

Burret, Heiko T.; Schnellenbach, Jan

Working Paper

Umsetzung des Fiskalpakts im Euro-Raum: Expertise im Auftrag des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Arbeitspapier, No. 08/2013 [rev.]

Provided in Cooperation with:

German Council of Economic Experts

Suggested Citation: Burret, Heiko T.; Schnellenbach, Jan (2013) : Umsetzung des Fiskalpakts im Euro-Raum: Expertise im Auftrag des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier, No. 08/2013 [rev.], Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/97483>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Umsetzung des Fiskalpakts im Euro-Raum

Heiko T. Burret

Jan Schnellenbach

(beide Walter Eucken Institut, Freiburg)

Arbeitspapier 08/2013*)
November 2013

*) Überarbeitete Fassung auf Grundlage der aktualisierten englischen Version. Die Arbeitspapiere geben die persönliche Meinung der Autoren wieder und nicht notwendigerweise die des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.



UMSETZUNG DES FISKALPAKTS IM EURO-RAUM

**Expertise im Auftrag des Sachverständigenrates zur
Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung**

September 2013

Heiko T. Burret

Jan Schnellenbach

Walter Eucken Institut, Freiburg

Wir danken Yannick Bury für seine wertvolle Unterstützung bei der Quellenrecherche. Einzelne Details zu den Fiskalregeln beruhen auf mündlichen Aussagen von Mitarbeitern der Finanz- und Wirtschaftsministerien, der nationalen Zentralbanken, der Fiskalräte und der Europäischen Kommission und sind daher nicht mit schriftlichen Quellen belegt.

Inhalt

I. Einleitung.....	3
II. Status Quo der öffentlichen Finanzen im Euro-Raum.....	4
III. Der Fiskalpakt: Ausgestaltung und Regelungslücken	6
IV. Umsetzung des Fiskalpakts in den Staaten des Euro-Raums	13
V. Schlussfolgerungen.....	31
Anhang	32
(1) Österreich (AT)	32
(2) Belgien (BE)	34
(3) Zypern (CY)	35
(4) Deutschland (DE)	37
(5) Estland (EE).....	40
(6) Spanien (ES).....	40
(7) Finnland (FI).....	44
(8) Frankreich (FR)	45
(9) Griechenland (GR)	46
(10) Irland (IR).....	47
(11) Italien (IT)	49
(12) Luxemburg (LU)	52
(13) Lettland (LV)	53
(14) Malta (MT).....	54
(15) Niederlande (NL)	55
(16) Portugal (PT).....	57
(17) Slowenien (SI).....	61
(18) Slowakei (SK)	62
Literatur	65

I. Einleitung

Die Erfahrungen der europäischen Staatsschuldenkrise haben im Dezember 2011 zur Vereinbarung des Europäischen Fiskalpaktes geführt. Dessen Ziel ist die Verhinderung künftiger Schuldenkrisen durch die Verpflichtung der Unterzeichnerstaaten, im nationalen Recht gesetzliche Rahmenbedingungen zu schaffen, welche die Finanzpolitik soweit restringieren, dass eine nachhaltige Haushaltspolitik gesichert ist.

Eine Besonderheit dieses Verfahrens besteht darin, dass der Fiskalpakt lediglich Eckpunkte vorgibt, die konkrete Ausgestaltung der gesetzlichen Normen aber Sache der Unterzeichnerstaaten ist. Diese wiederum haben diesen Spielraum genutzt und sich teils sehr unterschiedliche Regelungen gegeben. In einigen Ländern ist der Gesetzgebungsprozess auch noch nicht abgeschlossen; in wenigen Ländern fehlen sogar noch ausgearbeitete Gesetzentwürfe. Daher ist es notwendig, einen Überblick darüber zu gewinnen, welche Länder den Anforderungen bereits gerecht werden und welche Anstrengungen in den übrigen Ländern noch notwendig sind. Das Ziel der Expertise besteht also darin, den aktuellen Status Quo der Umsetzung des Fiskalpaktes auf nationaler und sub-nationaler Ebene in den Ländern des Euro-Raums¹ zu dokumentieren und verbleibende Schlupflöcher aufzuzeigen. Hier ist besonderes Augenmerk auf die Gestaltung der Ausgleichs- und Korrekturmechanismen für den Fall eines zu hohen Defizits oder Schuldenstandes zu richten.

Darüber hinaus sollen auch die Ausgestaltung und die personelle Besetzung der unabhängigen Überwachungsorgane (*fiscal councils*) untersucht werden. Selbst wenn diese Fiskalräte kein unmittelbares Recht der direkten Einflussnahme auf die Finanzpolitik haben, so können sie doch über den Umweg der öffentlichen Debatte einen erheblichen Einfluss auf die finanzpolitische Agenda nehmen. Insofern kann die Besetzung solcher Räte z.B. mit unabhängigen, international renommierten Ökonomen ein Signal für die Glaubwürdigkeit der Bemühungen um eine nachhaltige Finanzpolitik sein.

In Föderalstaaten sind insbesondere auch die Fragen nach den Durchgriffsmöglichkeiten des Zentralstaates auf die untergeordneten Gebietskörperschaften sowie nach der Bindungswirkung der nationalen Vorgaben Gegenstand der Expertise. Es ist also zu untersuchen, ob es vorgesehen ist, das fiskalische Allmendeproblem in den betroffenen Ländern etwa durch eine Kontrolle sub-zentraler Haushalte durch die Zentralregierung abzumildern, oder durch marktmäßige Anreize in Form einer glaubhaften nationalen No-Bailout-Klausel.

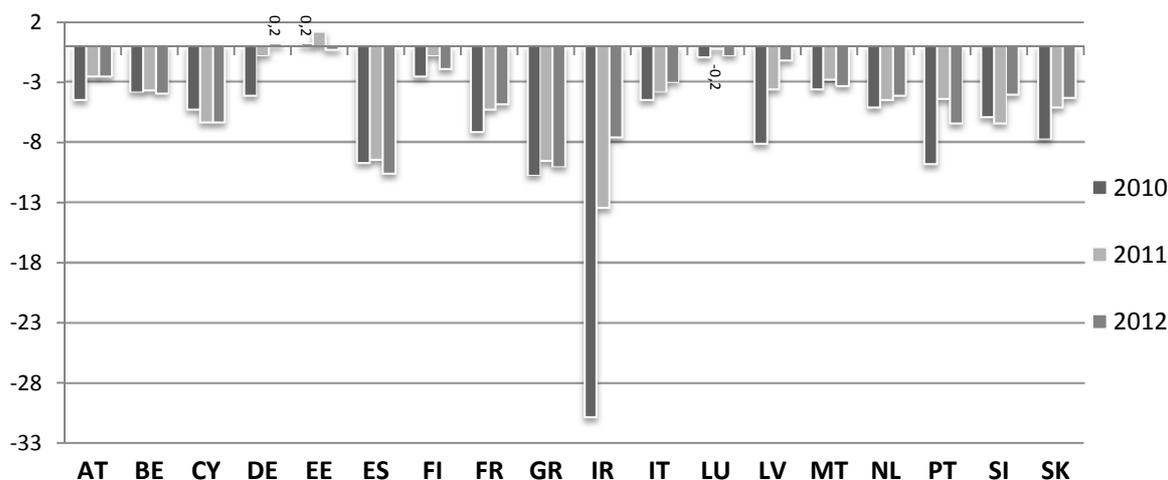
In Kapitel II dieser Expertise geben wir einen kurzen Überblick über den aktuellen Stand der Schuldenkonsolidierung in den Ländern des Euro-Raums. Kapitel III enthält einen Überblick

¹ Der Begriff „Euro-Raum“ umfasst im Folgenden jene Gruppe von 18 Staaten, die den Euro zum 1. Januar 2014 als offizielles Währungsmittel verwenden, also einschließlich Lettlands.

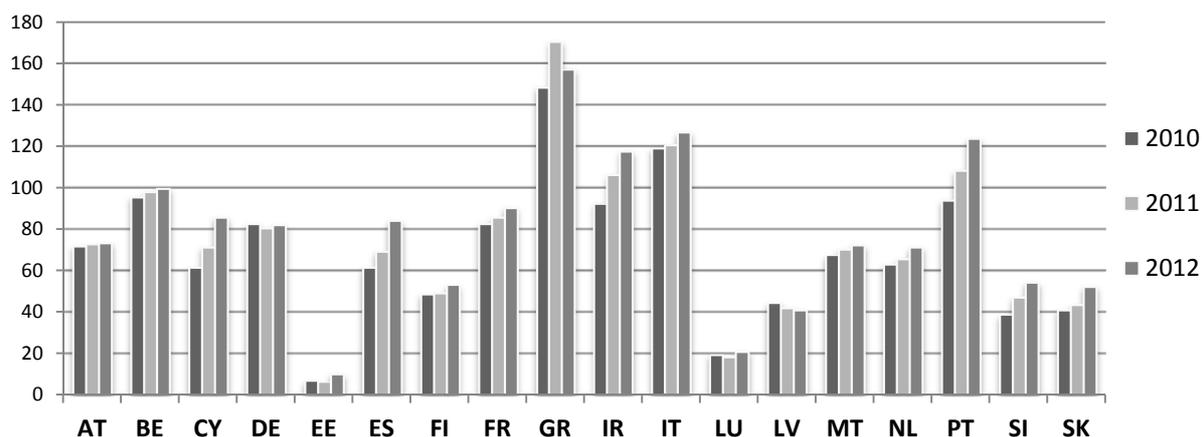
über die Anforderungen des Fiskalpaktes und weist kurz auf einzelne Regelungslücken hin, die bereits auf der Ebene des Paktes selbst als Schlupflöcher für die nationalstaatliche Finanzpolitik dienen können. In Kapitel IV schließlich findet sich ein – teils tabellarischer – Überblick über die bisherigen Bemühungen zur Umsetzung des Fiskalpaktes. Im daran anschließenden ausführlichen Anhang wird dann im Detail für jedes Unterzeichnerland des Euro-Raums der Stand der Umsetzung dokumentiert.

II. Status Quo der öffentlichen Finanzen im Euro-Raum

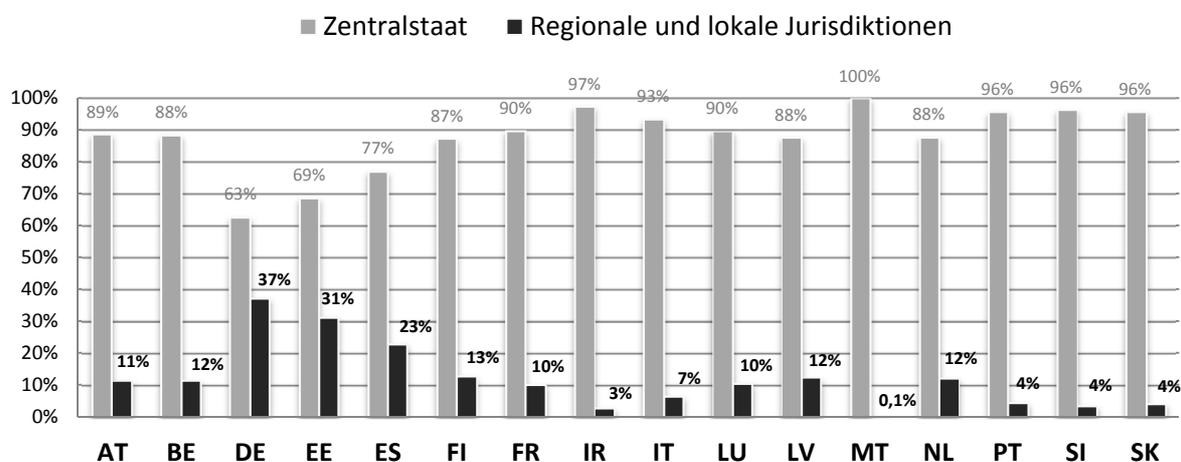
Die meisten Staaten des Euro-Raums konnten in den letzten Jahren einen Fortschritt bei der Konsolidierung ihrer öffentlichen Haushalte erzielen. Dennoch wurde die Maastricht-Defizitgrenze nur vereinzelt eingehalten. Im Jahr 2012 lag die gesamtstaatliche Defizitquote nur in Österreich, Deutschland, Estland, Finnland und Luxemburg unterhalb der 3%-Grenze (Schaubild 1). Dementsprechend läuft gegenwärtig gegen die meisten Länder des Euro-Raums ein Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits (Excessive Deficit Procedure, EDP). Eine Bereinigung der Haushaltsalden um die konjunkturelle Komponente zeigt, dass fast alle Staaten auch ein strukturelles Defizit aufweisen. Das länderspezifische mittelfristige Haushaltsziel (Medium-Term Objective, MTO), welches das strukturelle Gesamtdefizit auf maximal 0,5% des BIP begrenzt, wurde 2012 nur von Deutschland, Estland und Lettland eingehalten. Das strukturelle Gesamtdefizit der restlichen Staaten lag mehrheitlich weit entfernt von ihrer jeweiligen MTO-Zielvorgabe (Tabelle 1). Die angehäuften Defizite haben die öffentliche Verschuldung auch in Relation zum BIP weiter erhöht. Einzig in Griechenland und Lettland ist die Schuldenquote im Jahr 2012 gegenüber dem Vorjahr gesunken, wobei dies im Fall Griechenlands auf den Schuldenschnitt zurückzuführen ist. Im Jahr 2012 überstieg die öffentliche Verschuldung in zwölf der 18 Staaten des Euro-Raums 60% des BIP (Schaubild 2). In vielen Ländern verantworten die sub-nationalen Gebietskörperschaften einen nicht unbedeutenden Anteil an der Gesamtverschuldung. In Deutschland und Estland liegt dieser Anteil oberhalb von 30%, in Spanien oberhalb von 20% und in Belgien, Finnland, Frankreich, Lettland, Luxemburg, den Niederlanden und Österreich bei bzw. oberhalb von 10% (Schaubild 3). In diesen Ländern müssen wirksame Fiskalregeln auch die sub-nationale Jurisdiktionen umfassen oder diesen die selbständige Einführung entsprechender Restriktionen auferlegen.

Schaubild 1 Haushaltssaldo des Gesamtstaates, in % des BIP

Finanzierungssaldo des Staates im Rahmen des EDP. AT= Österreich, BE= Belgien, CY= Zypern, DE=Deutschland, EE= Estland, ES= Spanien, FI= Finnland, FR= Frankreich, GR= Griechenland, IE= Irland, IT= Italien, LU= Luxemburg, LV= Lettland, MT= Malta, NL= Niederlande, PT= Portugal, SI= Slowenien, SK= Slowakei. Quelle: Eurostat.

Schaubild 2 Bruttoschuldenstand des Gesamtstaates, in % des BIP

Konsolidierte Staatsschuld im Rahmen des EDP. Quelle: Eurostat.

Schaubild 3 Schuldenanteil der zentralen und sub-nationalen Ebene*

*Gesamtschuld ist definiert als Summe der Schulden des Zentralstaats, der Regionen und Gemeinden. Werte für 2012, gerundet. Quelle: Eurostat.

Tabelle 1 Länderspezifisches MTO und Verfahren bei übermäßigem Defizit (EDP)

	MTO 2012	Strukturelles Defizit 2012	Strukturelles Defizit 2013	<u>EDP seit</u>	<u>Frist zur Defizitkorrektur</u>
AT	-0,45	-1,5	-1,6	2009	2013
BE	0,5	-3,0	-2,3	2009	2013
CY	0,0	-6,7	-5,4	2010	2016
DE	-0,5	0,3	0,4	2009	Aufgehoben 2012
EE	>0,0	0,2	-0,2		Kein EDP
ES	0,0	-5,5	-4,4	2009	2016
FI	0,5	-0,7	-0,6	2010	Aufgehoben 2011
FR	0,0	-3,6	-2,2	2009	2015
GR	n/a	-1,0	2,0	2009	2016
IE	-0,5	-7,4	-6,9	2009	2015
IT	0,0	-1,4	-0,5	2009	Aufgehoben 2013
LU	0,5	0,1	0,7		Kein EDP
LV	-0,5	-0,3	-1,4	2009	Aufgehoben 2013
MT	0,0	-4,1	-3,8	2013	2014
NL	-0,5	-2,6	-2,0	2009	2014
PT	-0,5	-4,2	-3,6	2009	2015
SI	0,0	-2,7	-2,4	2009	2015
SK	-0,5	-4,1	-3,0	2009	2013

Eine positive Zahl impliziert einen Budgetüberschuss, eine negative ein Defizit. Strukturelles Defizit in % des BIP; 2013 Prognosewerte. Quellen: [Europäische Kommission, Country-specific Recommendations 2013](#), [Europäische Kommission](#) (2013a).

III. Der Fiskalpakt: Ausgestaltung und Regelungslücken

Anfang März 2012 unterzeichneten die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedsstaaten den [„Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“](#) (SKS-Vertrag). Lediglich das Vereinigte Königreich und die Tschechische Republik gehören bisher nicht zu den Unterzeichnern. Diese beiden Länder erfüllen daher nicht die Voraussetzungen, um zukünftig Darlehen aus dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) beziehen zu können. Der Vertrag wurde bisher von 22 EU-Staaten ratifiziert, für die er damit völkerrechtlich verbindlich ist ([Rat der Europäischen Union 2013](#)).² Die Hinterlegung der Ratifizierungsurkunden von mindestens zwölf Ländern des Euro-Raumes war Bedingung für das Inkrafttreten des Vertrages zum 1. Januar 2013. Die Vertragsbestimmungen müssen in den Unterzeichnerstaaten bis Ende 2013 umgesetzt werden. Hauptgegenstand des Vertrages ist der Fiskalpakt (Titel III), der die Einführung dauerhafter Budgetregeln, sogenannter Schuldenbremsen,³ in die nationalen Rechtsordnungen vorschreibt. Während die Implementierung und die Ausgestaltung der Budgetregel im Detail den einzelnen Staaten obliegen, wird eine Reihe von allgemeinen Anforderungen durch den Fiskalpakt vorgegeben.

² Dänemark (III, IV, V), Ungarn (V), Litauen (V), Lettland (V), Polen (V), Rumänien (III, IV, V) und Schweden (V) haben nur die in Klammern angegebenen Titel des Vertrages ratifiziert.

³ Unter dem Begriff „Schuldenbremse“ wird meist eine numerische Begrenzung des öffentlichen Haushaltsdefizits verstanden. Aufgrund der Verwechslungsmöglichkeit mit einer Regel zur Begrenzung der Staatsverschuldung nutzen wir in unserer Expertise den Begriff „Budgetregel“ statt „Schuldenbremse“.

Budgetregel

Liegen keine außergewöhnlichen Umstände vor, so muss der Haushalt ausgeglichen sein oder einen Überschuss aufweisen. Diese Vorschrift gilt als eingehalten, sofern das jährliche strukturelle Defizit des Gesamtstaates das länderspezifische mittelfristige Haushaltsziel (Medium-Term Objective, MTO), als nach den Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) berechnete Obergrenze für die strukturelle Defizitquote, nicht übersteigt.⁴ Der konjunkturbereinigte Haushaltssaldo ergibt sich dabei gemäß unionsrechtlicher Vorschriften (im Sinne des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen, ESVG) ohne Anrechnung einmaliger und befristeter Maßnahmen. Das MTO darf für Länder mit einer Schuldenquote deutlich unterhalb von 60% bis zu -1% des BIP betragen, sofern die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen nicht gefährdet ist. Anderenfalls liegt die Untergrenze des MTO bei -0,5% des BIP.

Korrekturmechanismus

Erhebliche Abweichungen vom mittelfristigen Ziel oder dem dorthin führenden Anpassungspfad⁵ sind durch einen automatischen Korrekturmechanismus in einem angemessenen Zeitraum zu berichtigen. Gemäß der Definition des SWP liegt eine erhebliche Abweichung nur vor, wenn eine der folgenden Bedingung verletzt ist und die andere Bedingung ebenfalls nicht oder nur teilweise eingehalten wird:

- Erstens, die Abweichung vom MTO bzw. dem Anpassungspfad beträgt in einem Jahr weniger als 0,5% des BIP oder in zwei aufeinanderfolgenden im Durchschnitt weniger als 0,25% des BIP.
- Zweitens, die Abweichung der Wachstumsrate der bereinigten Primärausgaben von der des potenziellen BIP einen negativen Einfluss auf den Haushaltssaldo im Umfang von höchstens 0,5% des BIP in einem Jahr oder 0,5% des BIP kumulativ in zwei aufeinanderfolgenden Jahren hat, und zwar ohne Anrechnung diskretionärer einnahmeseitiger Maßnahmen ([EU-Verordnung 1175/2011](#), [Europäische Kommission, 2012a](#)).

