalrates in die

Gesellschaft und das hohe Ansehen der vertretenen Professuren. McHale (2012) diskutiert die irische Erfahrung und definiert drei Kriterien für Erfolg: Technische Kompetenz, Unabhängigkeit und öffentliche Sichtbarkeit. Praktisch bedürfe es ausreichender Ressourcen und guter, aber unabhängiger Kontakte mit dem Finanzministerium. Boone und Pisani-Ferry (2011) diskutieren, wie die französischen Fiskalregeln verbessert werden können.

Die zentrale Variable des Fiskalvertrages ist das sogenannte strukturelle Defizit. Dies ist das Defizit bereinigt um die Konjunkturkomponente. Grundsätzliches Ziel ist es, konjunkturelle Schwankungen der Gesamtwirtschaft durch automatische Stabilisatoren zu reduzieren, gleichzeitig aber im Durchschnitt des Konjunkturzyklus einen ausgeglichenen Haushalt zu haben. Die ökonomische Literatur unterstützt in der Regel dieses Ziel. Allerdings ist die technische Umsetzung kontrovers. Grundsätzlich sind Konjunkturbereinigungsverfahren stark fehleranfällig, wie sich in den Vorkrisenjahren insbesondere in Spanien und Irland gezeigt hat.

Politische Entscheidungen über die Höhe des Defizits hängen im Sinne des Fiskalvertrages von der richtigen Berechnung der Konjunktur ab. Diese Berechnungen werden von nationalen Ministerien in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission und dem Rat durchgeführt. Wirtschaftsforschungsinstitute führen eigene Berechnungen durch; grundsätzlich sind aber die Entscheidungen der Verwaltung maßgebend.

In Deutschland besteht mit der Schuldenbremse bereits ein starkes Regelwerk zur Einhaltung tragfähiger öffentlicher Finanzen. Insbesondere sieht die Schuldenbremse ein strukturelles Haushaltsdefizit von nicht mehr als 0,35% des Bruttoinlandsproduktes vor. Die Nettokreditaufnahme entfällt dabei grundsätzlich auf den Bund; den Ländern ist ab 2020 die Nettokreditaufnahme ganz verboten. Die Regeln der Schuldenbremse sind somit grundsätzlich härter als die des Fiskalvertrages.

Im Zuge der Einführung der Schuldenbremse und der Föderalismusreform wurde ein Stabilitätsrat eingeführt, der die Haushaltsführung von Bund und Ländern überwacht. Der Stabilitätsrat ist bei der Bundesregierung angesiedelt; ihm gehören der Bundesfinanzminister/ministerin, die Landesfinanzminister/ministerinnen und der Wirtschaftsminister/ministerin an. Die regelmäßige Überwachung der Haushalte des Bundes und der Länder, die Feststellung von drohenden Haushaltsnotlagen und die Durchführung von Sanierungsverfahren gehören zu seinen Kernaufgaben.

Der Stabilitätsrat stellt eine wichtige Institution dar, um insbesondere aufziehende Probleme in den Bundesländern frühzeitig zu erkennen und korrigierende Maßnahmen zu ergreifen. So stellte der Rat am 15. Oktober 2010 fest, dass in den Ländern Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein eine Haushaltsnotlage drohe. Inzwischen werden in den vier Ländern Sanierungsprogramme durchgeführt.

### **Europäische Vorgaben zu Fiskalräten**

Die Mitteilung der Europäischen Kommission über die Prinzipien der nationalen Korrekturmechanismen soll laut Fiskalvertrag die nationale Umsetzung leiten (Kommissionsmitteilung 2012/ 342). Die Kommission misst unabhängigen nationalen Fiskalräten eine große Bedeutung bei der Wahrung der Fiskaldisziplin bei. Die Hauptverantwortung für die Einhaltung der Fiskalregel obliegt allerdings den nationalen Behörden. Unabhängige Fiskalräte sollen die Einhaltung der Regeln in verschiedenen Stadien

überprüfen. Auch die Ausnahmeregeln unterliegen einer solchen Überprüfung. Idealerweise sollten die Fiskalbehörden die Empfehlungen des unabhängigen Fiskalrates umsetzen oder erklären, warum sie dies nicht zu gedenken tun („comply or explain principle“).

Um effektiv zu sein, sollten die Fiskalräte unabhängig sein. Die EU-Kommission empfiehlt, dass die Fiskalräte gut in das bestehende System der fiskalischen Governance integriert und dass sie funktional eigenständig sein sollten. Dies bedeutet, dass sie eine starke rechtliche Basis haben sollten, dass es einen guten Ernennungsprozess gibt und dass angemessene Ressourcen und ein leichter Zugang zu Informationen gewährleistet sind. Schliesslich soll eine offene Kommunikation mit der Öffentlichkeit gewährleistet werden.