⁴ Für eine aktuelle Darstellung der Grundsätze des MTO siehe [Europäische Kommission](#) (2012a).

⁵ Der Anpassungspfad ergibt sich nach Maßgabe des reformierten SWP. Länder, die ihr MTO noch nicht erreicht haben sollen ihr strukturelles Defizit ohne Anrechnung einmaliger und sonstiger befristeter Maßnahmen um als Richtwert jährlich 0,5% des BIP verbessern bzw. um mehr als 0,5% falls der Schuldenstand über 60% des BIP liegt oder erhebliche Risiken hinsichtlich der Schuldentragfähigkeit vorliegen. Bei guter (schlechter) wirtschaftlicher Entwicklung sollen hierbei stärkere (schwächere) Anstrengungen erforderlich. Zudem darf das „jährliche Ausgabenwachstum nicht über eine mittelfristige Referenzrate des potenziellen BIP-Wachstums hinausgehen, es sei denn, eine Überschreitung wird durch diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen in gleicher Höhe ausgeglichen. Die Gesamtausgaben dürfen keine Zinszahlungen, keine Ausgaben für Unionsprogramme, die vollständig durch Einnahmen aus Fonds der Union ausgeglichen werden, und keine nicht-diskretionären Änderungen der Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung beinhalten“ ([EU-Verordnung 1175/2011](#)). Für weitere Einzelheiten siehe [EU-Verordnung 1175/2011](#) und [Europäische Kommission](#) (2012a).

Die zweite Bedingung ist für Länder, die ihr MTO übererfüllt haben nicht relevant, es sei denn die Erfüllung beruht auf erheblichen unerwarteten Mehreinnahmen und das MTO ist über die Programmperiode gefährdet ([EU-Verordnung 1175/2011](#), [Europäische Kommission, 2012a](#)). Zusätzlich Kriterien, die zur Auslösung des Korrekturmechanismus führen, können von den Vertragsstaaten selbst festgelegt werden. Der Fiskalpakt überträgt der Europäischen Kommission die Aufgabe den Ländern bindende, gemeinsame Grundsätze für die Ausgestaltung des Korrekturmechanismus vorzugeben. Die [Europäische Kommission](#) (2012d) kam dieser Verantwortung in einer Mitteilung im Juni 2012 nach. Die Mitteilung spezifiziert insbesondere die Pflicht, den Korrekturumfang an der Höhe der Abweichung auszurichten und im Fall einer erheblichen Abweichung einen verbindlichen Maßnahmenplan zu erstellen. Allerdings sind die Vorgaben der Mitteilung abstrakt gehalten, sodass die genaue Ausgestaltung weiterhin den Signatarstaaten überlassen bleibt.

Ausnahmetatbestände

Vorübergehende Abweichungen von den Haushaltszielen und ein Aussetzen des Korrekturmechanismus sind nur bei außergewöhnlichen Ereignissen, die sich der Kontrolle der Regierung entziehen und erhebliche Auswirkungen auf die Staatfinanzen haben, oder bei schweren Konjunkturabschwüngen – auch auf Ebene der EU oder des Euro-Raums – erlaubt, sofern die mittelfristige Tragfähigkeit der Staatsfinanzen nicht gefährdet ist. Nach Maßgabe des SWP wird ein schwerer Konjunkturabschwung definiert als ein Jahr mit einer negativen Wachstumsrate des BIP oder mit einem „Produktionsrückstand über einen längeren Zeitraum mit einem am Potenzial gemessen äußerst geringen jährlichen Wachstum des BIP-Volumens“ ([EU-Verordnung 1056/2005](#)). Das Aussetzen des Korrekturmechanismus im Rahmen der Ausweichklausel muss befristet sein. Nach Ablauf der Frist muss ein verbindlicher Plan zur Korrektur des strukturellen Defizits erstellt werden. Die Anforderungen des SWP bestimmen dabei die Mindestgeschwindigkeit der Anpassung ([Europäische Kommission, 2012d](#)).

Fiskalrat

Zur Gewährleistung der Einhaltung soll die Budgetregel durch eine unabhängige Institution (Fiskalrat) auf nationaler Ebene überwacht und in der Verfassung oder einem vergleichbaren Regelwerk verankert werden. Laut der Mitteilung der [Europäischen Kommission](#) (2012d) soll der Fiskalrat insbesondere die Korrekturfortschritte und die Umstände, die Ausweichklauseln beenden, auslösen oder verlängern, beurteilen. Die Regierung muss den Empfehlungen Folge leisten, oder aber öffentlich erklären, warum sie dies nicht tut.

Übergangszeitraum und Implementierungspflicht

Die Regeln zum Haushaltsausgleich und zum Korrekturmechanismus müssen bis zum 1. Januar 2014 von allen Vertragsparteien in ihre nationale Rechtsordnung implementiert werden. Unterbleibt dies oder entspricht die Budgetregel nicht den Anforderungen des Fiskalpakts, kann ein Land durch die Europäische Kommission oder einzelne Vertragsparteien vor dem Gerichtshof der Europäischen Union verklagt werden. Wenn die erforderlichen Maßnahmen trotz entsprechendem Gerichtsurteil nicht umgesetzt werden, können bei erneuter Klage finanzielle Sanktionen in Höhe von maximal 0,1% des BIP verhängt werden. Die Erlöse fließen dem ESM zu, sofern sie von Ländern aus dem Euro-Raum gezahlt wurden. Andernfalls werden die Beiträge für den EU-Haushalt verwendet. Die Europäische Kommission soll über die Einhaltung der Umsetzung Bericht erstatten. Nach Auskunft der Generaldirektion für Wirtschaft und Finanzen wird die Kommission diesem Auftrag erst nach Ablauf der Implementierungsfrist (31. Dezember 2013) nachkommen.

Schuldenregel

Gemäß den Bestimmungen von Artikel 4 des Fiskalpakts müssen die Vertragsparteien, deren Schuldenstand über 60% des BIP liegt, den überschießenden Anteil um „als Richtwert durchschnittlich ein Zwanzigstel jährlich“ (Zwanzigstel-Regel) reduzieren. Während die Vorgaben für die Budgetregel und den Korrekturmechanismus bis 2014 in nationales Recht implementiert sein müssen, ist die Schuldenregel auch ohne eine solche Umsetzung bindend. Der Artikel 4 trat am 1. Januar 2013 in Kraft. Allerdings wird der Artikel bei Ländern, gegen die im November 2011 ein EDP anhängig war und die einen hinreichenden Konsolidierungsfortschritt aufweisen, erst drei Jahre nach Korrektur des übermäßigen Defizits verbindlich. Diese Ausnahmeregelung betrifft alle Länder des Euro-Raums außer Malta, Estland und Luxemburg. So muss ein Schuldenabbau in Deutschland nicht vor 2015 und in Griechenland nicht vor 2019 erfolgen (Tabelle 1).

Rechtslücken und Schlupflöcher

Empirische Studien belegen, dass Budgetregeln eine Stabilisierung der öffentlichen Finanzen absichern und unterstützen können (z.B. Feld und Kirchgässner, 2008). Die disziplinierende Wirkung des Fiskalpakts ist jedoch fragwürdig, da in den folgenden sieben Bereichen Rechtslücken und Schlupflöcher bestehen:

1. Eine Verankerung der Vorgaben des Fiskalpakts in den nationalen Verfassungen ist nicht zwingend vorgeschrieben. Falls jedoch eine einfachgesetzliche Umsetzung erfolgt, dann besteht die Möglichkeit die Regel durch eine einfache Mehrheit abzuän-

dern oder durch den Vorrang von Spezialgesetzen (*lex specialis*) oder den Vorrang von jüngeren Gesetzen (*lex posterior*) zu verdrängen. Es scheint also möglich, dass das jährliche Haushaltsgesetz im Sinne eines *lex specialis* bzw. *lex posterior* das Gesetz zur Budgetregel überlagert (Schaubild 4, Ziffer 1).

2. Die konjunkturelle Komponente des öffentlichen Defizits lässt sich nur schätzen. Zu optimistische Prognosen können zu einer asymmetrischen Konjunkturregel führen. Über den Verlauf des Konjunkturzyklus hinweg ergibt sich dann kein ausgeglichener Haushalt, sondern ein Defizit. Eine Überprüfung der Prognosen durch die unabhängigen Fiskalräte sollte daher obligatorisch sein. Ferner kann die Bereinigung des strukturellen Budgetsaldos um einmalige und befristete Maßnahmen steigende Staatsschulden erlauben. So wurde in Slowenien z.B. die neuerliche Rekapitalisierung der größten Bank des Landes in Höhe von etwa 0,2% des BIP im Juni 2012 als einmalige Maßnahme klassifiziert. In 2013 wird die Herausrechnung der Umwandlung hybrider Kapitalinstrumente in Eigenkapital bei den zwei größten Banken das öffentliche Defizit wohl um 1,2% des BIP verbessern ([Europäische Kommission, 2013d](#)) (Schaubild 4, Ziffer 2).
3. Der Fiskalpakt bietet umfangreiche Ausnahmetatbestände. Die Definition von Notsituationen und der dadurch erlaubte Kreditumfang sollten präzisiert werden und die Berufung auf solche Situationen eine Legitimation durch eine qualifizierte Mehrheit erfordern. Zudem scheint die Ausnahme für Konjunkturabschwünge im gesamten Euro-Raum oder der gesamten EU anfällig für einen Missbrauch. So hätte Deutschland durch diese Regelung, trotz seines stabilen Wirtschaftswachstums, ein strukturelles Defizit aufgrund der Rezession im Euro-Raum in den letzten anderthalb Jahren rechtfertigen können. Ein Tilgungsplan und -zeitraum für die in den Ausnahmesituationen entstandenen Schulden ist nicht vorgeschrieben (Schaubild 4, Ziffer 3).
4. Bei einem Verstoß gegen die Budgetregel, der nicht durch eine Ausnahmesituation gerechtfertigt ist, wird der „automatische“ Korrekturmechanismus nicht zwangsläufig ausgelöst. In Ländern die ihr MTO nicht erreicht haben wird dieser erst aktiviert, wenn keine der beiden Bedingungen, die eine erhebliche Abweichung definieren, vollständig eingehalten ist. Eine Überschreitung des MTO-Grenzwertes ist also für die Aktivierung des Korrekturmechanismus nicht notwendigerweise ausreichend, vielmehr muss auch die Ausgabenregel verletzt sein. Das Ergebnis der Ausgabenregel ist manipulierbar, da es auf Schätzungen des potenziellen BIP-Wachstums und einer Bereinigung der Ausgaben um bestimmte Posten beruht. Kleine Länder dürfen zudem weitere Anpassungen der Ausgaben auf Grundlage ihrer Investitionsausgaben vornehmen. Eine Überwachung und Kontrolle der Berechnung durch den unabhängigen Fiskalrat sollte obligatorisch sein. Damit unerhebliche Abweichungen nicht zu einem

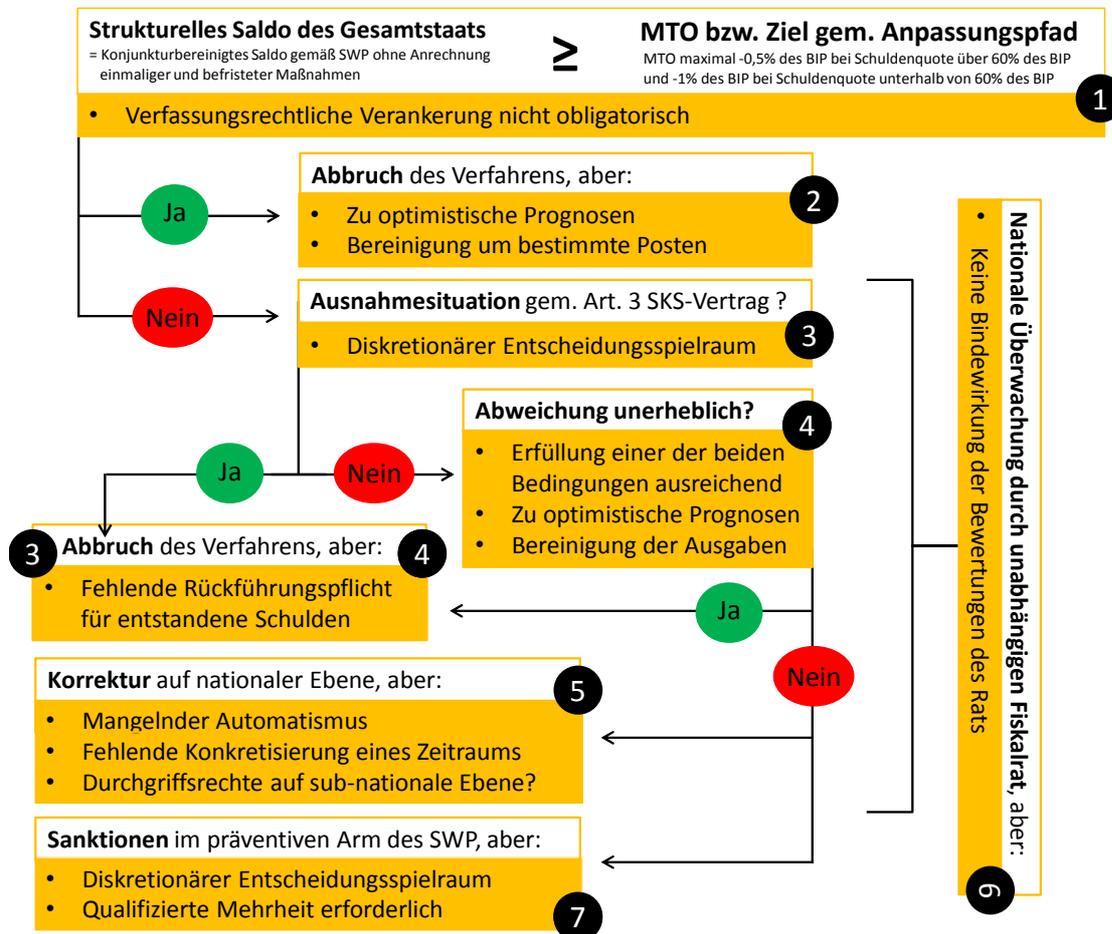
langfristigen Schuldenanstieg führen, sollten diese Defizite auch mit einem mittelfristigen Tilgungsplan verbunden werden (Schaubild 4, Ziffer 4).

5. Der Korrekturmechanismus wird zwar am Ende des Verfahrens „automatisch“ ausgelöst, es ist aber lediglich die Erstellung eines verbindlichen Maßnahmenplans erforderlich. Für eine automatische Anpassung (Korrekturautomatismus) sollte eine nähere Bestimmung des Umfangs oder Zeitraums der Korrektur erfolgen. Zudem kann in Föderalstaaten eine mangelnde Durchgriffsmöglichkeit des Zentralstaates auf die untergeordneten Gebietskörperschaften und eine fehlende Bindewirkung der nationalen Vorgaben die Erfüllung der MTO-Zielvorgabe gefährden und eine allfällige Korrektur erschweren. Hier sollten interne Koordinationsinstrumente zur ex-ante Aufteilung der Kreditobergrenze und Sanktionsmechanismen für ex-post Verfehlungen der jeweiligen Haushaltsziele eingerichtet werden. Daneben könnte eine glaubwürdige No-Bailout-Klausel das fiskalische Allmendeproblem abmildern (Schaubild 4, Ziffer 5).
6. Eine Nichtbefolgung der Einschätzungen des unabhängigen Fiskalrats muss von der Regierung erklärt werden. Einer solchen Abweichung sollte eine höhere Hürde (z.B. Bewilligung durch das Parlament, möglicherweise auch mit qualifizierter Mehrheit) gesetzt werden (Schaubild 4, Ziffer 6).
7. Die Reform des SWP aus dem Jahr 2011 erlaubt die Sanktionierung bereits zu einem relativ frühen Zeitpunkt, allerdings reduzieren diskretionäre Entscheidungsspielräume und Mehrheitserfordernisse im Rat die Wahrscheinlichkeit von Sanktionen selbst dann, wenn sie gerechtfertigt und sinnvoll wären. So erhöht der Fiskalpakt zwar den Automatismus der Prozeduren etwas, jedoch nur im Rahmen des EDP (*korrektiver Arm* des SWP). Ein solches Verfahren wird erst bei einem Finanzierungsdefizit⁶ in Höhe von mehr als 3% des BIP ausgelöst. Der *präventive Arm* des SWP, der ein Verfahren bei Verstoß gegen das länderspezifische MTO enthält, bleibt vom Fiskalpakt dem Wortlaut folgend unberührt. Hier können Entscheidungsspielräume und die Notwendigkeit der qualifizierten Ratsmehrheiten zur Feststellung einer signifikanten MTO-Abweichung weiterhin zu einem frühzeitigen Abbruch des Verfahrens führen. Im *korrektiven Arm* verpflichtet der Fiskalpakt die Euro-Staaten bei einem EDP (3%-Kriterium) die Empfehlungen und Beschlüsse der Europäischen Kommission zu unterstützen, solange keine qualifizierte Mehrheit im Rat der Europäischen Union (ohne den betroffenen Staat selbst) *dagegen* stimmt. Diese umgekehrte Mehrheitsregel erhöht die Wahrscheinlichkeit von Sanktionen gegenüber dem Verfahren des präventiven Arms des SWP. Allerdings dominieren – zumindest bis 2016 – die weniger sta-

⁶ Das Finanzierungssaldo des Staates im Rahmen des EDP ist definiert als die Nettokreditaufnahme und -vergabe des Gesamtstaates gemäß ESVG 1995, berichtigt um Zinsen bestimmter Swapgeschäfte und Forward Rate Agreements ([Eurostat 2013](#)).

bilitätsorientierten Länder in der Dreier-Ratspräsidentschaft (Tabelle 2).⁷ Damit bleiben Zweifel, inwiefern der Rat den Beschlüssen der Europäischen Kommission tatsächlich folgen wird und es letztlich zu Sanktionen kommt ([Deutsche Bank Research, 2012](#)) (Schaubild 4, Ziffer 7).

Schaubild 4 Verfahren und Rechtslücken des Fiskalpakts



Eigene Darstellung.

Tabelle 2 Ratspräsidentschaft 2013-2020

Irland	Januar-Juni	2013
Litauen	Juli-Dezember	2013
Griechenland	Januar-Juni	2014
Italien	Juli-Dezember	2014
Lettland	Januar-Juni	2015
Luxemburg	Juli-Dezember	2015
Niederlande	Januar-Juni	2016
Slowakei	Juli-Dezember	2016
Malta	Januar-Juni	2017
Vereinigtes Königreich	Juli-Dezember	2017
Estland	Januar-Juni	2018
Bulgarien	Juli-Dezember	2018
Österreich	Januar-Juni	2019
Rumänien	Juli-Dezember	2019
Finnland	Januar-Juni	2020

⁷ Die Trio-Präsidentschaft soll eine kontinuierliche Arbeit im Rat ermöglichen und einen starken inhaltlichen Wechsel unterbinden. Dafür arbeitet jeder Dreier-Vorsitz ein Achtzehnmonatsprogramm aus. Durch die Festlegung eigener Schwerpunkte und Tagesordnungspunkte hat der Vorsitz im Rat einen nicht zu unerheblichen Einfluss im politischen Entscheidungsfindungsprozess.

[Quelle: 2007/5/EG, Euratom.](#)

Der Erfolg des Fiskalpakts hängt aufgrund der mangelnden Definitionen und Konkretisierungen sowie den unzureichenden Korrektur- und Sanktionsmechanismen im Wesentlichen von der tatsächlichen Ausgestaltung auf Länderebene und damit den nationalen Bemühungen ab. Daher untersucht die Expertise den gegenwärtigen Stand der Umsetzung in den Ländern des Euro-Raums. Die Europäische Kommission wird die nationale Umsetzung des Fiskalpakts erst nach Ablauf der Implementierungsfrist (31. Dezember 2013) evaluieren.⁸ Die Expertise ermöglicht es, schon frühzeitig auf mögliche Probleme und Schwachstellen in den nationalen Umsetzungen hinzuweisen und Nachbesserungsbedürfnisse aufzuzeigen.

IV. Umsetzung des Fiskalpakts in den Staaten des Euro-Raums

Seit der Unterzeichnung des SKS-Vertrags im März 2012 sind anderthalb Jahre vergangen, trotzdem ist der Ratifizierungsprozess in Belgien, den Niederlanden und Lettland noch nicht vollständig abgeschlossen.⁹ Die meisten Länder des Euro-Raums haben den Vertrag jedoch ratifiziert und scheinen die erforderlichen Gesetze bis zum Ablauf der Implementierungsfrist am 31. Dezember 2013 in ihre nationalen Rechtsordnungen zu implementieren (Tabellen 3, 4, 5). Lediglich in Belgien¹⁰ und Griechenland liegt gegenwärtig weder ein Gesetzentwurf vor, noch scheint die Vorbereitung bisher zu konkreten Plänen zu führen. Im Fall Griechenlands muss ein entsprechendes Gesetz, gemäß aktualisiertem Memorandum of Understanding, bis Oktober 2013 (ursprünglich August 2013) verabschiedet werden ([Europäische Kommission, 2013h](#)). Die Europäische Kommission sieht eine Wahrung der Frist gefährdet. In den anderen Staaten des Euro-Raums zeigt die Untersuchung der verfügbaren Gesetze bzw. Gesetzentwürfe, dass die meisten nationalen Regelungen den Anforderungen des Fiskalpakts nicht vollumfänglich gerecht werden. Fast alle Länder scheinen die Spielräume des Fiskalpakts zu einer vergleichsweise laschen Ausgestaltung ihrer Budgetregel genutzt zu haben, ohne dabei aber die Vorgaben des Fiskalpakts explizit zu verletzen. Eine Klage vor den Europäischen Gerichtshof gegen diese Länder ist somit wenig erfolgversprechend. Zudem dürfte die Bereitschaft, ein anderes Land zu verklagen gering sein, müsste der Klägerstaat doch selbst mit einer Klage rechnen.

⁸ Die aktuellsten Berichte der Europäischen Kommission zu den nationalen Fiskalregeln beruhen auf dem Stand des Jahres 2011 ([Fiscal rule database](#) und [Europäische Kommission, 2012c](#)) bzw. des Jahres 2012 (Europäische Kommission ([2012b](#), [2013c](#))). Die Europäische Zentralbank gibt in ihrem Monatsbericht (2013) eine knappe Übersicht über nationale Haushaltsregeln zum Stand Ende 2012. Die zwei Übersichten von Deutsche Bank Research ([2012](#), [2013](#)) scheinen nicht besonders gründlich recherchiert.

⁹ Lettland hat, wie die meisten Länder außerhalb des Euro-Raums, nur Titel V („Steuerung des Euro-Währungsgebiets“) des SKS-Vertrags ratifiziert. Die Niederlande haben den Vertrag am 26.7.2013 ratifiziert ([Staatsblad 290](#)), das [Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union](#) aber noch nicht benachrichtigt.

¹⁰ Unsere Anfragen bei den Finanz- und Wirtschaftsministerien, den nationalen Zentralbanken und Fiskalräten blieben unbeantwortet.

Eine *numerische Beschränkung des strukturellen Defizits* des Gesamtstaates wurde in zehn der 18 Staaten des Euro-Raums in nationales Recht implementiert (AT; DE; CY; ES; FI; FR; IE; IT; LV; PT) und ist in Luxemburg Gegenstand eines Gesetzentwurfs. Der Entwurf der Niederlande sieht lediglich eine Berücksichtigung des MTO während der Haushaltsausübung vor. Die Verfassung Sloweniens schreibt einen mittelfristigen Budgetausgleich vor. Eine Konkretisierung könnte in einem Ausführungsgesetz (in Vorbereitung) erfolgen. In Estland, Malta und der Slowakei sind Gesetze zur Umsetzung des Fiskalpakts lediglich in Vorbereitung. In sechs Staaten des Euro-Raums ist die neue Fiskalregel im Fiskaljahr 2013 in Kraft getreten. In Italien, Luxemburg und den Niederlanden soll das Gesetz zum 1. Januar 2014 Gültigkeit erhalten. Ein längerer Übergangszeitraum wurde in Österreich (bis 2017), Slowenien (bis 2015) und Spanien (bis 2020) eingerichtet. In allen drei Ländern ist eine Reduktion des strukturellen Defizits bis zum vollständigen Inkrafttreten der Gesetze verbindlich vorgeschrieben. Die Übergangsperioden dürften wohl als Anpassungspfade in Richtung der MTO verstanden werden, die mit dem Fiskalpakt vereinbar sind. Die neue Budgetregel wurde in den meisten Staaten nur einfachgesetzlich implementiert. Dies erlaubt eine einfache Änderung des entsprechenden Gesetzes, oder eine Verdrängung durch *lex specialis* und *lex posterior*. Lediglich Italien, Slowenien und Spanien haben die Budgetregel in ihrer Verfassung verankert. Deutschland hat zwar 2009 ebenfalls eine verfassungsrechtliche Budgetrestriktion (Schuldenbremse) eingeführt, allerdings umfasst diese nicht den Gesamtstaat, sondern begrenzt lediglich das Defizit auf Ebene des Bundes (ab 2016) und der Länder (ab 2020). Zudem unterscheidet sich die Abgrenzung des Defizitbegriffs im Rahmen der deutschen Schuldenbremse von jener des Fiskalpakts.

Die Budgetregeln von fast allen Ländern sehen *Ausnahmetatbestände* vor, in denen eine Abweichung erlaubt ist. Während die Ausnahmetatbestände in den meisten Ländern mit jenen des Fiskalpakts übereinstimmen, kennen die Gesetze Lettlands (bei Gefährdung der nationalen Sicherheit und bei materiellen Verlusten), Portugals (bei strukturellen Reformen) und Spaniens (bei Beeinträchtigung der wirtschaftlichen oder sozialen Stabilität) zusätzliche Ausnahmen. Die Gesetze der Niederlande (Entwurf) und Zyperns enthalten hingegen überhaupt keine Ausnahmetatbestände. In Slowenien sind die Ausnahmetatbestände noch in einem Ausführungsgesetz zu spezifizieren. Die Berufung auf Ausnahmesituationen muss in drei Ländern durch einen parlamentarischen Beschluss legitimiert werden (AT; ES; IT), wobei in Spanien und Italien eine absolute Mehrheit erforderlich ist. In Deutschland ist dies nur für die grundgesetzliche Budgetregel des Bundes vorgeschrieben.

Einen *Mechanismus zur Korrektur* von signifikanten Abweichungen von der gesamtstaatlichen Budgetregel, die nicht auf Notsituationen beruhen, wurde nur in neun Staaten in die nationale Gesetzgebung implementiert (AT; CY; ES; FI; FR; IE; IT; LV; PT). Die Gesetzent-

würfe Luxemburgs und Maltas sehen ebenfalls einen solchen Mechanismus vor. In Deutschland und Slowenien wurde hingegen kein Korrekturmechanismus eingeführt, wodurch die gesamtstaatliche Budgetregel nur ex-ante gilt und keine Berichtigung einer ex-post Abweichung erfolgt. In Slowenien kann dies jedoch noch im Rahmen des Ausführungsgesetzes (in Vorbereitung) erfolgen. In Deutschland ist ein Korrekturmechanismus wiederum nur Gegenstand der grundgesetzlichen Budgetregel des Bundes (Schuldenbremse). Die deutsche Budgetregel für den Gesamtstaat verweist hingegen nur auf die unionsrechtlichen Vorgaben bei einer Abweichung.

Während die Pflicht zur Erstellung eines Maßnahmenplans für die Existenz eines Korrekturmechanismus von uns als ausreichend erachtet wird, muss ein *Korrekturautomatismus* nähere Bestimmungen bezüglich des Zeitraums oder des Volumens der Korrektur enthalten. Einen solchen Automatismus bei Abweichungen von der gesamtstaatlichen Budgetregel weisen nur vier Länder auf (AT; ES; LV; PT): In Österreich besteht eine Rückführungspflicht des Kontrollkontos bei positiver Veränderung der Produktionslücke, in Spanien muss ein Maßnahmenplan die Abweichung innerhalb eines Jahres korrigieren, in Portugal ist ein jährlicher Mindestkorrekturumfang vorgeschrieben und in Lettland erfolgt eine automatische Herabsetzung der Neuverschuldungsgrenze. In Deutschland ist ein Korrekturautomatismus nur im Rahmen Budgetregel des Bundes (Schuldenbremse) vorgesehen. Demnach sind Abweichungen des Bundes von der Defizitgrenze auf ein Kontrollkonto zu buchen. Wenn der Saldo des Kontrollkontos einen bestimmten Wert überschreitet und eine positive Veränderung der Produktionslücke vorliegt, erfolgt eine Absenkung der strukturellen Neuverschuldungsgrenze.

Die meisten nationalen Gesetze sehen die Neugründung eines *unabhängigen Fiskalrats* vor, der die Einhaltung der neuen Budgetregel und des Korrekturmechanismus überwacht (AT; DE; ES; FR; IE; IT; LV; PT). Die Gründung ist gegenwärtig lediglich in Frankreich, Irland und Portugal abgeschlossen. In Finnland (National Audit Office) und Luxemburg (Zentralbank) wird die Überwachung der Regeleinhaltung von bereits bestehende Institutionen wahrgenommen. In vielen weiteren Staaten des Euro-Raums existieren zwar (unabhängige) Institutionen, die ggf. als Fiskalräte fungieren könnten, diesen wurde aber bisher kein entsprechendes Mandat erteilt (BE; EE; GR; NL; SK; SI). In Malta und Zypern sind Gesetzentwürfe zur Gründung einer neuen Institution in Vorbereitung. In den Niederlanden wurde nicht der weithin als Fiskalrat gesehene Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (Central Planning Bureau, CPB), sondern der Staatsrat (Rad van Staate) mit der Überwachung des Korrekturmechanismus und der Erarbeitung von Empfehlungen beauftragt. Um den Einschätzungen der Finanzräte mehr Gewicht zu verleihen, sollte die Regierung bei Nichtbefolgung verpflichtet sein, die Gründe dafür öffentlich darzulegen. Obwohl die Mitteilung der [Eu-](#)

[Europäischen Kommission](#) (2012d) zum Fiskalpakt eine solche Rechtfertigung vorschreibt, besteht eine Erklärungspflicht in lediglich sechs Staaten des Euro-Raums (ES; FI; FR; IE; IT; PT). In den Niederlanden sieht der Gesetzentwurf ebenfalls eine Erklärungspflicht vor, falls die Regierung von der Empfehlung des Staatsrats (Rad van Staate) abweicht. Allerdings entspricht der Staatsrat keinem Fiskalrat. Die Glaubwürdigkeit der Fiskalräte dürfte durch die Besetzung mit renommierten, fachkundigen, erfahrenen Mitgliedern, die keine politischen Amts- oder Mandatsträger sind, erhöht werden. Eine entsprechende Besetzung weisen gegenwärtig insbesondere der irische und portugiesische, und weniger ausgeprägt, der slowenische und slowakische Fiskalrat auf. In Slowenien sind allerdings vier der sieben Mitglieder im Juli 2012 zurückgetreten, da sie sich ignoriert fühlten. Eine Neubesetzung steht noch aus.

Die Zielvorgabe bzw. Grenze für das strukturelle Defizit und allfällige Korrekturmaßnahmen sollten auf die einzelnen staatlichen Ebenen aufgeteilt werden. Dies gilt insbesondere für die föderal organisierten Staaten des Euro-Raums. Zudem kann eine No-Bailout-Klausel das fiskalische Allmendeproblem in diesen Ländern abmildern. Eine sub-nationale Aufteilung der Defizitgrenze ist nur in fünf Ländern vorgesehen (AT; ES; IT; LU; NL). In Deutschland existieren lediglich im Rahmen der nicht-gesamtstaatlichen Budgetregel (Schuldenbremse) Vorgaben für den Bund und die Länder. Während ein Bailout der Bundesländer in Deutschland unter bestimmten Voraussetzungen möglich ist, haben Portugal; Spanien und die Slowakei eine No-Bailout-Klausel bezüglich ihrer Regionen und Städte und Gemeinden eingeführt.

Keine der bisher implementierten nationalen Budgetregeln erfüllt alle Vorgaben des Fiskalpakts vollumfänglich. Es ist insbesondere zu beobachten, dass Länder häufig bestimmte Teilanforderung (über-)erfüllen (z.B. Korrekturautomatismus) während andere vernachlässigt werden (z.B. Verankerung in der Verfassung). Dennoch dürfte Spanien die wohl strengste Regelung eingeführt haben. Artikel 135 der spanischen Verfassung verbietet ein strukturelles Defizit in normalen Zeiten. Wenn strukturelle Reformen durchgeführt werden darf die strukturelle Verschuldung jedoch 0,4% des BIP betragen. Auf lokaler Ebene sind nicht-konjunkturbedingte Defizite generell verboten. Zudem existieren eine gesamtstaatliche Ausgabenregel und eine Schuldenregel, die für jede Ebene einen maximalen Grenzwert festlegen. Die Berufung auf Notsituationen erfordert eine absolute Mehrheit im Unterhaus. Bei ex-post Abweichungen von den Regeln ist ein Maßnahmenplan zu erstellen, der diese innerhalb eines Jahres korrigiert. Falls gegen den Plan verstoßen wird, drohen auf sub-nationaler Ebene Sanktionen. Das Gesetz hat direkte Gültigkeit für die autonomen Regionen und die lokale Ebene. Es besteht daher keine Notwendigkeit, die Vorgaben in die jeweiligen sub-nationalen Regelrahmen zu implementieren. Ein Bailout der Regionen, Städte und Gemeinden durch den Zentralstaat oder die Regionen ist verboten. Während des relativ langen Übergangszeitraums bis zum Inkrafttreten der neuen Regel im Jahr 2020 ist den einzelnen staatlichen

Ebenen eine Verminderung ihres strukturellen Defizits (insgesamt 0,8% des BIP pro Jahr) sowie eine Reduktion der Staatsschuldenquote auf unter 60% vorgeschrieben. Zur Überwachung der Fiskalregel soll ein unabhängiger Fiskalrat gegründet werden. Eine Nichtbefolgung der Einschätzungen des Rats muss durch die Regierung erklärt werden. Die spanische Budgetregel wird lediglich durch die zusätzliche Ausnahme für Situationen, die die wirtschaftliche oder soziale Stabilität erheblich beeinträchtigen geschwächt.

Neben Spanien kann auch die Budgetregel Österreichs als relativ strikt bezeichnet werden. Die gesamtstaatliche Defizitgrenze in Höhe von 0,45% des BIP ist auf den Bund und die einzelnen Bundesländer und Gemeinden aufgeteilt. Bis zum Inkrafttreten im Jahr 2017 sind verbindliche Abbaupfade vorgegeben. Notsituationen müssen durch Bundes- bzw. Landtag festgestellt werden. Abweichungen von der Regel werden auf die Kontrollkonten des Bundes, der einzelnen Bundesländer oder der Gemeinden gebucht. Die Konten sind konjunkturgerecht zurückzuführen. Überschreiten die Salden bestimmte Grenzwerte werden Sanktionen verhängt. Eine verfassungsrechtliche Verankerung der neuen Budgetregel blieb zwar aus, das Gesetz stellt aber einen Staatsvertrag dar, der in seiner Wirkung gegenüber der Verfassung gleichwertig ist ([Vorblatt Stabilitätsgesetz 2012](#)). Lediglich eine Erklärungspflicht der Regierung bei Abweichungen von den Empfehlungen des Fiskalrats wurde in Österreich nicht implementiert.

Abgesehen von Belgien und Griechenland, die bisher weitgehend untätig geblieben sind, scheint die gesamtstaatliche Budgetregel insbesondere in Deutschland und den Niederlanden eher schwach ausgestaltet. In Deutschland ist ein Korrekturmechanismus nur im Rahmen der Budgetregel des Bundes (Schuldenbremse) eingerichtet. Die gesamtstaatliche Budgetregel und die Regeln der meisten Bundesländer haben keinen entsprechenden Mechanismus. Dies ist beachtlich, da die sub-nationale Ebene für fast 40% der öffentlichen Gesamtschulden verantwortlich ist. Zudem erfordert die Nutzung der Ausnahmetatbestände der gesamtstaatlichen Budgetregel keine parlamentarische Mehrheit und eine Nichtbefolgung der Ratsempfehlungen durch die Regierung bleibt folgenlos. Die Nutzung der Ausnahmen der Budgetregel des Bundes (Schuldenbremse) erfordert hingegen die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages. Während die deutsche Schuldenbremse viele Elemente des Fiskalpakts enthält, ist ihre Gültigkeit auf den Bund (und die Länder) beschränkt. Zudem entspricht die Defizitabgrenzung nicht den unionsrechtlichen Vorgaben. In den Niederlanden ist eine Berücksichtigung des MTO lediglich bei der Haushaltsausübung vorgeschrieben und kein unabhängiger Fiskalrat eingerichtet oder in Planung. In beiden Ländern fehlt zudem eine Verankerung der gesamtstaatlichen Budgetregel in der Verfassung. Das deutsche Grundgesetz enthält mit der Schuldenbremse immerhin eine Budgetregel, diese umfasst aber nur den Bund (und die Länder). Bis auf Griechenland haben alle fünf

Programmländer (CY; ES; GR; IE; PT) Budgetregeln eingeführt. Die Regeln in Spanien (siehe oben) und Portugal scheinen dabei besonders stark. Portugal hat ein Gesetz mit superiorer Rechtsstatus beschlossen, einen Korrekturautomatismus eingeführt, seinen Fiskalrat mit einigen renommierten Mitgliedern besetzt, eine Erklärungspflicht der Regierung bei Nichteinhaltung der Ratsempfehlungen festgelegt, eine Überprüfung von Ausnahmesituationen durch die Versammlung der Republik (Assembleia da República) vorgeschrieben und eine No-Bailout-Klausel implementiert. Die Regelungen werden allerdings abgeschwächt, da zusätzlich zu den Ausnahmen des Fiskalpakts Abweichungen bei strukturellen Reformen erlaubt sind.

Tabelle 3 Umsetzung des Fiskalpakts in den Staaten des Euro-Raums

	AT	BE	CY ¹⁾	DE ²⁾	EE	ES	FI	FR	GR	IE	IT	LU*	LV	MT	NL*	PT	SI	SK		
Fiskalpakt (Titel III SKS-Vertrag) ratifiziert	✓	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓ ⁴⁾	✓	✓	✓		
Numerische Budgetregel	✓	Gesetzesentwurf in Vorbereitung.	✓	HGrG GG	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Gesetzesentwurf in Vorbereitung.	✓ ⁵⁾	✓	✓ ⁹⁾	✓		
Gesamtstaat umfasst	✓		✓	✓	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	
Defizitgrenze subnational aufgeteilt	✓		-	-	-	✓ ³⁾	-	-	-	-	✓	✓	-		-	✓	- ⁸⁾	- ⁹⁾	- ⁹⁾	-
Gültig ab Fiskaljahr	'17		'13	'13	'16/'20	'20	'13	'13	'13	'13	'14	'14	'14		'12	'14	'13	'15	'15	'15
Anpassungspfad bis zum Inkrafttreten	✓		-	-	✓	✓	-	-	-	-	-	-	-		✓	-	-	-	✓	-
Verankerung in Verfassung	-		-	-	✓	✓	-	-	-	-	-	✓	-		-	-	-	-	✓	-
Ausnahmen gemäß Fiskalpakt	✓		-	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		-	-	-	-	✓ ⁹⁾	-
Ausnahmen erfordern parlament. Beschluss	✓		-	-	✓	✓	-	-	-	-	✓	✓	-		-	-	-	-	✓ ⁹⁾	-
Korrekturmechanismus	✓		✓	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓ ⁹⁾	✓
Korrekturautomatismus	✓		-	-	✓	✓	-	-	-	-	-	-	-		✓	-	-	✓	✓ ⁹⁾	-
Überwachung durch unabhängigen Fiskalrat	✓	-	✓	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓ ⁹⁾	✓		
Erklärungspflicht bei Abweichung von Ratsempfehlung	-	-	-	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	✓	✓	✓	✓ ⁹⁾	✓		

* bedeutet Fiskalrat noch zu gründen bzw. Mitglieder noch zu ernennen. ¹⁾ Zypern bereitet ein Gesetzesentwurf vor (FRBSL), der die Budgetregel ersetzen und einen Fiskalrat einrichten soll ²⁾ Für Deutschland ist die Fiskalregel gemäß des geänderten Haushaltsgrundsatzgesetzes (HGrG) und gemäß des Grundgesetzes (GG) dargestellt. ³⁾ Eine Aufteilung ist nicht vorhanden, aber auch nicht notwendig, da strukturelle Defizite auf lokaler Ebene generell verboten sind und auf zentraler und regionaler Ebene nur im Fall von Strukturereformen erlaubt sind. In normalen Zeiten beträgt die Defizitgrenze damit auf jeder Staatsebene 0% des BIP. ⁴⁾ Die Ratifizierung wurde dem Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union noch nicht mitgeteilt. ⁵⁾ Das MTO ist lediglich bei Ausübung der Haushaltspolitik zu berücksichtigen. ⁶⁾ Gesamtstaat nicht explizit erwähnt, jedoch Verweis auf MTO, welches für den Gesamtstaat gilt. ⁷⁾ Der Staatsrat (Raad van State) überwacht den Korrekturmechanismus, er stellt jedoch keinen unabhängigen Fiskalrat dar. ⁸⁾ Der Defizitgrenzwert ist zwar nicht auf die einzelnen Jurisdiktionen aufgeteilt, die Regionen, Städte und Gemeinden unterliegen aber eignen, sanktionsbewährten Schulden- und Budgetregeln einschließlich Korrekturmechanismus. ⁹⁾ Eventuell Gegenstand des Ausführungsgesetzes (in Vorbereitung). Weitere Informationen im Anhang.