### 3) Zur deutschen Umsetzung

Grundsätzlich erfüllen die deutschen Fiskalregeln mit der Schuldenbremse weitestgehend die Vorgaben des Fiskalvertrages. Die folgende Bewertung zielt deshalb insbesondere auf die Rolle des Stabilitätsrates und des unabhängigen Beirates ab.

Der deutsche Gesetzesentwurf sieht vor, dass der Stabilitätsrat die Einhaltung der Obergrenze des strukturellen Defizits überwacht. Der Stabilitätsrat soll auch bei Abweichungen Korrekturmaßnahmen vorschlagen. Die vom Stabilitätsrat gegebenen Empfehlungen werden an die jeweiligen Parlamenten weitergeleitet. Stellt der Stabilitätsrat eine Abweichung fest, ohne zu einer Korrekturempfehlung zu kommen, so wird der Exekutive ein Bericht zur Weiterleitung an die jeweiligen Parlamente zugestellt.

Ein unabhängiger Beirat unterstützt den Stabilitätsrat in seinen Aufgaben. Der Beirat besteht aus jeweils einem Vertreter der Bundesbank, des Sachverständigenrates und der Forschungsinstitute, die an der Gemeinschaftsdiagnose beteiligt sind. Bund und Länder ernennen jeweils 2 Sachverständige und die kommunalen Spitzenverbände und die Sozialversicherungen je einen. Der Beirat gibt eine Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze des strukturellen Defizits ab. Ausserdem gibt er Empfehlungen ab, wie die Grenze im Falle einer Abweichung wieder eingehalten werden sollte. Der Vorsitzende des Beirates nimmt an Stabilitätsratsitzungen teil. Die Einschätzungen und Empfehlungen werden veröffentlicht.

### **Bewertung**

Der Stabilitätsrat ist eine wichtige Institution, insbesondere um die Kontrolle der Haushaltspolitik der Länder zu verbessern. Die aktuell zu beobachtenden Probleme der Fiskalpolitik spanischer Regionen zeigen, wie wichtig dies ist. Zweifel sind allerdings angebracht, ob der Stabilitätsrat die Bedingungen eines unabhängigen Fiskalrates erfüllt. Die oben beschriebenen Bedingungen der europäischen Kommission erfüllt der Stabilitätsrat nur eingeschränkt. Insbesondere ist der Stabilitätsrat nicht funktional eigenständig, da er bei der Bundesregierung eingerichtet ist (§1(1) Stabilitätsratsgesetz). Desweiteren werden seine Mitglieder nicht ernannt, sondern sie werden per politisches Amt Mitglied. Positiv zu bewerten ist allerdings die Veröffentlichungspflicht des Stabilitätsrates sowie dessen Einbettung in das bestehende System. Auch der weitreichende Zugang zu Informationen laut Stabilitätsratsgesetz ist positiv zu erwähnen.

Wie bereits ausgeführt, muss der unabhängige Beirat des Stabilitätsrats die Bedingungen eines unabhängigen Fiskalrates erfüllen. Hier ist folgendes kritisch anzumerken: Erstens gibt es keine gesetzliche Regelung für den Zugang zu Informationen. Die Mitglieder des Beirates sind also letztlich auf

öffentlich verfügbare Informationen angewiesen. Zweitens gibt der Gesetzesentwurf keine Anhaltspunkte dafür, wie die von Bund und Ländern zu benennenden Sachverständigen ausgewählt werden sollen. Drittens wirkt der Beirat nur unterstützend und ist somit nicht wirklich ein voll unabhängiges Gremium.

Der derzeitige Gesetzesvorschlag scheint somit am unteren Ende des Notwendigen zu liegen. Insbesondere versucht der Vorschlag nicht, Deutschlands internationaler Vorbildrolle im Bereich guter Fiskalinstitutionen gerecht zu werden. Internationale „best practice“-Prinzipien sind in einem Bericht der OECD (2012) zusammengefasst. Die OECD empfiehlt z.B., dass die Unabhängigkeit auch dadurch gewährleistet werden soll, dass die Mitglieder der Fiskalräte aufgrund fachlicher Kompetenz und ohne parteipolitische Rücksichtnahme gewählt werden sollten. Ihre Amtszeit sollte unabhängig vom Wahlzyklus sein.

Die OECD schlägt weiterhin eine angemessene Rechenschaftspflicht des Fiskalrates gegenüber der Legislative vor. Dies beinhaltet eine direkte Informationspflicht gegenüber dem Parlament durch den Fiskalrat, Anhörungen des Fiskalrates im Haushaltsausschuss und eine Mitwirkung des Parlaments bei der Ernennung von Mitgliedern. Auch diese Bedingungen erfüllt der derzeitige Vorschlag nur eingeschränkt.