Tabelle 4 Detailübersicht zu der Umsetzung des Fiskalpakts (August 2013)

	Fiskalpakts ratifiziert ¹⁾	Neue Budgetregel		Budgetregel gemäß den Vorgaben des Fiskalpakts?						Weitere Fiskalregeln und No-Bailout-Klauseln ²⁾
		gültig ab	implementiert durch	Verfassungsrang	Gesamtstaat umfasst	Untergrenze des strukturellen Defizits	Korrekturautomatismus	Ausnahmen gemäß Fiskalpakt	Kontrolle durch unabhängigen Fiskalrat	
AT	30.07.2012	1.01.2017	Österreichische Stabilitätspakt 2012	Nein. Aber Staatsvertrag	✓	-0,45% des BIP	✓	✓	✓	Zwanzigstel-Regel
		Anpassungspfad vorgegeben, aufgeteilt auf zentralstaatliche und subnationale Ebene				Aufgeteilt auf subnationale Ebenen: 0,35% Bunde, 0,1% Länder (einwohnerabhängig), 20% des Länderanteils für Gemeinden	Kontrollkonten, Rückführung bei positiver Veränderung der Produktionslücke. Sanktionen bei Grenzwertüberschreitung	Beschluss des Bundes bzw. der Landtages notwendig.		Ausgabenregel Maastricht-Budgetregel
		1.01.2012	Änderung des Bundeshaushaltsgesetz	Nein	Nein	-0,35% des BIP für Bund und Sozialversicherung	✓	✓	Nein	
BE		Ein Gesetzentwurf muss noch in das Parlament eingebracht werden.								
CY	26.07.2012	21.12.2012	Medium-Term Budgetary Framework and Budgetary Rules Law (MTBFRL),	Nein	✓	-0,5% des BIP	Nein	Keine Ausnahmen	Nein	Restriktionen im Rahmen des Hilfsprogramms Schulden- und Ausgabenregel
			Neues Finanzrahmengesetz (FRBSL) in Vorbereitung. Es soll das MTBFRL Anfang 2014 ersetzen.	Aber einfachen Gesetzen übergeordnet			Maßnahmen, insbesondere auf der Ausgabenseite		Gesetzentwurf (FRBSL) in Vorbereitung	

Zypern bereitet gegenwärtig einen Gesetzentwurf (FRBSL) vor, der das MTBFRL ersetzen, sowie eine neue Budgetregel und einen unabhängigen Fiskalrat einrichten soll. Obwohl das MoU eigentlich die Annahme des FRBSL bis Ende Dezember 2013 vorsieht, wurde es bis Ende Januar noch nicht angenommen.

	Fiskalpaktratifiziert¹⁾	Neue Budgetregel		Budgetregel gemäß den Vorgaben des Fiskalpakts?						Weitere Fiskalregeln und No-Bailout-Klauseln ²⁾
		gültig ab	implementiert durch	Verfassungsrang	Gesamtstaat umfasst	Untergrenze des strukturellen Defizits	Korrekturautomatismus	Ausnahmen gemäß Fiskalpakts	Kontrolle durch unabhängigen Fiskalrat	
DE	27.09.2012	19.07.2013	Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalpakts	Nein	✓	-0,5% des BIP	Nein	✓	✓	Bailout der Bundesländer bei extremer Haushaltsnotlage möglich.
		1.01.2016 Bund 1.01.2020 Länder Gleichmäßige Rückführung des strukturellen Defizits ab 2010	Art. 109, 115 und 143d GG Art. 115-Gesetz	✓	Nein	-0,35% des BIP für Bund -0,0% des BIP für Länder	(✓) Kontrollkonto, ab bestimmten Grenzwert Reduktion der Kreditermächtigungen auf Bundesebene. Länder haben meist keine entsprechende Regel.	✓ Mehrheit der Mitglieder des Bundestages erforderlich.	Nein	
EE	5.12.2012	Ein Gesetzentwurf wird gegenwärtig auf Ministerialebene beraten. Es sind nur wenige Einzelheiten bekannt (siehe Anhang).								Budget- und Schuldenregel auf lokaler Ebene
ES	27.09.2012	1.01.2020 Abbaupfad für strukturelles Defizits und Schulden. Aufgeteilt auf subnationale Ebenen	Art. 135 Constitución Española Ley Orgánica 2/2012	✓	✓	Strukturelles Defizit verboten -0,4% des BIP bei Strukturereformen Auf lokaler Ebene generell verboten	✓ Maßnahmenplan zur Korrektur innerhalb eines Jahres. Sanktionen bei Nichteinhaltung. Zusätzlich präventive Regeln	Nein Zusätzliche Ausnahmen für Situationen, die die wirtschaftliche oder soziale Stabilität erheblich beeinträchtigen: Absolute Mehrheit im Unterhaus (Congreso de los Diputados) erforderlich.	(✓) Es wurden noch keine Mitglieder berufen.	Schulden- und Ausgabenregel Bailout regionaler oder lokaler Gebietskörperschaften verboten
FI	21.12.2012	1.01.2013	Gesetz 869/2012	Nein	(✓) Nicht explizit, Verweis auf SKS-Vertrag	MTO	Nein Maßnahmenplan, wenn von Kommission oder Regierung als notwendig erachtet. Dann Korrektur bis Ende des folgenden Jahres.	✓ Verweis auf Fiskalpakts	✓	

		Neue Budgetregel		Budgetregel gemäß den Vorgaben des Fiskalpakts?						Weitere Fiskalregeln und No-Bailout-Klauseln ²⁾
		<u>Fiskalpaket ratifiziert¹⁾</u>	gültig ab	implementiert durch	Verfassungsrang	Gesamtstaat umfasst	Untergrenze des strukturellen Defizits	Korrekturautomatismus	Ausnahmen gemäß Fiskalpaket	
FR	26.11.2012	1.03.2013	Loi organique n° 2012-1403	Nein	✓	MTO Gemäß Art. 3 SKS-Vertrag	Nein Maßnahmenplan	✓ Verweis auf Fiskalpaket	✓	
GR	10.05.2012	Ein Gesetz muss gemäß des Memorandum of Understanding bis Oktober 2013 verabschiedet werden. Gegenwärtig ist kein entsprechender Entwurf erhältlich. Vertreter der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen der Europäischen Kommission sehen die Wahrung der Frist gefährdet.								Restriktionen im Rahmen des Hilfsprogramms
IE	14.12.2012	31.12.2012	Fiscal Responsibility Bill 2012	Nein	✓	-0,5% des BIP -1,0% des BIP, wenn Verschuldung <60% des BIP und Finanzen langfristig tragfähig.	Nein Maßnahmenplan, wenn von Kommission oder Regierung als notwendig erachtet.	✓	✓	Restriktionen im Rahmen des Hilfsprogramms Schuldenregel (Zwanzigstel-Regel)
IT	14.09.2012	1.01.2014	Art. 97 Costituzione della Repubblica Italiana Gesetz 243/201	✓	✓	MTO Aufgeteilt auf subnationale Ebenen	Nein Maßnahmenplan	✓ Absolute Mehrheit in Senat und Abgeordnetenhaus erforderlich.	(✓) noch zu gründen	Ausgabenwachstumsregel Investitionsorientierte Defizitregel auf regionaler und lokaler Ebene. Bei Verstoß drohen Sanktionen. Regel für nicht konjunkturbereinigtes Defizit auf Ebene des Zentralstaates Schuldenregeln auf den einzelnen staatlichen Ebenen
LU*	8.05.2013	1.01.2014 Gesetzentwurf vom 24.06.2013	Loi relatif à la coordination et à la gouvernance des finances publiques (Law on coordination and governance of public finances)	Nein	✓	MTO Aufgeteilt auf subnationale Ebenen	Nein Maßnahmen	✓ Verweis auf Fiskalpaket	✓	Investitionsorientierte „goldene“ Kreditregel für Kommunen Ausgaben- und Schuldenwachstumsregeln



ENTWURF

	Fiskalpaktratifiziert¹⁾	Neue Budgetregel		Budgetregel gemäß den Vorgaben des Fiskalpakts?					Weitere Fiskalregeln und No-Bailout-Klauseln ²⁾	
		gültig ab	implementiert durch	Verfassungsrang	Gesamtstaat umfasst	Untergrenze des strukturellen Defizits	Korrekturautomatismus	Ausnahmen gemäß Fiskalpaktratifiziert		Kontrolle durch unabhängigen Fiskalrat
LV	Nein Nur Titel V („Steuerung des Euro-Währungsgebiets“) des SKS-Vertrags ratifiziert (22.06.12)	Budgetregel verbindlich, wenn das geplante strukturelle Defizit des Vorjahres größer ist als -1,0% des BIP. Bis dahin Abbaupfad. Lettland hat sein Budgetziel 2012 erreicht, damit ist die Budgetregel bereits zusammen mit dem Gesetz zum 6.03.2012 in Kraft getreten.	Fiskālās disciplīnas likums (Fiscal discipline law)	Nein	✓	-0,5% des BIP	✓ Automatische Verbesserung des Defizitziels im nächsten mittelfristigen Finanzplan.	Nein Zusätzliche Ausnahmen bei Gefahr für nationale Sicherheit und bei materiellen Verlusten.	(✓) Es wurden noch keine Mitglieder berufen.	Ausgabenwachstumsregel Schuldenregel
MT	28.06.2013	Die Regierung erarbeitet gegenwärtig ein Finanzrahmengesetz zur Umsetzung des Fiskalpakts.								
NL	8.10.2013	1.01.2014 Gesetzentwurf im April von dem Unterhaus (Tweede Kamer der Staten-Generaal) genehmigt.	Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Sustainable Public Finance Law)	Nein	(✓) Nicht explizit, nur durch Verweis auf MTO	MTO soll bei der Haushaltsausübung berücksichtigt werden. Zielvorgaben für regionale und lokale Regierungen	Nein Maßnahmen, wenn signifikante Abweichung von Finanzminister oder europäischer Institution festgestellt wird.	Keine Ausnahmen	Nein Aber Überwachung des Korrekturmechanismus durch Staatsrat (kein Fiskalrat).	Ausgabenregel (nicht vollständig gesetzlich verankert)

	Fiskalpaket ratifiziert¹⁾	Neue Budgetregel		Budgetregel gemäß den Vorgaben des Fiskalpakts?						Weitere Fiskalregeln und No-Bailout-Klauseln ²⁾
		gültig ab	implementiert durch	Verfassungsrang	Gesamtstaat umfasst	Untergrenze des strukturellen Defizits	Korrekturautomatismus	Ausnahmen gemäß Fiskalpaket	Kontrolle durch unabhängigen Fiskalrat	
PT	25.07.2012	14.06.2013	Sétima alteração à Lei 91/2001, Lei 37/2013	Nein Gesetz ist aber superior zu anderen Gesetzen (gemäß Art. 112 Verfassung).	✓	MTO -1,0% des BIP wenn Schuldenquote < 60% des BIP -0,5% des BIP zusätzlich ab 2015	✓ Maßnahmenplan innerhalb 30 Tage Automatische Korrektur um mind. 2/3, min. 0,5% des BIP, bis Jahresende	Nein Zusätzliche Ausnahme für strukturelle Reformen Überprüfung durch die Versammlung der Republik (Assembleia da República).	✓	Restriktionen im Rahmen des Hilfsprogramms Ausgabenwachstumsregel Schuldenregeln (Zwanzigstel Regel) Sub-nationale Budgetregel mit Korrekturmechanismus und Sanktionen Sub-nationale Schuldenregeln No-Bailout-Klausel für Städte, Gemeinden und autonome Regionen
SI	30.05.2012	1.01.2015 Der öffentliche Haushalt muss stufenweise so angepasst werden, dass die neue Fiskalregel ab 2015 befolgt werden kann	Art. 148 Ustava (Verfassung) Ausführungsgesetzes bis zum 31.11.2013 (Rechtsakt zur Verfassungsänderung vom 31.05.2013).	✓	✓	Mittelfristiger Budgetausgleich Klärung ggf. im Ausführungsgesetz.	Nein Klärung ggf. im Ausführungsgesetz.	Nein Erlaubt in Notsituationen, die den Staat betreffen. Eine nähere Bestimmung soll im Ausführungsgesetz erfolgen.	Nein Klärung ggf. Im Ausführungsgesetz.	Die Kreditaufnahmen auf lokaler Ebene muss durch das Finanzministerium bewilligt werden.

	Neue Budgetregel		Budgetregel gemäß den Vorgaben des Fiskalpakts?					Weitere Fiskalregeln und No-Bailout-Klauseln ²⁾
	<u>Fiskalpakts ratifiziert¹⁾</u> gültig ab	implementiert durch	Verfassungsrang	Gesamtstaat umfasst	Untergrenze des strukturellen Defizits	Korrekturautomatismus	Ausnahmen gemäß Fiskalpakt	
SK 17.01.2013			Ein Gesetzentwurf ist gegenwärtig in Vorbereitung.					<p>Schuldenregel mit Korrekturmechanismus und unabhängiger Überwachung in Verfassung.</p> <p>Schuldenregel auf sub-nationaler Ebene, ab 2015 Sanktionen bei Verstoß.</p> <p>Bailout der regionalen und lokalen Ebene verboten.</p>
Eine Budget-Regel, ein Korrekturmechanismus und eine unabhängige Überwachung wurden kürzlich implementiert. Aufgrund der späten Einigung wurden die Maßnahmen in dieser Expertise nicht berücksichtigt.								

* bedeutet, dass die Vorgaben eines Gesetzentwurfs dargestellt sind. ¹⁾Datum der Benachrichtigung des Generalsekretariats des Rates der Europäischen Union bezüglich der Ratifizierung des Fiskalpakts (Titel III SKS-Vertrag). ²⁾Es erfolgt keine abschließende Darstellung aller nationalen Fiskalregeln. Eine ausführliche Darstellung unterschiedlicher Fiskalregeln bietet z.B. die [Fiscal Rules Database](#) (Stand 2011) der Europäischen Kommission. Für weitere Informationen zu den Budgetregeln der einzelnen Länder siehe Anhang.

Tabelle 5 Übersicht zu den unabhängigen Finanzräten (August 2013)

Name, Gründungsjahr, Gesetze	Finanzierung	Überwachung der Budgetregel	Art der Berichterstattung, Folge für Regierung	Unabhängigkeit laut Gesetz	Ernennung/Wahl der Mitglieder	Mitgliederanzahl, Charakteristika	Amtszeit	Mitglieder
AT Fiskalrat (Umwandlung des Staatsschuldenausschuss) Staatsschuldenausschuss 2002 gegründet; Fiskalrat noch zu gründen Gesetz vom 31.07.2013	Zentralbank	✓ Gemäß Gesetz vom 31.07.2013	Öffentliche Empfehlungen	Nein, aber „weisungsfrei“	Mitglieder entsendet von: 6x Bundesregierung 3x Wirtschaftskammer 3x Bundesarbeitskammer 1x Gemeindebund (ohne Stimmrecht) 1x Städtebund (ohne Stimmrecht) 1x Landeshauptleutekonferenz (ohne Stimmrecht)	15 Mitglieder Anerkannte Experten in den Bereichen Finanz- und Budgetwesen Keine politischen Amts- oder Mandatsträger auf Bundes- oder Länderebene	6 Jahre Wiederernennung möglich	Fiskalrat noch zu ernennen. Staatsschuldenausschuss: -Prof. Dr. B. Felderer (Präsident) -Mag. Eva Hauth (Leiterin des Büros)
BE High Council of Finance (Hoge Raad van Financiën / Conseil supérieur des Finances) Die OECD (2012) wertet das Gremium als einen Fiskalrat 1936 bzw. 1989 gegründet Gesetz vom 3.04.2006	Finanzverwaltung (Federal Public Service Finance)	Nein	Öffentliche Berichte	Nein	Vorsitz durch Finanzminister der zwei Stellvertreter bestimmt. Komplizierte Bestimmung der Mitglieder durch Minister, Nationalbank und (regionale) Regierungen (siehe Anhang). Ernennung erfolgt durch den König.	1 Vorsitzender, 2 stellvertretende Vorsitzende 22 Mitglieder, die Experten in den Bereichen Haushaltswesen Wirtschaftswissenschaften Finanzwesen und/oder Steuerangelegenheiten sind (siehe Anhang).	5 Jahre, verlängerbare	-Steven Vanackere (Vorsitzender, Minister der Finanzen); -Christine Vanderveeren (Vize-Vorsitzender); -Dr. Françoise Masai (Vize-Vorsitzende, Direktorin Belgische Nationalbank); -Prof. Mathias Dewatripont; -Johan Hanssens; -Norbert De Batselier (Direktor Belgische Nationalbank); -Jean Hilgers (Direktor - Schatzmeister Belgische Nationalbank); -Wivina Demeester-De Meyer; -Guy Clemer; -André-Marie Poncelet; -Sébastien Durieux; -Olivier Hubert; -Eric Degreef; -Marleen Mannekens; -Jan Verhoeye; -Dr. Géraldine Thiry; -Antoine Dayez; -Prof. Herman Matthijs; -Luc Simar; -Prof. Axel Haelterman; -Christophe Quintard; -Jan Verschooten; -Dr. Bernard Jurion; -Wim Coumans;
CY	Ein Gesetzentwurf (FRBSL) wird gegenwärtig erarbeitet. Dieser sieht die Gründung eines unabhängigen Fiskalrats bis zum 1.01.2015 vor, die Annahme des Gesetzes verzögert sich.							

	Name, Gründungsjahr, Gesetze	Finanzierung	Überwachung der Budgetregel	Art der Berichterstattung, Folge für Regierung	Unabhängigkeit laut Gesetz	Ernennung/Wahl der Mitglieder	Mitgliederanzahl, Charakteristika	Amtszeit	Mitglieder
DE	<p>Unabhängiger Beirat beim Stabilitätsrat</p> <p>Stabilitätsrat 2010 gegründet; Beirat noch zu gründen</p> <p>Gesetz vom 18.07.2013</p>	50% Bund, 50% Länder	✓ Gemäß Gesetz vom 18.07.2013	Öffentliche Empfehlungen	✓	<p>Vertreter von:</p> <p>1x Deutsche Bundesbank 1x Sachverständigenrat 1x Gemeinschaftsdiagnose</p> <p>Und Sachverständige benannt von:</p> <p>2x Bund (5 Jahre) 2x Ländern (5 Jahre) 1x kommunale Spitzenverbände (5 Jahre) 1x Spitzenorganisationen der Sozialversicherung (5 Jahre)</p>	9 Mitglieder	Je nach Mitglied unbegrenzt bzw. 5 Jahre (siehe links)	<p>-Prof. R. Döhm, -Prof. H. Enderlein, -Prof. L.P. Feld, -Prof. C. Fuest, -Prof. H.-G. Henneke, -Prof. E. Janeba, -Prof. G. Milbradt (Ministerpräsident a. D.) -Dr. U. Reineke, -K. Wendorff</p>
EE	Das Haushaltsgesetz wurde noch nicht angenommen. Es soll einen Fiskalrat einrichten, der von der Zentralbank unterstützt wird. Der Entwurf sieht 6 unabhängige Mitglieder mit spezifischen Qualifikationen vor, die für 5 Jahre ernannt werden.								
ES*	<p>Autoridad de Responsabilidad Fiscal</p> <p>Gesetzentwurf vom 3.07.2013</p> <p>Angenommen im Dezember 2013</p>	Alle drei Staatsebenen	✓ Gemäß Gesetzentwurf vom 03.07.2013	<p>Öffentliche Einschätzung</p> <p>Lehnt die Regierung die Einschätzung ab, muss sie dies begründen.</p>	✓	Der Präsident wird auf Vorschlag des Finanzministers durch das Kabinett nominiert. Das Abgeordnetenhaus muss der Eignung zustimmen.	Präsident mit anerkanntem Ruf und mindestens zehn Jahren Berufserfahrung auf dem Gebiet der Bewertung öffentlicher Finanzen mittels unabhängiger und objektiver Kriterien.	Präsident für 3 Jahre Zweite Amtszeit unter bestimmten Voraussetzungen möglich.	Noch zu ernennen
FI	<p>Fiscal Policy Audit and Executive Office beim National Audit Office</p> <p>1949 gegründet</p> <p>Gesetz vom 14.7.2000</p> <p>Gesetz vom 21.12.2012</p>	Parlament	✓ Gemäß Gesetz vom 21.12.2012	<p>Öffentliche Einschätzung</p> <p>Regierung muss zu den Empfehlungen öffentlich Stellung nehmen.</p>	✓ Lt Sek. 90 Verfassung vom 1.03.2012	Das Parlament wählt den Generaldirektor.	1 Generaldirektor	6 Jahre	Dr. Tuomas Pöysti (Generaldirektor)

	Name, Gründungsjahr, Gesetze	Finanzierung	Überwachung der Budgetregel	Art der Berichterstattung, Folge für Regierung	Unabhängigkeit laut Gesetz	Ernennung/Wahl der Mitglieder	Mitgliederanzahl, Charakteristika	Amtszeit	Mitglieder
FR	Haut Conseil des Finance Publiques beim Cour des Comptes (Rechnungshof) 2012 gegründet Organgesetz vom 18.12.2012 Verordnung vom 18.2.2013 Verordnung vom 16.03.2013 Verordnung vom 16.4.2013	Cour des Comptes	✓ Gemäß Organgesetz vom 18.12.2012	Öffentliche Einschätzung Bei Nichtbefolgung der Einschätzung muss die Regierung dies erklären.	✓	1x Präsident des Rechnungshofs 1x Präsident der Statistikbehörde, 4x Magistraten des Rechnungshofs, 4x Mitglieder, die von den Präsidenten von Senat und Assemblée Nationale sowie den Vorsitzenden der Haushaltsausschüsse beider Kammern ernannt werden und 1x Mitglied das vom Präsidenten des Rats für Wirtschaft, Soziales und Umwelt ernannt wird.	Präsident des Rechnungshofs und 10 Mitglieder Keine politischem Mandatsträger, Jean Pisani-Ferry wurde aus diesem Grund bereits durch ein neues Mitglied ersetzt.	10 Mitglieder: 5 Jahre Einmalige Wiederernennung bei Magistraten möglich Hälfte der Mitglieder wird nach jeweils 30 Monaten ausgetauscht Abweichende Amtszeit bei ersten Mitgliedern.	Präsident des Rechnungshofs: -Didier Migaud Mitglieder: -Raoul Briet; -Martine Latare; -Francois Ecalle; -Catherine Démier; -PhD François Bourguignon (ehem. Chefökonom Weltbank); -Prof. Michel Aglietta; -Marguerite Béard-Andrieu; -Mathilde Lemoine; -Prof. Philippe Dessertine; -Jean-Luc Tavernier
GR	Parliament (State) Budget Office (PBO) 2011 gegründet Gesetz vom 31.12.2010	Parlament	Nein Das PBO soll gemäß des MoU bis Dezember 2013 in einen vollwertigen Fiskalrat, der die Einhaltung der Fiskalregeln überwacht, umgewandelt werden.	Öffentliche Einschätzung	Nein	Die Amtsleitung wird von dem Parlamentspräsident vorgeschlagen und von dem Regelungsausschuss des Parlaments ernannt. Mitglieder des wissenschaftlichen Komitees werden von den beiden Parlamentskomitees ernannt.	Die Amtsleitung erfolgt durch anerkannte Person mit einem Abschluss in Wirtschaftswissenschaften, wissenschaftlicher Ausbildung und Kompetenz, sehr guten Englischkenntnissen und mind. 5 Jahren Berufserfahrung in jenen Bereichen, die mit dem Amt in Zusammenhang stehen. Wissenschaftlichen Komitee mit 5 Mitgliedern: Anerkannte Personen mit Kompetenz und Erfahrungen in den Tätigkeitsfeldern des PBO.	Amtsleitung: 5 Jahre, verlängerbar Wissenschaftliches Komitee: 3 Jahre, verlängerbar	Amtsleitung: -Prof. Panagiotis Liargovas Wissenschaftliches Komitee: -Prof. Panos Kazakos; -Dr. Spiros Lapatsioras; -Prof. Napoleon Maravegias; -Prof. Michael Rignios
IE	Fiscal Advisory Council 2011 gegründet Gesetz vom 27.12.2012	Staatshaushalts	✓ Gemäß Gesetz vom 27.12.2012	Öffentliche Einschätzung	✓	Ernennung durch Finanzminister.	5 Mitglieder Personen mit Kompetenz und nationaler oder internationaler Erfahrung in makroökonomischen oder fiskalischen Bereichen. Keine politischen Amts- oder Mandatsträger.	4 Jahre Maximal zwei aufeinanderfolgende Amtszeiten	-Prof. John McHale (Vorsitzender, Berater der World Bank); -Sebastian Barnes (Ökonomischer Berater des Chefökonom der OECD); -Prof. Alan Barrett; -Prof. Donal Donovan; -Prof. Róisín O'Sullivan

	Name, Gründungsjahr, Gesetze	Finanzierung	Überwachung der Budgetregel	Art der Berichterstattung, Folge für Regierung	Unabhängigkeit laut Gesetz	Ernennung/Wahl der Mitglieder	Mitgliederanzahl, Charakteristika	Amtszeit	Mitglieder
IT	Parliamentary Budget Office (Ufficio parlamentare di bilancio) Bis 2014 zu gründen Gesetz vom 24.12.2012	50% je Parlamentskammer	✓ Gemäß Gesetz vom 24.12.2012	Öffentliche Einschätzung Lehnt die Regierung die Einschätzung ab, muss sie dies begründen – sofern von mindestens 1/3 des parlamentarischen Haushaltsausschusses gefordert.	✓	Ausgewählt aus einer Liste von 10 Personen durch die Vorsitzenden von Senat und Abgeordnetenhaus. Liste muss mit 2/3-Mehrheit von den Haushaltsausschüssen beider Häuser beschlossen werden.	3 Mitglieder Unabhängige Personen, die auf nationaler und internationaler Ebene Wissen und Erfahrung in den Bereichen Ökonomie und öffentliche Finanzen vorweisen. Keine politischen Amts- oder Mandatsträger	6 Jahre Nicht verlängerbar	Noch zu bestimmen
LU*	Departement der Banque centrale du Luxembourg 1998 gegründet	Zentralbank	✓ Gemäß Gesetzesentwurf vom 24.06.2013	Veröffentlichung der Empfehlungen ENTWURF	✓	Das Direktorium der Zentralbank wird von dem Kabinett vorgeschlagen und dem Großherzog ernannt.	Direktorium mit 3 Mitgliedern.	6 Jahre, verlängerbar	Direktorium: -Prof. Gaston Reinesch (Generaldirektor; Generalratsmitglied EZB; Vize-Gouverneur für Luxemburg beim IWF); -Serge Kolb; -Pierre Beck
LV	Fiscal Council Gesetz vom 6.05.2012, angenommen am 19.12.2013	Staatshaushalt	✓ Gemäß Gesetz vom 6.05.2012	Veröffentlichung der Empfehlungen	✓	Vorgeschlagen von mindestens zehn Mitgliedern des Parlaments sowie gemeinsam von der lettischen Zentralbank und dem Finanzminister. Das Parlament wählt die Mitglieder.	6 Mitglieder Experten in Finanz- und Wirtschaftsbereichen und Erfahrungen mit finanzpolitischen Sachverhalten. Vertreter einer politischen Partei sind nicht zugelassen.	6 Jahre Zwei aufeinanderfolgende Amtszeiten Abweichende Amtszeiten bei erster Besetzung	noch zu ernennen
MT	Regierung erarbeitet gegenwärtig ein Gesetz zur Gründung eines Fiskalrats (lt. Auskunft Finanzministerium, Europäische Kommission, 2013c)								
NL (1)	Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (Central Planning Bureau, CPB) beim Wirtschaftsministerium Das CPB wird weithin als Fiskalrat gesehen. (OECD, 2012) 1945 bzw. 1947 gegründet	Wirtschaftsministerium	Nein Es liegt kein gesetzlicher Auftrag zur Überwachung der Fiskalregeln vor.	Öffentliche Berichte	Nein De facto aber bedeutsame Unabhängigkeit (OECD, 2012).	Der Direktor wird vom Finanzminister vorgeschlagen und dem Kabinett ernannt.	Keine Aber langjährige Praxis: Niederländischer Top-Ökonom, der die Aufgabe auf professionelle, nichtpolitische Art und Weise erledigt und bedeutsame Erfahrung auf politischen Gebieten hat (OECD, 2012).	7 Jahre, Einmalige Wieder-nennung möglich.	Management: -Laura van Geest (Direktorin; ehem. Beraterin beim IWF); -Casper van Ewijk (stellvertretender Direktor); -George Gelauff (stellvertretender Direktor)
NL	Staatsrat (Raad van State)	Staatsbudget	Nein	Öffentliche Empfehlungen	Nein, aber Tätigkeit wird	Der König ernennt die Mitglieder.	Präsident, Vize-Präsident und bis zu 10 weitere Mitglieder	Auf Lebenszeit.	Präsident: -König Willem-Alexander

	Name, Gründungsjahr, Gesetze	Finanzierung	Überwachung der Budgetregel	Art der Berichterstattung, Folge für Regierung	Unabhängigkeit laut Gesetz	Ernennung/Wahl der Mitglieder	Mitgliederanzahl, Charakteristika	Amtszeit	Mitglieder
(2)	Kein unabhängiger Fiskalrat. Der Staatsrat hat gemäß Art. 73, 75 der Verfassung die Aufgabe die Regierung und das Parlament zu beraten und fungiert als höchstes Verwaltungsgericht. 1861 bzw. 1994 gegründet		Aber Überwachung der Fiskalpolitik und des Korrekturmechanismus	Falls die Regierung der Empfehlung nicht folgt, muss sie dies erklären.	unabhängig von Regierung ausgeübt.		Die Mitglieder sollen Erfahrungen auf den Gebieten Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung haben und in der Wissenschaft, der Justiz, der Verwaltung oder dem Staatswesen tätig sein. Der Vizepräsident darf nicht Mitglied einer öffentlichen Institution sein, deren Mitglieder Wahlen unterliegen.	Mitglieder können vom Staatsrat oder auf eigenen Wunsch suspendiert und entlassen werden.	Vize-Präsident: -Piet Hein Donner Mitglieder: -Dr. H. Borstlap; -Dr. W.J. Deetman; -J.H.B. van der Meer; -K.J.M. Mortelmans; -Dr. H.G. Sevenster; -W. Sorgdrager; -Y.E.M.A. Timmerman-Buck; -Dr. B.P. Vermeulen; -J.G.C. Wiebenga; -S.F.M. Wortmann
PT	Public Finance Council 2012 gegründet Gesetz vom 19.10.2011 Beschluss des Kabinetts vom 19.01.2012	Zentralbudget	✓ Gemäß Gesetz vom 19.10.2011	Öffentliche Einschätzung Regierung muss eine Nichtbefolgung der Einschätzung des Fiscal Council rechtfertigen.	✓	Das Kabinett ernannt die Mitglieder auf Grundlage eines gemeinsamen Vorschlags des Präsidenten des Rechnungshofs und des Gouverneurs der portugiesischen Zentralbank.	5 Mitglieder Anerkannte und unabhängige Experten mit Erfahrungen in Ökonomie und öffentlichen Finanzen. Zwei Experten aus anderen EU-Staaten erwünscht. Keine politischen Amts- oder Mandatsträger während der letzten zwei Jahre.	7 Jahre Einmalige Verlängerung bei Nicht-Exekutiv-Mitgliedern. Abweichende Amtszeit bei ersten Mitgliedern.	-Maria Teodora Osório Pereira Cardoso (Vorsitzende); -Prof. Dr. Jürgen von Hagen (stellvertretender Vorsitzender); -Rui Nuno Baleiras (Exekutiv-Mitglied); -PhD George Kopits (Nicht-Exekutiv-Mitglied); -PhD Carlos José Fonseca Marinheiro (Nicht-Exekutiv-Mitglied)
SI	Fiscal Council beim Generalsekretariat der Regierung 2009 gegründet, allerdings traten mehrere Mitglieder wieder zurück, weil sie sich von der Regierung ignoriert fühlten Geschäftsordnung Kodex Art. 106 Public Finance Act (Zakon o javnih financah)	Generalsekretariat der Regierung	Nein Nur Überwachung der Regeln des SWP.	Öffentliche Einschätzung	✓	Regierung ernannt Mitglieder auf Vorschlag des Finanzministers. De facto ist die Existenz des Council nach Rücktritt von vier Mitgliedern im Juli 2012 fraglich. Die Mitglieder fühlten sich von der Regierung und dem Finanzminister ignoriert. Bisher keine Neubesetzung.	7 Mitglieder, mind. 4 Slowenen Experten (mind. Universitätsabschluss) mit mind. zehn Jahren Berufserfahrung auf dem Gebiet der öffentlichen Finanzen oder Universitätsprofessoren oder Wissenschaftler, die in dem Bereich der Wirtschaftswissenschaften tätig sind. Mitglieder müssen unabhängig von der Regierung, politischen Parteien und Interessensgruppen sein. Keine Parteifunktionäre.	5 Jahre Nicht verlängerbar	-Prof. Marjan Senjur (zurückgetreten); -Prof. Bogomir Kovač (zurückgetreten); -Prof. Jože Mencinger (zurückgetreten); -Prof. Rasto Ovin; -Ivan Simič (Direktor Fiscal Education Institute, zurückgetreten); -France Arhar (Direktor Bank Association of Slovenia); -Prof. Marian Wakounig (Finanzministerium Österreich)

	Name, Gründungsjahr, Gesetze	Finanzierung	Überwachung der Budgetregel	Art der Berichterstattung, Folge für Regierung	Unabhängigkeit laut Gesetz	Ernennung/Wahl der Mitglieder	Mitgliederanzahl, Charakteristika	Amtszeit	Mitglieder
SK	Council for Budget Responsibility 2012 gegründet Gesetz vom 8.12.2011 (sekundär: Klein et al., 2013)	Zentralbank Antrag auf Refinanzierung durch Finanzministerium möglich.	Nein Überwachung der Schuldenregel	Öffentliche Einschätzung	✓	Regierung nominiert Vorsitzenden, Wahl mit 3/5-Mehrheit im Parlament. Präsident und Gouverneur der Zentralbank nominieren restliche Mitglieder. Wahl mit einfacher Mehrheit im Parlament.	3 Mitglieder Keine Mitglieder des (Europ.) Parlaments, der Regierung, der Europ. Kommission, des Vorstands der Zentralbank. Keine Parteimitglieder, Bürgermeister oder Leiter der Regionen.	7 Jahre Nicht verlängerbar	Mitglieder: -Ivan Šramko (Vorsitzender); -Ludovít Ódor; -PhD Michal Horváth; Beratung: -PhD George Kopits; -Simon Wren-Lewis; -Prof. Philip Lane; -Daniele Franco; -Kevin Page
Eine Budget-Regel, ein Korrekturmechanismus und eine unabhängige Überwachung wurden kürzlich implementiert. Aufgrund der späten Einigung wurden die Maßnahmen in dieser Expertise nicht berücksichtigt									

* bedeutet, dass die Vorgaben eines Gesetzentwurfs dargestellt sind. Für weitere Informationen zu den Fiskalräten der einzelnen Länder siehe Anhang.

V. Schlussfolgerungen

Das Gesamtbild der Umsetzung des Fiskalpaktes in nationales Recht ist zu diesem Zeitpunkt durchwachsen. Einerseits ist es erfreulich, dass gerade von der Krise stark betroffene Länder wie Spanien und Portugal sehr ernsthafte und vielversprechende Regelungen verabschiedet haben. Auf der anderen Seite ist es kein gutes Zeichen, dass ausgerechnet Griechenland erneut in Gefahr ist, Fristen zu versäumen und wichtige Gesetzgebungsverfahren zu verschleppen. Auch die Tatsache, dass einige Länder sich auf einfachgesetzliche Regelungen verlassen und keine Restriktionen von Verfassungsrang einführen, trübt den Gesamteindruck.

Die deutliche Mehrheit der Länder verfügt auch bereits über gesetzliche Grundlagen für unabhängige Fiskalräte, in einigen Ländern sind die Räte auch bereits ernannt. Hier zeigt sich eine erfreuliche Tendenz zur Ernennung relativ politikferner Mitglieder, etwa aus der Wissenschaft und in Einzelfällen auch aus dem Ausland. Hier kann also zunächst eine relativ hohe faktische Unabhängigkeit in der Arbeit der Fiskalräte erwartet werden. Allerdings ist das Ernennungsverfahren selbst weiterhin in der Regel ein politisches Verfahren, in dem Parlament und Regierung eine zentrale Rolle spielen. Ob die Unabhängigkeit der Fiskalräte durch Politikferne ihrer Mitglieder also auch dauerhaft gewährleistet werden kann, bleibt offen und wird sich erst langfristig zeigen. Nicht in allen Ländern ist dies tatsächlich institutionell abgesichert, etwa durch ein explizites Verbot, aktive (oder noch kürzlich aktive) Politiker in die Fiskalräte zu wählen.

Anhang

(1) Österreich (AT)

Österreich hat bereits 2011, also vor Abschluss des Fiskalvertrags, eine neue Budgetregel für den Bund eingeführt. Nachdem eine [verfassungsrechtliche Verankerung](#) an der fehlenden Zustimmung der drei Oppositionsparteien (Grüne, BZÖ oder FPÖ) im Nationalrat scheiterte, wurde die Budgetregel von SPÖ und ÖVP als einfaches Gesetz in das Bundeshaushaltsgesetz implementiert ([BGBl. I Nr. 150/2011](#)). Während die neuen Haushaltsregeln ursprünglich erstmals mit dem Finanzjahr 2017 angewendet werden sollten, schreibt der Österreichische Stabilitätspakt 2012 ([BGBl. I Nr. 30/2013](#)) ihre Anwendung bereits für die Jahre 2012 bis 2016 vor und führt eine zusätzliche Restriktion für das gesamtstaatliche Haushaltssaldos ein. Der Österreichische Stabilitätspakt 2012 ist, dem [Vorblatt des Gesetzes](#) zufolge, ein Staatsvertrag und damit in seiner Wirkung gegenüber der Verfassung gleichwertig.

Budgetregel (Bund, Bundeshaushaltsgesetz)

Das strukturelle Defizit von Bund, Sozialversicherung und alle dem Bund zuzurechnenden Rechtsträgern darf 0,35% des BIP nicht übersteigen. Die Definition und Berechnung des strukturellen Haushaltssaldos sind in einer Verordnung dargelegt ([BGBl. II Nr. 79/2013](#)).

Korrekturmechanismus

Ex-post Abweichungen sind auf ein Kontrollkonto zu buchen, dessen Volumen 1,25% des BIP nicht übersteigen darf, anderenfalls muss es konjunkturgerecht (bei positiver Veränderung der Produktionslücke) zurückgeführt werden. Die genaue Ausgestaltung des Kontrollkontos ist in einer Verordnung dargelegt ([BGBl. II Nr. 79/2013](#)).

Ausnahmetatbestände

Ausnahmen bestehen für Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die öffentliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Ein Plan soll die entstandenen Defizite in einem angemessenen Zeitraum zurückzuführen. Sie belasten das Kontrollkonto nur, wenn die Europäische Kommission das Vorliegen des Ausnahmetatbestandes nicht anerkennt.

Budgetregel (Gesamtstaat, Stabilitätspakt 2012)

Während die oben dargestellte Budgetregel des Bundeshaushaltsgesetzes lediglich den Teilsektor Bund umfasst, adressiert der im Januar 2013 verabschiedete Österreichische Stabilitätspakt 2012 ([BGBl. I Nr. 30/2013](#)) den Haushaltssaldo des Gesamtstaates. Demnach darf der öffentliche strukturelle Haushaltssaldo, unter Einbeziehung aller dem Staat zuzu-

rechnenden Rechtsträger gemäß ESVG, ab 2017 0,45% des BIP nicht überschreiten. Diese Regelgrenze ist auf Bund (0,35%) und Länder (0,1%) aufgeteilt. Der Anteil der einzelnen Länder ergibt sich gemäß der Einwohnerzahl, wobei jedes Land 20% seines Anteils am strukturellen Defizit den Gemeinden zur Nutzung zur Verfügung stellen muss. Für die Jahre 2012-2016 sind dem Bund und den einzelnen Ländern verbindliche jährliche Obergrenzen für ihr strukturelles Defizit und ihr Gesamtdefizit (Maastricht-Abgrenzung) vorgegeben, so dass der Haushalt 2016 fast ausgeglichen ist. Eine schnellere Annäherung kann durch die Europäische Kommission verbindlich vorgegeben werden. Die Gemeinden sind verpflichtet, in diesem Zeitraum einen landesweit strukturell und konjunkturell ausgeglichenen Haushaltsaldo vorzulegen. Die Maastricht-Salden von Bund, Ländern und Gemeinden dürfen während des Übergangszeitraums von den Zielvorgaben um einen bestimmten Maximalbetrag abweichen.