Die Bereitstellung angemessener Informationen an das Parlament ist insbesondere im europäischen Rahmen von großer Bedeutung. Der Fiskalvertrag sieht strikte Regeln vor, bewahrt aber gleichzeitig die uneingeschränkten Vorrechte der nationalen Parlamente. Gleichzeitig misst das europäische Regelwerk einer nicht beobachteten Variable, nämlich dem strukturellen Defizit, zentrale Bedeutung zu. Das Parlament kann aber nur dann zu einer richtigen Entscheidung kommen, wenn die Informationen über den aktuellen Konjunkturzustand möglichst genau und objektiv sind. Schliesslich ist das gesamte fiskalische Rahmenwerk in Europa inzwischen hoch komplex. Neben dem Fiskalvertrag regeln mehrere Verordnungen die Verpflichtungen der Mitgliedsländer der EU. Im berühmten six-pack wird z.B. auch eine Ausgabenregel definiert. Diese wurde eingesetzt, weil die Probleme der Berechnung eines strukturellen Defizits bekannt sind. Eine zusätzliche Informationsquelle würde die Entscheidungsfindung des Parlaments deshalb erheblich verbessern.

#### 4) Vorschläge

Der derzeitige Gesetzesvorschlag zur Umsetzung des Fiskalvertrages kann als wenig ehrgeizig eingestuft werden. Eine Stärkung könnte Deutschlands Vorbildfunktion vergrößern und würde auch innenpolitisch zu mehr Transparenz führen. Die folgenden Vorschläge zielen darauf ab, den Beirat des Stabilitätsrates zu stärken und somit eine stärkere und unabhängigere Beurteilung der fiskalischen Situation des deutschen Gesamtstaates zu ermöglichen. Die Schaffung einer unabhängigen Behörde nach Vorbild des amerikanischen Congressional Budget Office, also mit umfassenden positiven und normativen Rechten bereits im Entwurfsstadium des legislativen Prozesses, wird hier nicht diskutiert. Sie wird durch den Fiskalvertrag nicht notwendig gefordert.

- a) Der Beirat des Stabilitätsrates sollte wirklich unabhängig sein und nicht nur den Stabilitätsrat unterstützen.
- b) Eine direkte Information des Deutschen Bundestags durch den Beirat ist angemessen.

- c) Der Beirat des Stabilitätsrates sollte klar geregelte Informationsrechte haben. Hierzu sollte der Zugang zu den Berechnungen des strukturellen Haushaltsdefizits der Ministerien gehören. Gleichzeitig sollte der Beirat angemessene Ressourcen erhalten.
- d) Klare Kriterien für die Ernennung der Mitglieder des Beirates sollten definiert werden. Professionelle Integrität und Kompetenz gehören zwingend zu diesen Kriterien.
- e) Die Zusammensetzung des Beirats sollte geändert werden. Es wird vorgeschlagen, zwei Mitglieder direkt durch den Bundestagshaushaltsausschuss zu ernennen. Darüber hinaus sollte der Beirat zwei weitere Mitglieder selbst ernennen können.
- f) Der Beirat sollte verpflichtet werden, die Einhaltung jeder anderen fiskalpolitischen EU-Regel (z.B. der Ausgabenregel) zu bewerten. Dem Beirat sollte auch das Recht eingeräumt werden, Analysen und Bewertungen zu Themen der Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen durchzuführen.

#### Literatur

Boone und Pisani-Ferry (2012), *Politique budgétaire : engagement national et normes européennes*

Debrun, X., and M. S. Kumar (2007), "Fiscal Rules, Fiscal Councils and All That: Commitment Devices, Signaling Tools or Smokescreens?", *Fiscal Policy*, pp. 479-512, Banca d'Italia, Rome.

Debrun (2011), *Democratic Accountability, Deficit Bias, and Independent Fiscal Agencies*, IMF working paper 11/173

Hallerberg, Mark, Rolf Strauch, and Jurgen von Hagen. 2009. *Fiscal Governance: Evidence from Europe*. Cambridge University Press.

Iara, Anna und Guntram B. Wolff (2011), *Rules and Risk in the euro area*, Bruegel working paper, 2011/10.

Jonung, Lars und Joakim Sonnegard (2012), *Can fiscal policy councils reduce the debt bias? Lessons from Sweden*, mimeo

Kopits, G., Symansky, S. A., 1998. *Fiscal policy rules*. IMF Occasional Paper 162, International Monetary Fund.

Kopits, George, 2011, *Independent fiscal institutions: developing good practices*, paper presented at third annual meeting of OECD parliamentary budget officials.

McHale, John (2012), *The Irish Fiscal Advisory Council: Early experiences and challenges*, presentation at annual meeting of OECD Parliamentary Budget Officials, 23/24 February 2012.

OECD (2012), *Draft principles for independent fiscal institutions*, background document, OECD conference 23-24 February 2012.

von Hagen, J., 1991. *A note on the empirical effectiveness of formal fiscal restraints*. *Journal of Public Economics* 44 (2), 199 - 210.

von Hagen, J., 2010. *Sticking to fiscal plans: The role of institutions*. *Public Choice* 144, 487-503.