Korrekturmechanismus

Ex-post Abweichungen von der Budgetregel werden auf ein Kontrollkonto gebucht. Der Bund muss sein Kontrollkonto ab einem Saldo von 1,25% des BIP konjunkturgerecht zurückführen. Der Schwellenwert für die Gesamtbelastung der neun Länder- und neun Gemeindekontrollkonten (ein Konto für alle Gemeinden eines Landes) beträgt 0,367% des BIP. Eine konjunkturgerechte Rückführung der Kontrollkonten muss bei positiver Veränderung der Produktionslücke vorgenommen werden. Die Salden der Kontrollkonten sind bereits vor Erreichen der Grenzwerte „ohne unnötigen Verzug“ zurückzuführen. Bei Überschreitung der Schwellenwerte (1,25% bzw. 0,367%) werden Sanktionen in Höhe von 15% der Überschreitung verhängt. Die Verteilung der Sanktionen auf die Länder und Gemeinden erfolgt nach einem festgelegten Schlüssel und dem Verursacherprinzip. Eine Verordnung ([BGBl. II Nr. 79/2013](#)) bestimmt Näheres zu dem Kontrollkonto und der Berechnung des strukturellen Budgetaldos.

Ausnahmetatbestände

Analog zur Definition der vorherigen Budgetregel sind Abweichungen nur bei Naturkatastrophen und Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die öffentliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen erlaubt und in einem angemessenen Zeitraum zurückzuführen. Die Nutzung der Ausnahmetatbestände setzt einen Beschluss des Nationalrates bzw. Landtags in Verbindung mit einem Rückführungsplan voraus. Im Gegensatz zur Budgetregel des Bundeshaushaltsgesetz sind Defizite aufgrund von Notfallsituationen nicht mehr von einer Buchung auf das Kontrollkonto ausgenommen. Folgen aus einer Nichtanerkennung der Ausnahmesituation durch die Europäische Kommission sind nicht festgelegt.

Weitere Fiskalregeln

Der öffentliche Gesamtschuldenstand, der 60% des BIP übersteigt, ist „über die jeweils letzten drei Jahre durchschnittlich um ein Zwanzigstel zu verringern“ (Artikel 10 [Stabilitätspakt 2012](#)). Die Anteile des Bundes, der Länder und Gemeinden bestimmen sich dabei nach dem Schuldenverhältnis am 31.12.2011. Falls der Schuldenstand später wieder über 60% des BIP steigt, muss dieser im Folgejahr korrigiert werden. Zudem sind Sanktionen gegen die verantwortliche Jurisdiktion möglich. Im Einklang mit der EU-rechtlichen Übergangsfrist tritt Artikel 10 drei Jahre nach Beendigung des EDP in Kraft, also erst 2016. Neben der Schuldenregel enthält Artikel 9 ([Stabilitätspakt 2012](#)) eine Ausgabenregel, die das Wachstum der Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden landesweit gemäß der unionsrechtlichen Vorschriften bremst.

Fiskalrat

Ende Juli 2013 wurde ein neues [Bundesgesetz über die Errichtung des Fiskalrates](#) verabschiedet. Demnach soll der seit 2002 bestehende Staatsschuldenausschuss in einen unabhängigen Fiskalrat umgewandelt werden. Im Gesetzestext steht nicht explizit „unabhängig“, dafür aber „weisungsfrei“. Die Funktionen des Staatsschuldenausschuss werden insbesondere um die Kontrolle der Einhaltung der gesamtstaatlichen Budgetregel, die Abgabe von Empfehlungen von Budgetzielen und die Beobachtung von Umständen, die den Korrekturmechanismus aktivieren, verlängern oder beenden erweitert. Die Empfehlungen des Fiskalrats sind zu veröffentlichen. Der Fiskalrat wird durch die Zentralbank finanziert. Die 15 Mitglieder des Gremiums sollen Experten im Bereich Finanz- und Budgetwesen sein, wobei politische Amts- und Mandatsträger auf Bundes- und Länderebene ausgeschlossen sind. Die Bundesregierung entsendet sechs und die Wirtschaftskammer und die Bundesarbeitskammer jeweils drei Mitglieder in den Fiskalrat. Weitere, stimmrechtslose Mitglieder werden vom Gemeindebund, dem Städtebund und der Landeshauptleutekonferenz entsendet. Die Amtszeit beträgt jeweils vier Jahren. Eine Wiedernennung ist möglich. Das Gesetz tritt zum 1. November 2013 in Kraft. Gegenwärtig sind noch keine Mitglieder bekannt.

(2) Belgien (BE)

Belgien hat den Fiskalpakt noch nicht ratifiziert. Gemäß Artikel 167 der [belgischen Verfassung](#) erfordert eine Ratifizierung einfache Mehrheiten in beiden Kammern sowie den fünf Regionalparlamenten. Bisher haben das Repräsentantenhaus (20.06.2013), der Senat (23.05.2013) und das flämische Parlament (21.12.2012) dem Vertrag zugestimmt ([Europäisches Parlament, 2013](#)). Eine Arbeitsgruppe unter der Leitung des Föderalen Öffentlichen Diensts Haushalt und Verwaltungskontrolle (SPF Budgetet Contrôle de la Gestion)

hat einen Bericht erstellt, der die Möglichkeiten zur Implementierung der Vorgaben des Fiskalpakts in den belgischen Regelrahmen ermittelt. Es wurde aber noch kein Gesetzentwurf an das Parlament übermittelt.

Fiskalrat

Als Fiskalrat könnte das 1936 gegründete und 1989 umfassend reformierte [High Council of Finances](#) (Hoge Raad van Financiën / Conseil supérieur des Finances) dienen, allerdings wurde dem Hohen Rat für Finanzen noch keine entsprechende Mandat erteilt.¹¹ Die Hauptaufgaben des Rats sind die Analyse der Staatsfinanzen und die Ausarbeitung von Vorschlägen und Reformen. Das High Council kann auf eigene Initiative oder auf jene des Finanzministers eine Einschätzung hinsichtlich der Notwendigkeit die Kreditaufnahme von bestimmten Gebietskörperschaften zu beschränken geben. Dies ist bisher jedoch noch nie geschehen ([OECD, 2012](#)). Zudem erfolgt eine Bewertung des Stabilitätsprogramms durch den Rat. Alle Berichte des Hohen Rates sind zu veröffentlichen. Der belgische Finanzminister (ohne Stimmrecht) hat den Vorsitz inne und bestimmt seine beiden Stellvertreter. Neben den Vorsitzenden setzt sich das Gremium aus weiteren 24 Mitgliedern zusammen, wobei sechs Personen Experten in den Bereichen Haushaltswesen und Wirtschaftswissenschaften sein müssen. Drei dieser Experten werden von der belgischen Nationalbank bestimmt, je einer vom Finanzminister und dem Budgetminister und einer von beiden Ministern zusammen. Der Finanzminister und Budgetminister nominieren auf Vorschlag der regionalen und lokalen Regierungen weitere sechs Mitglieder, die Experten in den Bereichen Finanzwesen und Wirtschaftswissenschaften sein müssen. Zehn weitere Mitglieder müssen Experten in Steuerangelegenheiten sein, wobei sechs von der wallonischen Regierung und die restlichen von den anderen regionalen Regierungen vorgeschlagen werden. Der Finanzminister normminiert die restlichen vier Steuerexperten, die von anderen Ministern und dem Federal Planning Bureau vorgeschlagen werden. Technisch erfolgt die Ernennung aller Mitglieder durch den König, dieser ist aber bisher immer den Vorschlägen gefolgt. Das Council wird durch das Budget der Finanzverwaltung (Federal Public Service Finance) finanziert. Die Ernennung der (Vize-)Vorsitzenden und der Mitglieder stellt die Unabhängigkeit des Council in Frage, die [OECD](#) (2012) wertet das Gremium dennoch als einen Fiskalrat.

(3) Zypern (CY)

Im Dezember 2012 hat Zypern ein Gesetz (Medium-Term Budgetary Framework and Budgetary Rules Law, zyprisches Amtsblatt vom 21.12.2012) zur Umsetzung des Fiskalpakts erlassen.

¹¹ Diese Einschätzung wird auch vom belgischen Finanzministerium geteilt.

Budgetregel (Gesamtstaat)

Die Budgetregel erlaubt ein jährliches strukturelles Defizit des Gesamtstaates maximal in Höhe des MTO (gemäß SWP), wobei eine Untergrenze von 0,5% des BIP vorgeschrieben ist.

Korrekturmechanismus

Wenn eine Abweichung vom MTO bzw. dem Anpassungspfad dorthin mehr als 0,5% des BIP beträgt, müssen unverzüglich Korrekturmaßnahmen, insbesondere auf der Ausgaben-seite, getroffen werden.

Ausnahmetatbestände

Das Gesetz kennt keine Ausnahmetatbestände.

Weitere Fiskalregeln

Eine Ausgabenregel soll das Erreichen des MTO gewährleisten. Zudem enthält das Gesetz eine Schuldenregel. Liegt die Schuldenstandquote über 60% des BIP, muss die öffentliche Verschuldung mit einer Rate reduziert werden, die sicherstellt, dass der Referenzwert in einem angemessenen Zeitraum erreicht wird ([Europäische Kommission, 2013b](#); [Finanzministerium Zypern, 2013](#)).

Entwurf eines neuen Finanzrahmengesetzes

Die Anfang 2013 neu ernannte Regierung unter Nikos Anastasiades folgt gegenwärtig einem Vorschlag des IWF (Internationalen Währungsfonds) und erarbeitet ein Gesetz zur Reform des öffentlichen Finanzrahmens. Das Fiscal Responsibility and Budget System Law (FRBSL) soll die Budgetregel des bereits bestehenden Medium-Term Budgetary Framework and Budgetary Rules Law ersetzen und weitere EU-Richtlinien umsetzen. Die Ausgestaltung der neuen Budgetregel ist im Wesentlichen an das Vorgängergesetz angelehnt. Im Entwurf des FRBSL sind zusätzlich Ausnahmetatbestände im Fall von ungewöhnlichen Situationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen oder die öffentliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen sowie in Fall von schweren Wirtschaftskrisen enthalten. Eine Schuldenregel ist ebenfalls wieder vorgesehen. Zur Überwachung der Fiskalregeln soll ein unabhängiger Fiskalrat mit drei Mitgliedern zum 1. Januar 2015 gegründet werden ([Panteli, 2013](#)). Das FRBSL wird voraussichtlich Ende Oktober dem Parlament vorgelegt und Ende Dezember verabschiedet. Dies entspricht den Bedingungen, die aus dem mit dem IWF vereinbarten [Memorandum über die Wirtschafts- und Finanzpolitik](#), hervorgehen. Da das FRBSL Vorgaben aus EU-Verträgen umsetzt, ist es einfachen Gesetzen übergeordnet ([Panteli, 2013](#)).

Numerische Vorgaben im Rahmen des Hilfsprogramms

Zypern hat sich im Rahmen seines Anpassungsprogramms verpflichtet, sein exzessives Defizit bis 2016 zu korrigieren und in 2014 einem Primärsaldo des öffentlichen Haushalts in Höhe von 4% des BIP zu erwirtschaften. Dafür soll das Primärdefizit 2013 -2,4%, 2014 -4,3% und 2015 -2,1% des BIP nicht übersteigen und 2016 und 2017 ein Primärüberschuss von mindestens 1,2% bzw. 3% des BIP erzielt werden ([Europäische Kommission, 2013g](#)).

(4) Deutschland (DE)

Deutschland hat bereits 2009 eine neue Budgetregel für den Bund und die Länder in seine Verfassung eingeführt ([Art. 109 GG](#), [Art. 115 GG](#), [Art. 143d GG](#)) und in einem Ausführungsgesetz konkretisiert ([Art. 115-Gesetz](#)). Die Ausgestaltung der deutschen Budgetregel orientiert sich am Vorbild der Schweiz, die bereits seit den 1920er Jahren Erfahrungen mit (kantonalen) Schuldenbremsen bzw. Budgetregeln vorweisen kann. Die Vorgaben des europäischen Fiskalpakts enthalten viele Elemente des deutschen bzw. Schweizer Modells. In Deutschland wurde im Juli 2013 zusätzlich eine gesamtstaatliche Budgetregel implementiert ([Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalpakts](#)).

Verfassungsrechtliche Budgetregel (Bund)

Die Budgetregel des Grundgesetzes beschränkt das jährliche Haushaltsdefizit des Bundes auf maximal 0,35% des BIP. Die Fiskalregel umfasst auch die Kreditaufnahme durch „neue“ Sondervermögen.¹² Eine Abweichung ist in Höhe der konjunkturellen Defizitkomponente erlaubt, sofern die konjunkturellen Auswirkungen auf den Haushalt symmetrische Berücksichtigung finden. Das Konjunkturbereinigungsverfahren bestimmt sich nach Maßgabe des SWP. Einnahmen und Ausgaben werden zudem um finanzielle (nicht-vermögenswirksame) Transaktionen bereinigt.¹³ Der Bund muss die Vorgaben der Budgetregel ab dem Jahr 2016 einhalten. Bis dahin ist das strukturelle Defizit des Jahres 2010 in gleichmäßigen Schritten zurückzuführen. Dieses Konsolidierungserfordernis konnte bisher problemlos eingehalten werden, was wohl insbesondere den historischen Höchstständen bei den öffentlichen Einnahmen zu verdanken ist.

Korrekturmechanismus der verfassungsrechtlichen Budgetregel

Ex-post Abweichungen von der Budgetregel werden auf einem Kontrollkonto erfasst, dessen maximales Volumen auf 1,5% des BIP begrenzt ist. Zur Sicherstellung der Einhaltung dieses

¹² Bestehende Kreditermächtigungen für Sondervermögen, die vor 2011 geschaffen wurden bleiben unberührt. Eine Umwidmung dieser Sondervermögen zu Gunsten neuer Tatbestände ist nicht ausgeschlossen (Feld, 2010).

¹³ Damit entspricht die Abgrenzung des Finanzierungsdefizits nicht den Vorgaben des Fiskalpakts.

Grenzwertes soll bereits bei Erreichen eines Volumens in Höhe von 1% des BIP die erlaubte strukturelle Verschuldung (0,35% des BIP) im nächsten Jahre um den überschießenden Betrag, höchstens jedoch um 0,35% verringert werden. Diese Kürzung wird nur bei positiver Veränderung der Produktionslücke wirksam.

Ausnahmetatbestände der verfassungsrechtlichen Budgetregel

Bei Vorliegen einer Ausnahmesituation darf von der Budgetregel und dem Korrekturmechanismus abgewichen werden. Hierzu sind ein Beschluss der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages und ein Tilgungsplan erforderlich. Die Ausnahmetatbestände umfassen Naturkatastrophen sowie außergewöhnliche Notsituationen, die sich der staatlichen Kontrolle entziehen und erhebliche Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen haben. Die dabei aufgenommenen Kredite sind in einem angemessenen Zeitraum zurückzuführen. Es erfolgt keine Buchung auf das Kontrollkonto.

Sub-nationale Vorgaben der verfassungsrechtlichen Budgetregel

Die Einnahmen und Ausgaben der Bundesländer müssen gemäß Artikel 109 GG grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen sein. Abweichungen bei Vorliegen bestimmter Notsituationen oder einer von der konjunkturellen Normallage abweichenden Entwicklung sind nur erlaubt, wenn die Bundesländer in ihre Rechtsordnung eigene Budgetregeln mit entsprechenden Regelungen implementiert haben. Dabei ist eine konjunkturelle Verschuldung, wie auf Bundesebene, nur bei symmetrischer Berücksichtigung der wirtschaftlichen Entwicklung erlaubt. Die Länder dürfen bis Ende des Jahres 2019, mit der Maßgabe, dass die Vorgabe eines (strukturell) ausgeglichenen Landeshaushalts 2020 erfüllt ist, von der Budgetregel abweichen. Während dieses Zeitraums erhalten die Ländern Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein Konsolidierungshilfen in Höhe von jährlich insgesamt 800 Millionen Euro. Aufgrund der Autonomie der Bundesländer können keine (finanziellen) Sanktionen bei Verstoß gegen die Budgetregel bzw. den Anpassungspfad verhängt werden. Lediglich die Konsolidierungshilfe kann den fünf Empfängerländern verweigert werden.

Bisher wurde die neue Budgetregel in sechs Landesverfassungen (Hessen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig-Holstein) und in fünf Landeshaushaltsordnungen (Baden-Württemberg, Bayern¹⁴, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen) implementiert. Die Regelungen sind aber nur beschränkt mit den Vorgaben des Grundgesetzes vereinbar und meist wesentlich lascher als jene des Bundes. Dies gilt insbe-

¹⁴ Die bayrische Schuldenbremse verbietet zwar eine Neuverschuldung ab 2006, erlaubt aber noch Abweichungen zur Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Damit ist die Regelung weder mit den Anforderungen des Grundgesetzes noch mit jenen des Fiskalpakts kompatibel.

sondere bezüglich fehlenden qualifizierten Mehrheitserfordernissen, Ausnahmen für Sondervermögen und der Schaffung zusätzlicher Ausnahmesituationen. In Bundesländern, in denen die neue Fiskalregel nicht einführt wird, überlagert die Budgetregel des Grundgesetzes ab 2020 die alten landesrechtlichen Regelungen. Folglich sind diesen Ländern dann Einnahmen aus Krediten ausnahmslos verboten (Burret und Feld, 2013).

Einfachgesetzliche Budgetregel (Gesamtstaat)

Die Budgetregel des Grundgesetzes (siehe oben) genügt den Anforderungen des Fiskalpakts kaum. So umfasst die Budgetregel nicht den Gesamtstaat, sondern lediglich den Bund und die Länder. In einigen Bundesländern existieren zudem weitreichende Ausnahmeregelungen und keine Korrekturmechanismen. Weitere Probleme stellen die unterschiedliche Abgrenzung des Defizitbegriffs und die Übergangszeit bis zum Inkrafttreten dar. Vor diesem Hintergrund wurde Anfang Juli 2013 das [Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalpakts](#) beschlossen, wodurch das Haushaltsgrundsätzegesetz revidiert wurde. Die Änderung trat am 19. Juli 2013 in Kraft. Das strukturelle gesamtstaatliche Defizit ist nun auf maximal 0,5% des BIP beschränkt. Zu den Einzelheiten, wie den Begriffsabgrenzungen, Ausnahmeregelungen und Rückführung im Falle einer Überschreitung, wird auf unionsrechtliche Vorgaben verwiesen. Allfällige Sanktionen im Rahmen des SWP werden zwischen dem Bunde (65%) und den Ländern (35%) aufgeteilt. Während die Länder 35% entsprechend ihrer Einwohnerzahl tragen, werden 65% nach dem Verursacherprinzip verteilt. Hierbei werden die Gemeinden sowie Gemeinde- und Zweckverbände den Ländern zugerechnet.

Weitere Fiskalregeln (Bailout)

In einem Urteil entschied das Bundesverfassungsgericht ([BverfGE 86.148](#)) 1992, dass der Bund einen Bailout zu Gunsten der Bundesländer Saarland und Berlin zu leisten hat, da in dem föderalen Finanzrahmen der Bundesrepublik Deutschland ein „bündnisches Prinzip“ und damit eine „einstehen füreinander“ verankert sei. Obwohl eine Sanierungshilfe für Berlin 2006 durch das Bundesverfassungsgericht abgelehnt wurde, existiert zumindest seit 1992 eine implizite Bailout-Garantie für die Bundesländer, sofern sich diese in einer extremen Haushaltsnotlage befinden.

Fiskalrat

Zur Überwachung und Kontrolle der gesamtstaatlichen Budgetregel soll dem 2010 gegründeten [Stabilitätsrat](#) ein unabhängiger Beirat zur Seite gestellt werden, der öffentliche Empfehlungen und Bewertungen abgibt. Die Deutschen Bundesbank, der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und die an der Gemeinschaftsprognose beteiligten Forschungsinstitute entsenden je ein Vertreter in das Gremium. Zusätzlich be-

nennen die Vertreter von Bund und Länder im Stabilitätsrat je zwei, die kommunalen Spitzenverbände und die Spitzenorganisationen der Sozialversicherung je einen Sachverständigen auf die Dauer von fünf Jahren. Die Kosten dieses siebenköpfigen Gremiums werden hälftig von Bund und Ländern getragen. Die Mitglieder sind gegenwärtig noch nicht bestimmt.

(5) Estland (EE)

Die Minister beraten gegenwärtig über einen Gesetzentwurf zur Umsetzung des Fiskalpakts (State Budget Act). Der Entwurf soll im Herbst 2013 dem Parlament vorgelegt werden und das Gesetz zum 1. Januar 2014 Inkrafttreten. Bisher sind nur wenige Einzelheiten des Gesetzentwurfs bekannt: Die Budgetregel erfordert einen strukturell zumindest ausgeglichenen Haushalt des Gesamtstaats. Zudem soll eine Schuldenregel implementiert werden. Bei einem signifikanten Verstoß gegen die Fiskalregeln ist ein Korrekturautomatismus vorgesehen. Demnach muss die Regierung solange einen Überschuss in Höhe von mindestens 0,5% des BIP erzielen, bis die Abweichung wieder ausgeglichen ist.

Sub-nationale Fiskalregeln

Am 1. Januar 2013 trat der [Local Government Financial Management Act](#) in Kraft. Demnach müssen die öffentlichen Haushalte auf der lokalen Ebene ausgeglichen sein oder einen Überschuss aufweisen. Zudem darf der Nettoschuldenstand die jährlichen Einnahmen nicht übersteigen.

Fiskalrat

Als Fiskalrat zur Überwachung der Budgetregel und des Korrekturautomatismus sind die estnische Zentralbank ([Eesti Pank](#)) und das [National Audit Office](#) (NAO) im Gespräch. Die [estnische Verfassung](#) (Kapitel XI) garantiert dem NAO Unabhängigkeit. Der Generaldirektor (Dr. Alar Karis) des NAO wird auf Vorschlag des Präsidenten vom Parlament auf fünf Jahre ernannt. Die Amtszeit ist verlängerbar.

(6) Spanien (ES)

Der fiskalische Regelrahmen Spaniens wurde während den Jahren 2011 und 2012 deutlich reformiert. Artikel 135 der Verfassung ([Constitución Española](#)) umfasst nun eine Defizit- und Schuldenregel. Die schon relativ detaillierte Verfassungsnorm wird durch ein Organgesetz weiter konkretisiert ([Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera](#), LEP). Das LEP hat direkte Gültigkeit für die autonomen Regionen und lokale

Ebene, es besteht daher keine Notwendigkeit die Vorgaben in die jeweiligen sub-nationalen Regelrahmen zu implementieren.

Budgetregel (Gesamtstaat)

Strukturelle Defizite sind im öffentlichen Sektor weitgehend verboten. Ihre Berechnung erfolgt entlang der Methodik der Europäischen Kommission. Eine strukturelle Verschuldung von bis zu 0,4% des BIP ist jedoch erlaubt, sofern Strukturreformen durchgeführt werden, die einen langfristigen Effekt auf die Staatsfinanzen haben. Das Budget der Sozialversicherungen sollte ausgeglichen sein; ein Defizit reduziert das erlaubte Defizit des Zentralstaates. Die Haushalte auf lokaler Ebene müssen ausgeglichenen sein oder einen Überschuss aufweisen.

Schuldenregel

Die gesamtstaatliche Verschuldung gemessen am BIP darf 60% oder einen anderen durch die EU festgelegten Wert nicht übersteigen. Der durch den Grenzwert definierte nominale Schuldenwert, entfällt zu 44% auf den Zentralstaat, zu 13% auf die autonomen Regionen und zu 3% auf die lokalen Gebietskörperschaften. Dabei darf der Verschuldungsgrad der einzelnen Regionen 13% des jeweiligen BIP nicht übersteigen. Bei einer Überschreitung der Grenzwerte ist eine weitere Nettokreditaufnahme untersagt.

Ausgabenregel

Die Ausgabenregel ist in Anlehnung an die Regelung im SWP ausgestaltet. Das Wachstum der bereinigten Primärausgaben des Zentralstaates, der regionalen und der lokalen Ebene (korrigiert um nicht-diskretionäre Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung, Ausgaben für Unionsprogramme, Ausgaben die durch Einnahmen aus EU-Fonds vollständig gedeckt sind und Ausgaben der Sozialversicherung sowie zwischenstaatliche Transfers) dürfen das mittelfristige BIP-Wachstum nicht übertreffen, welches das Wirtschaftsministerium unter Verwendung der Methodik der Europäischen Kommission berechnet. Das zulässige Ausgabenwachstum wird dabei um die geschätzte Einnahmewirkung geplanter, diskretionärer Steueränderungen angepasst.

Korrekturmechanismus

Bevor automatische Korrekturmaßnahmen aufgrund eines Verstoßes aktiviert werden, sieht das LEP Regeln zur Prävention vor:

- Wenn sich der Schuldenstand auf mehr als 95% des Limits beläuft ist eine weitere Kreditaufnahme dem Finanzministerium (tesorería) vorbehalten.

- Wenn die Pensionskasse ein Defizit aufweist, muss die Regierung den Nachhaltigkeitsfaktor über eine Reform des Sozialversicherungssystems anpassen (Art. 18 LEP).
- Wenn eine Region oder lokale Gebietskörperschaft Gefahr läuft die Schulden-, Defizit- oder Ausgabenregel zu überschreiten erlässt die Zentralregierung eine Warnung. Die betroffene Gebietskörperschaft muss nun innerhalb eines Monats geeignete Maßnahmen treffen, um ihre Situation zu verbessern. Geschieht dies nach Meinung des Finanzministeriums nicht oder in zu geringem Umfang, werden automatische Korrekturmechanismen aktiviert (Art. 19 LEP).

Ein automatischer Korrekturmechanismus existiert für die Schulden-, Ausgaben- und Defizitregel. Wenn eine der Regeln auf zentraler, regionaler oder lokaler Ebene verletzt wird, muss die entsprechende Gebietskörperschaft innerhalb eines Monats einen Finanz- und Wirtschaftsplan erstellen, der geeignet ist, die Abweichung innerhalb eines Jahres zu korrigieren. Falls Ausnahmetatbeständen vorliegen entfällt diese Frist (Art. 21 LEP). Bei Verstoß gegen den Plan darf die entsprechende Regierung nicht mehr auf Fördermittel zugreifen. Zudem werden Sanktionen in Höhe von 0,2% des BIP verhängt, die bei der Banco de España zu hinterlegen sind. Falls innerhalb von drei Monaten keine angemessenen Maßnahmen zur Korrektur getroffen werden, entfällt die Verzinsung der Einlage bei der Zentralbank. Nach einer zweiten Frist von drei Monaten wird die Einlage in eine Strafe umgewandelt. Wenn nach weiteren drei Monaten immer noch keine Korrekturmaßnahmen umgesetzt wurden, kann die Regierung unter Leitung des Finanzministeriums eine Expertendelegation bestimmen, die obligatorische Maßnahmen vorschlägt (Art. 25 LEP). Falls sich eine regionale Regierung den Sanktionen widersetzt, also weiterhin Fördermittel verwendet, keine Einlagen hinterlegt oder die vorgeschlagenen Maßnahmen der Expertenkommission nicht akzeptiert, soll die Zentralregierung, mit Zustimmung der absoluten Senatsmehrheit, die notwendigen Maßnahme ergreifen, die zu einer Zwangsvollstreckung führen. Auf lokaler Ebene ist ein ähnlicher Mechanismus vorgesehen, der in einer letzten Stufe zur Auflösung der verantwortlichen Regierung führt (Art. 26 LEP).

Neben der Pflicht zur Erstellung eines Maßnahmenplans führt ein Verstoß gegen die Defizitregel auf regionaler und lokaler Ebene dazu, dass alle Kreditoperationen eine Genehmigung durch die Zentralregierung benötigen. Bei einer Verletzung der Schuldenregel sind der entsprechenden Staatsebene weitere Kreditoperationen verboten (Art. 20 LEP).

Ausnahmetatbestände

Ausnahmen von der Defizit- und Schuldenregel sind zulässig im Falle von Naturkatastrophen, wirtschaftlichen Rezessionen¹⁵ oder Notsituationen, die außerhalb der Kontrolle des Staates liegen und die Lage der öffentlichen Finanzen oder die wirtschaftliche oder soziale Stabilität erheblich beeinträchtigen. Die Inanspruchnahme der Ausnahmetatbestände darf die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen nicht gefährden, muss mit einem Rückführungsplan verbunden sein und ist an die Zustimmung durch eine absoluten Mehrheit im Unterhaus (Congreso de los Diputados) gebunden.

Anpassungszeitraum

Die Schulden- und Defizitbremse und die Ausgabenregel treten erst im Jahr 2020 in Kraft. Während des Übergangszeitraums muss das strukturelle Defizit jährlich um durchschnittlich mindestens 0,8% des BIP reduziert werden. Die Aufteilung der Konsolidierungserfordernisse zwischen den staatlichen Ebenen ergibt sich dabei nach Maßgabe des strukturellen Defizits des Zentralstaates und der Regionen am 1. Januar 2012. Die Staatsschuldenquote soll bis 2020 auf unter 60% des BIP reduziert werden. Sofern das BIP oder die Erwerbstätigenzahl um mindestens 2% wächst muss die Schuldenquote um mindestens zwei Prozentpunkte reduziert werden. Die Berufung auf die Ausnahmetatbestände ist während der Anpassungsphase erlaubt. Evaluationen sind für 2015 und 2018 vorgesehen.

Sub-nationale Fiskalregeln

Das LEP umfasst eine weitreichende No-Bailout-Klausel, deren Wortlaut an Artikel 125 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) angelehnt ist. Demnach muss der Zentralstaat nicht für die Verbindlichkeiten der autonomen Regionen und lokalen Gebietskörperschaften haften. Gleiches gilt für die Regionen gegenüber den Gemeinden und Städten. Der Zentralstaat kann jedoch außergewöhnliche Liquidität zur Verfügung stellen, sofern die betroffenen Gebietskörperschaften ein verbindliches Anpassungsprogramm mit dem Finanzministerium vereinbaren. Die Liquiditätstranchen werden dabei nur bei Einhaltung des Programms ausbezahlt.

Numerische Vorgaben im Rahmen des Hilfsprogramms

Spanien hat sich im Rahmen seines Anpassungsprogramms verpflichtet sein exzessives Defizit bis 2016 zu korrigieren. Das Gesamtdefizit soll 2012 6,3%, 2013 4,5% und 2014 2,8% des BIP nicht übersteigen ([Memorandum of Understanding 2012](#)).

Fiskalrat

¹⁵ Definiert als ein Jahr mit einem negativen realen BIP-Wachstum.

Ein Gesetz zur Einrichtung eines unabhängigen Fiskalrats (Autoridad de Responsabilidad Fiscal, AIRF) wird gegenwärtig im Parlament beraten. Die Verabschiedung des [Gesetzesentwurfs](#) wird bis spätestens Ende des Jahres (wahrscheinlich Oktober) erwartet ([IWF, 2013](#)). Die Schaffung eines neuen, unabhängigen Gremiums scheint notwendig, da das bereits seit 1980 bestehenden [Consejo de Política Fiscal y Financiera](#) nicht unabhängig ist und seine Aufgabe vielmehr in der Koordination der Finanzierungsaktivitäten der autonomen Regionen und des Zentralstaates liegt. Das AIRF soll die neue Budgetregel und den Korrekturmechanismus überwachen und seine Einschätzungen veröffentlichen. Eine Nichtbefolgung der Einschätzungen durch die Regierung ist von dieser zu begründen. Der Präsident des Gremiums wird von dem Finanzminister vorgeschlagen und durch das Kabinett nominiert. Das Abgeordnetenhaus muss der Eignung zustimmen. Die Person sollte einen anerkannten Ruf und mindestens zehn Jahre Berufserfahrung auf dem Gebiet der Bewertung öffentlicher Finanzen mittels unabhängiger und objektiver Kriterien haben. Die Amtszeit beträgt drei Jahre, wobei eine zweite Amtszeit unter bestimmten Voraussetzungen möglich ist.

(7) Finnland (FI)

Finnland hat Ende 2012 eine einfachgesetzliche Umsetzung des Fiskalpakts verabschiedet ([Laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista](#)).

Budgetregel (Gesamtstaat)

Ab dem 1. Januar 2013 darf der strukturelle Haushaltssaldo des Gesamtstaates das finnische MTO nicht unterschreiten (§2).

Korrekturmechanismus

Maßnahmen zur Korrektur müssen ergriffen werden, wenn die Regierung diese als notwendig erachtet um finanzpolitische Stabilität zu gewährleisten, oder wenn der Europäische Rat diese der finnischen Regierung empfiehlt. Die Regierung muss dem Parlament einen Bericht zur aktuellen Finanzlage bereitstellen. Daraus soll hervorgehen, inwiefern der strukturelle Saldo von seinem mittelfristigen Soll abweicht und welche gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen erforderlich sind, um die Abweichung vom Soll bis zum Ende des folgenden Kalenderjahres zu korrigieren.

Kommt der Europäische Rat zu dem Schluss, dass wirksame Maßnahmen nicht oder nicht in ausreichendem Umfang ergriffen wurden, muss die Regierung dem Parlament unverzüglich

einen neuen Bericht präsentieren, der wiederum gesetzgeberische und sonstige Maßnahmen spezifiziert, die erforderlich sind, um die Abweichung bis zum Ende des Folgejahres zu korrigieren (§3).

Ausnahmetatbestände

Die in §3 beschriebenen Schritte müssen bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände (im Sinne des Fiskalpakts) nicht angewandt werden. Kommt der Rat zu dem Schluss, dass keine Ausnahmesituation mehr existiert, muss die Regierung Maßnahmen ergreifen, die das strukturelle Defizit im gleichen oder folgenden Kalenderjahr um mindestens 0,5 Prozentpunkte verbessern. Eine nationale Prüfungsinstanz (National Audit Office of Finland) wird inoffiziell entscheiden, ob die getroffenen Maßnahmen ausreichend waren (§4, §5).

Sub-nationale Fiskalregeln (§6)

Die Regierung kann durch Verordnungen zu Einnahmen, Ausgaben, Defiziten und Schulden Einfluss auf regionalpolitische Finanzentscheidungen nehmen. In diesem Zusammenhang werden Prognosen, Statistiken und andere Informationen genutzt um Ziele zu definieren und deren Umsetzung zu gestalten.

Fiskalrat

Dem [National Audit Office](#) wird die Aufgabe übertragen, die Einhaltung der Fiskalregel zu überwachen. Die Regierung muss zu den Empfehlungen eine öffentliche Stellungnahme abgeben (§7). Die finnische Verfassung (Kapitel 90) garantiert die Unabhängigkeit des National Audit Office. Der Generaldirektor (Tuomas Pöysi) wird durch das Parlament gewählt. Seine Amtszeit beträgt sechs Jahre.

(8) Frankreich (FR)

Frankreich hat Ende 2012 mit der Verabschiedung des [Loi organique n° 2012-1403](#) ein einfaches Gesetz mit Wirkung zum 1. März 2013 erlassen, das den Fiskalpakt umsetzen soll.

Budgetregel (Gesamtstaat)

Der strukturelle Saldo des Gesamtstaates, ohne Anrechnung einmaliger und sonstiger befristeter Maßnahmen, muss ausgeglichen sein. Dieser Vorgabe ist entsprochen, wenn das Ziel des mehrjährigen Finanzplans erreicht wird. Durch den Verweis auf Artikel 3 des SKS-Vertrags existiert eine Untergrenze für die Zielvorgabe in Höhe von 0,5% des BIP.

Korrekturmechanismus

Wenn die Abweichung 0,5% des BIP in einem Jahr oder 0,25% des BIP in zwei aufeinanderfolgenden Jahren überschreitet, muss ein Maßnahmenplan zur Korrektur erstellt werden.

Ausnahmetatbestände

Vorübergehende Ausnahmen sind im Sinne des Artikel 3 SKS-Vertrag erlaubt.

Fiskalrat

Die Gründung eines unabhängige Fiskalrats, des [Haut Conseil des Finance Publiques](#) beim Cour des Comptes (Rechnungshof), zur Überwachung der Haushaltsregel und des Korrekturmechanismus ist ebenfalls Gegenstand des [Loi organique n° 2012-1403](#). Eine Nichtbefolgung der Einschätzungen des Rats muss die Regierung erklären. Das Gremium setzt sich aus dem Präsidenten des Rechnungshofs (Didier Migaud) und zehn Mitgliedern zusammen, die auf fünf Jahre ernannt werden (Präsident der Statistikbehörde; vier Magistraten des Rechnungshofs; vier Mitglieder, die von den Präsidenten des Senats und der Assemblée Nationale sowie den Vorsitzenden der Haushaltsausschüsse beider Kammern ernannt werden; ein Mitglied, das vom Präsidenten des Rats für Wirtschaft, Soziales und Umwelt ernannt wird). Eine Wiederernennung ist lediglich bei den Magistraten des Rechnungshofs möglich. Die [Amtszeit der ersten Mitglieder](#) des Haut Conseil weicht hiervon ab: Raoul Briet (30 Monate), Martine Latare (30 Monate), François Ecalte (5 Jahre), Catherine Demier (5 Jahre), Jean Pisani-Ferry (5 Jahre), Michel Aglietta (30 Monate), Marguerite Bérard-Andrieu (30 Monate), Mathilde Lemoine (5 Jahre), Philippe Dessertine (5 Jahre). Aufgrund der Übernahme eines politischen Amtes hat François Bourguignon Jean Pisani-Ferry bereits ersetzt ([Assemblée Nationale, 2013](#)). Das Gremium hat Anfang 2013 seinen Dienst aufgenommen.

(9) Griechenland (GR)

Das Memorandum of Understanding (MoU) enthält eine Frist zur Umsetzung des Fiskalpakts (Budgetregel und Korrekturmechanismus) bis August 2013 ([IWF, 2012](#)). Allerdings hat Griechenland gegenwärtig noch kein entsprechendes Gesetz eingeführt. Im Juli 2013 wurde das MoU aktualisiert und enthält nun eine Frist bis Oktober 2013. Eine Arbeitsgruppe des Rechnungshofs (General Accounting Office) erarbeitet unter Einbezug des Parliamentary Budget Office gegenwärtig einen Gesetzesvorschlag ([Europäische Kommission, 2013h](#)). Dieser ist dann, vor Ablauf der Frist, der Troika vorzulegen. Die Europäische Kommission sieht, nach Auskunft der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, die Wahrung der Implementierungsfrist gefährdet.

Numerische Vorgaben im Rahmen des Hilfsprogramms

Griechenland hat sich im Rahmen seines Anpassungsprogramms verpflichtet sein exzessives Defizit bis 2016 zu korrigieren. Das EDP begrenzt das gesamtstaatliche Primärdefizit für 2012 auf -1,5% des BIP. Für 2013 ist ein ausgeglichener Primärhaushalt und ab 2014 ein Primärüberschuss vorgeschrieben (2014: +1,5%, 2015: +3,0%, 2016: +4,5%) ([Europäische Kommission, 2013h](#)). Zusätzlich sind im mittelfristigen Finanzplan für die Jahre 2012-2015 Ausgabenobergrenzen auf zentraler und sub-nationaler Ebene festgelegt ([Europäische Kommission, 2013c](#)).

Fiskalrat

In Griechenland wurde 2010 ein [Gesetz](#) zur Gründung des [Parliament Budget Office](#) (PBO) beschlossen. Das PBO soll den Haushaltsvollzug und die Einhaltung der Budgetvorgaben überwachen und (viertel-)jährliche Berichte veröffentlichen. Das PBO soll gemäß des MoU bis Dezember 2013 in einen vollwertigen Fiskalrat, der die Einhaltung der Fiskalregeln überwacht, umgewandelt werden ([Europäische Kommission, 2013h](#)). Die Amtsleitung (Prof. Panagiotis Liargovas) soll durch eine anerkannte Person mit einem Abschluss in Wirtschaftswissenschaften, wissenschaftlicher Ausbildung und Kompetenz, sehr guten Englischkenntnissen und mindestens fünf Jahren Berufserfahrung erfolgen. Die Person wird vom Parlamentspräsident vorgeschlagen und vom Regelungsausschuss des Parlaments ernannt. Die Amtszeit beträgt fünf Jahre und ist verlängerbar. Die Arbeit des PBO wird von einem wissenschaftlichen Komitee unterstützt. Die vier Mitglieder des Komitees sollen anerkannte Personen mit Kompetenz und Erfahrungen in den Tätigkeitsfeldern des PBO sein. Sie werden von durch die beiden Komitees des Parlaments (Special Committee on the Financial Statement and the General Balance Sheet of the State and on the Control of the Implementation of the State Budget) auf drei Jahre bestimmt. Gegenwärtige Mitglieder sind: Prof. Panos Kazakos, Dr. Spiros Lapatsioras, Prof. Napoleon Maravegias und Prof. Michael Rignios. Die Kosten des PBO gehen zu Lasten des Parlamentsbudgets.

(10) Irland (IR)

Irland hat am 31. Dezember 2012 die [Fiscal Responsibility Bill](#) beschlossen und damit eine Budget- und Schuldenregel sowie den unabhängigen [Irish Fiscal Advisory Council](#) eingeführt. Die Fiscal Responsibility Bill ist zum 31. Dezember 2012 in Kraft getreten.

Budgetregel (Gesamtstaat)

Die einfachgesetzliche Budgetregel erfordert einen gesamtstaatlichen Haushalt der ausgeglichen ist oder Überschüsse aufweist. Der Bedingung ist entsprochen, sofern das Budgeter-

gebnis dem MTO entspricht bzw. der Anpassungspfad (gemäß SWP) in Richtung des MTO eingehalten wird. Das MTO ist auf maximal 1% des BIP begrenzt sofern die Staatsverschuldung weniger als 60% des BIP beträgt und die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gewährleistet ist. Andernfalls liegt die Untergrenze bei 0,5% des BIP.

Korrekturmechanismus

Bei Erhalt einer Defizitwarnung von der Europäischen Kommission oder bei Feststellung einer erheblichen Abweichung (gemäß SWP) von der Budgetregel durch die Regierung wird ein automatischer Korrekturmechanismus ausgelöst. Dieser sieht vor, dass die Regierung dem irischen Unterhaus (Dáil Éireann) innerhalb von zwei Monaten einen genauen Maßnahmenplan zur Korrektur präsentieren soll. Falls der spezifizierte Zeitraum zur Berichtigung mehr als ein Jahr beträgt, muss der Plan jährliche Zielvorgaben in Übereinstimmung mit dem SWP und dem Stabilitätsprogramm enthalten. Bei außergewöhnlichen Situationen ist eine Abweichung von dem Plan erlaubt.

Ausnahmetatbestände

Vorübergehende Abweichungen von den Zielen sind nur bei außergewöhnlichen Ereignissen, die sich der Kontrolle der Regierung entziehen und erhebliche Auswirkungen auf die Staatfinanzen haben, oder bei schweren Konjunkturabschwüngen nach Maßgabe des SWP erlaubt – sofern die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen nicht gefährdet ist.

Schuldenregel

Eine Schuldenregel begrenzt die öffentliche Verschuldung des Gesamtstaates auf 60% des BIP. Bei Überschreitung dieses Grenzwertes muss die Schuldenquote gemäß den Vorgaben des SWP (Zwanzigstel-Regel) zurückgeführt werden ([Irish Fiscal Advisory Council, 2013](#)).

Numerische Vorgaben im Rahmen des Hilfsprogramms

Irland hat sich im Rahmen seines Anpassungsprogramms verpflichtet sein exzessives Defizit bis 2015 zu korrigieren und das gesamtstaatliche Defizitziel für 2013 in Höhe von 7,5% des BIP einzuhalten. Das EDP begrenzt das Gesamtdefizit für 2014 auf 5,1% und für 2015 auf 2,9% des BIP ([Europäische Kommission, 2013e](#)).

Fiskalrat

Das 2011 gegründete unabhängige [Irish Fiscal Advisory Council](#) soll insbesondere die Einhaltung der Budgetregel, das Vorliegen von Ausnahmesituationen und die Maßnahmenpläne überwachen und beurteilen. Die Einschätzungen werden veröffentlicht. Folgt die Regierung der Einschätzung des Council nicht, muss der Finanzminister dies vor dem Unterhaus be-

gründen. Das Gremium setzt sich aus fünf Personen zusammen, die Kompetenz und nationale oder internationale Erfahrungen in makroökonomischen oder fiskalischen Bereichen haben. Politische Amts- und Mandatsträger sind ausgeschlossen. Die fünf Ökonomen werden von dem Finanzminister auf vier Jahre ernannt, wobei maximal zwei aufeinanderfolgende Amtszeiten zulässig sind. Unter bestimmten Voraussetzungen darf der Minister mit Zustimmung des Unterhauses einzelne Mitglieder abberufen. Die gegenwärtigen Mitglieder, darunter vier (Assistenz-)Professoren, waren oder sind bei der OECD, dem IWF, der Weltbank, dem irischen Finanzministerium oder der Zentralbank beschäftigt. Die Finanzierung des Council erfolgt aus dem Staatshaushalt.

(11) Italien (IT)

Italien hat bereits im April 2012, also vor Ratifizierung des Fiskalpakts, eine neue Budgetregel in seiner [Verfassung](#) verankert. Die teilweise überlagernden Fiskalregeln des Zentralstaats (Art. 81), des Gesamtstaat (Art. 97) und der regionale und lokale Jurisdiktionen (Art. 119) wurden Ende Dezember 2012 durch ein umfangreiches Ausführungsgesetz ([Nr. 243/2012](#)) konkretisiert. Die neuen Fiskalregeln treten zum 1. Januar 2014 in Kraft.

Budgetregel (Gesamtstaat)

Der gesamtstaatliche Haushalt muss strukturell ausgeglichen sein oder einen Überschuss aufweisen. Diese Vorgabe gilt als eingehalten, sofern das MTO nicht signifikant unterschritten oder keine signifikante Abweichung von dem Anpassungspfad in Richtung MTO festgestellt wird. Die Definition signifikanter Abweichungen orientiert sich an den Vorgaben des SWP. Zur Sicherstellung der Einhaltung des MTO bzw. des Anpassungspfads sind den einzelnen staatlichen Ebenen jährliche Zielvorgaben für ihren Haushaltsabschluss zu machen (Art. 3 Ausführungsgesetz). Diese Zielvorgaben sollen auch die Notwendigkeit berücksichtigen die Schuldenquote zu reduzieren, falls diese den Grenzwert nach Maßgabe der EU-Richtlinien überschreitet (Schuldenregel). Allgemein ist eine Kreditaufnahme zum Zweck von finanziellen Vermögenstransaktionen (financial asset transactions) nicht erlaubt.

Korrekturmechanismus

Wenn signifikante Verstöße gegen die Budgetregel vorliegen und die Regierung feststellt, dass diese Auswirkungen auf die mehrjährige Finanzplanung haben, müssen das Ausmaß und die Gründe der Abweichung erklärt und Maßnahmen zur Rückführung spezifiziert werden. Die Maßnahmen müssen spätestens ein Jahr nach Feststellung des Verstoßes ergriffen werden. Die Aktivierung dieses Mechanismus kann auf Parlamentsbeschluss allerdings verzögert werden. In den Finanzplanungsdokumenten sollen der Umfang und Zeitraum der Abweichung sowie die Aufteilung auf die staatlichen Ebenen festgelegt werden. Bei der Aufteilung

ist der Beitrag der sub-nationalen Gebietskörperschaften zur Abweichung zu berücksichtigen.

Ausnahmetatbestände

Vorübergehende Abweichungen von der Defizit- und Schuldenregel sind, in Übereinstimmung mit dem EU-Recht, in zwei Fällen zulässig: Erstens bei einer schweren Rezession im Euro-Raum oder der gesamten EU und zweitens bei außergewöhnlichen Ereignissen, die sich der Kontrolle der Regierung entziehen und erhebliche Auswirkungen auf die Staatfinanzen haben (einschließlich Naturkatastrophen und Finanzkrisen). Bei Inanspruchnahme der Ausnahmen ist die Europäische Kommission zu konsultieren und den beiden parlamentarischen Kammern ein Bericht zur Abstimmung vorzulegen. Der Bericht soll das Ausmaß und den Zeitraum der Abweichung spezifizieren sowie angepasste Zielvorgaben für das Defizit und einen Plan zur Wiedererreichung des MTO enthalten. Der Zeitraum muss dabei der Problematik der Situation angemessen sein. Der Senat und das Abgeordnetenhaus (Camera dei deputati) müssen der Abweichung und dem Plan mit absoluter Mehrheit zustimmen. Der Plan soll spätestens ein Jahr nach Bewilligung Inkrafttreten.

Ausgabenregel

Neben der Defizit- und Schuldenregel wurde mit dem Ausführungsgesetz eine Ausgabenobergrenze implementiert: Das jährliche Wachstum der gesamtstaatlichen Ausgaben darf den Grenzwert nicht überschreiten, der sich aus den Bestimmungen der EU ergibt. In Übereinstimmung mit den Gesetzen der EU sind bestimmte Ausgaben von dieser Obergrenze ausgeschlossen. Die Überwachung der Einhaltung obliegt dem Wirtschafts- und Finanzminister. Bei einem Regelverstoß ist beiden Kammern des Parlaments ein Bericht vorzulegen, der Maßnahmen spezifiziert, die das Erreichen der Budgetziele sicherstellen.

Sub-nationale Fiskalregeln

Die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften unterliegen gemäß Artikel 119 der [Verfassung](#) bzw. Kapitel IV des [Ausführungsgesetzes](#) einer investitionsorientierten „goldenen“ Budgetregel. Ihre Haushalte müssen ex-ante und ex-post ausgeglichen sein. Diese Bestimmung gilt als eingehalten, wenn der Kassenbestand der abschließenden Einnahmen und Ausgaben und der Kassenbestand der laufenden Einnahmen und Ausgaben (einschließlich Darlehensrückzahlung) positiv oder ausgeglichen jeweils ist.¹⁶ Bei einem Verstoß müssen

¹⁶ Im Original lautet der Gesetztext ([Art. 9, 243/2013](#)): „I bilanci delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, registrano: a) un saldo non negativo, *in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali*; b) un saldo non negativo, *in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti*, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti.“ (Hervorhebung durch die Verfasser).

Maßnahmen getroffen werden, die innerhalb von drei Jahren zu einer Korrektur führen. Bis zum Erreichen eines ausgeglichenen Haushalts sind Sanktionen vorgesehen. Ein Überschuss ist entweder zur Schuldentilgung oder für Investitionen zu nutzen. Allgemein dürfen Kredite nur für Investitionen aufgenommen werden und sind mit einem Tilgungsplan, der die Lebensdauer der Investitionen nicht überschreitet, zu verbinden. Zudem ist eine Übersicht zu den Kosten des Schuldendienstes und dessen Finanzierung zu erstellen. Eine Kreditaufnahme ist allerdings nur erlaubt, sofern die Kassenbestände aller Gebietskörperschaften innerhalb einer Region unter Einbezug der Region selber ausgeglichen sind. Der Schuldendienst kann immer durch die Aufnahme neuer Kredite gedeckt werden. Der Gesamtbeitrag zur Schuldentilgung der regionalen und lokalen Ebene wird durch den Einfluss der Konjunktur auf die Einnahmen bestimmt. Die genaue Aufteilung auf die einzelnen Regionen und lokalen Gebietskörperschaften werden von dem Präsidenten des Ministerrates (Presidente del Consiglio dei Ministri) per Dekret festgelegt.

Budgetregel (Zentralstaat)

Der Haushalt des Zentralstaates muss ausgeglichen sein. Diese Vorgabe gilt als eingehalten, wenn das Budgetdefizit den Zielvorgaben für den Zentralstaat gemäß Artikel 3 Ausführungsgesetz entspricht (siehe Budgetregel Gesamtstaat). In einem Bericht sind Abweichungen zu erklären. Nicht-territoriale öffentliche Einrichtungen müssen ebenfalls einen ausgeglichenen Kassenstand aufweisen (ex-ante und ex-post).

Fiskalrat

Zur Überwachung der Budgetregel soll gemäß Kapitel VII des [Ausführungsgesetzes](#) ein unabhängiger Fiskalrat, das Parliamentary Budget Office (Ufficio parlamentare di bilancio) bis Anfang 2014 gegründet werden. Die Einschätzungen des Rats sind zu veröffentlichen. Folgt die Regierung der Einschätzung des Fiskalrats nicht, muss sie dies begründen, sofern dies von mindestens einem Drittel der Mitglieder des parlamentarischen Haushaltsausschuss gefordert wird. Die drei Ratsmitglieder werden von den Vorsitzenden des Senats und Abgeordnetenhauses gemeinsam ernannt. Dabei liegt den Vorsitzenden eine einer Liste von zehn Personen zugrunde, die mit einer Zweidrittelmehrheit der Haushaltsausschüsse beider Häuser beschlossen werden muss. Die Kandidaten müssen unabhängig sein und auf nationaler und internationaler Ebene Erfahrung im Bereich Ökonomie und öffentlichen Finanzen vorweisen. Politische Amts- und Mandatsträger sind ausgeschlossen. Die Amtszeit beträgt sechs Jahre und ist nicht verlängerbar. Die Mitglieder können nur bei grober Verletzung ihrer Pflichten mit qualifizierter Mehrheit abgesetzt werden. Die Mitglieder sind gegenwärtig noch zu bestimmen. Die Kosten des Parliamentary Budget Office werden jeweils hälftig von den beiden Parlamentskammern getragen.

(12) Luxemburg (LU)

Die luxemburgische Regierung hat dem Parlament im Juli 2013 einen einfachgesetzlichen Entwurf, das [Loi relatif à la coordination et à la gouvernance des finances publiques](#) (Law on coordination and governance of public finances)¹⁷ zur Umsetzung des Fiskalpakt vorgelegt. Der Entwurf soll zum 1. Januar 2014 Inkrafttreten.

Budgetregel (Gesamtstaat)

Das strukturelle Defizit des Gesamtstaates (ESVG), korrigiert um einmalige und temporäre Maßnahmen, darf das MTO nicht verletzen oder muss sich entlang eines Anpassungspfades dem MTO schnell annähern. Die mehrjährige Finanzplanung soll eine Aufteilung des nominalen und strukturellen Haushaltssaldos zwischen den sub-nationalen Staatsebenen und eine jährliche Ausgabenobergrenze für den Zentralstaat enthalten.

Korrekturmechanismus

Wenn keine Ausnahmesituation vorliegt, muss die Regierung bei einem signifikanten Verstoß gegen die Budgetregel im Haushaltsentwurf des nächsten Jahres Maßnahmen ergreifen, die zu einer Wiedereinhaltung der Zielvorgaben führen. Ein Verstoß wird als signifikant eingestuft, wenn die Abweichung 0,5% des jährlichen BIP oder 0,25% des durchschnittlichen BIP der letzten zwei Jahre beträgt.

Ausnahmetatbestände

Vorübergehende Abweichungen sind nur in Übereinstimmung mit den Ausnahmefällen des Fiskalvertrags erlaubt.

Weitere Fiskalregeln

Das Regierungsprogramm 2009-2014 setzt dem Zentralstaat nicht-numerische Regeln zum Schulden- und Ausgabenwachstum ([Europäische Kommission, 2013c](#)).

Sub-nationale Fiskalregel

Auf lokaler Ebene besteht eine investitionsorientierte „goldene“ Kreditregel, die die kommunalen Kreditaufnahme auf Investitionsausgaben begrenzt (Art. 118 [Loi Communale](#)).

Fiskalrat

Die [Banque centrale du Luxembourg](#) wird als unabhängige Institution zur Überwachung der Budgetregel und des Korrekturmechanismus benannt. Die Bewertungen und Ergebnisse sollen veröffentlicht werden. Welches Departement die neue Aufgabe übernimmt ist noch

¹⁷ Eine englische Version des Entwurfs ist über die Banque centrale du Luxembourg erhältlich.

nicht geklärt. Allgemein wird das Direktorium der Zentralbank vom Kabinett vorgeschlagen und dem Großherzog ernannt. Die Amtszeit der drei Mitglieder beträgt sechs Jahre.

(13) Lettland (LV)

Lettland wird den Euro am 1. Januar 2014 einführen. Bisher wurde jedoch nur Titel V („Steuerung des Euro-Währungsgebiets“) und nicht Titel III („Fiskalpolitischer Pakt“) des SKS-Vertrags [ratifiziert](#). Ungeachtet dessen ist im März 2013 das Fiscal Discipline Law ([Fiskālās disciplīnas likums](#))¹⁸ in Kraft getreten, welches die Vorgaben des Fiskalpakts einfachgesetzlich umsetzen soll. Allerdings wird die Budgetregel erst verbindlich, wenn das geplante strukturelle Defizit des Vorjahres größer ist als -1,0% des BIP. Bis zur Erreichung dieser Bedingung ist das strukturelle Defizit um jährlich 0,5% des BIP zu verbessern, es die denn internationale Abkommen erfordern andere Anpassungen. Lettland hat sein Budgetziel 2012 erreicht (Tabelle 1), damit ist die Budgetregel bereits zusammen mit dem Gesetz zum 6. März 2012 in Kraft getreten. Allerdings beträgt das Ziel für das strukturelle Defizit 2013 1,0% des BIP. Die Regierung rechtfertigt diese Abweichung mit einer Ausnahmesituation aufgrund einer Reform des Rentensystems. Dieser Ausnahmetatbestand ist jedoch nur im präventiven Arm des SGP enthalten und nicht im Fiskalpakt.

Budgetregel (Gesamtstaat)

Der jährliche gesamtstaatliche Haushalt muss zumindest ausgeglichen sein. Dieser Regel ist entsprochen, wenn das strukturelle Defizit, bereinigt um einmalige und temporäre Ausgaben, eine Untergrenze in Höhe von 0,5% des BIP nicht unterschreitet, oder ein Anpassungspfad in Richtung MTO verfolgt wird

Korrekturmechanismus

Bei Verstoß gegen die Budgetregel ist ein automatischer Korrekturmechanismus - nach Schweizer Vorbild – vorgesehen. Wenn die kumulierten „unerlaubten“ Defizite 0,5% des BIP übersteigen, wird die Zielvorgabe für das strukturelle Defizit im nächsten mittelfristigen Finanzplan um 0,5% des BIP angehoben, bis die Abweichung vollständig kompensiert ist. Die Anpassung erfolgt nur, wenn die Differenz zwischen prognostiziertem und potentielltem Wirtschaftswachstum positiv ist.

Ausnahmetatbestände

Vorübergehende Abweichungen sind erlaubt im Fall von schweren Rezessionen (gemäß SWP), Gefahren für die nationale Sicherheit (gemäß Art. 62 [Verfassung](#)), materielle Verlus-

¹⁸ Eine nicht-offizielle Übersetzung ist durch die Europäische Kommission (Abteilung Wirtschaft und Finanzen) erhältlich. An dieser orientiert sich die Beschreibung der Budgetregel.

ten, die durch Naturkatastrophen, Notsituationen oder naturbedingte oder soziale Prozesse verursacht sind und deren geschätzte Kosten 0,1% des BIP übersteigen. Die Abweichung von der Budgetregel darf die Höhe der Kosten bzw. den prognostizierten Einnahmerückgang in Rezessionen nicht übersteigen. Bei Wirtschaftskrisen soll die Höhe der Abweichung durch den Fiskalrat bewertet werden.

Weitere Fiskalregeln

Das Wachstum der öffentlichen Ausgaben muss unterhalb des durchschnittlichen Wachstums des potentiellen BIP liegen. Zudem soll eine Schuldenobergrenze in Höhe von 60% des BIP eingehalten werden. Die beiden Regeln sind bei Ausarbeitung des mittelfristigen Finanzrahmengesetzes zu beachten. Der mittelfristige Finanzplan enthält eine Ausgabenobergrenze für die nächsten drei Jahre.

Fiskalrat

Zur Kontrolle und Überwachung der Fiskalregeln soll gemäß Fiscal Discipline Law ein Fiscal Council mit sechs Mitgliedern und unabhängiger Finanzierung bis 1. Januar 2014 eingerichtet werden. Je drei Mitglieder werden von mindestens zehn Mitgliedern des Parlaments sowie gemeinsam von der lettischen Zentralbank und dem Finanzminister vorgeschlagen. Das Parlament wählt die Mitglieder auf sechs Jahre, wobei maximal zwei aufeinanderfolgende Amtszeiten erlaubt sind. Abweichend hiervon haben die ersten Mitglieder nach Gründung eine Amtszeit von nur drei Jahren, sofern sie von den zehn Parlamentsmitgliedern vorgeschlagen wurden. Allgemein sollen die Personen Experten in dem Finanz- und Wirtschaftsbereich sein und Erfahrungen mit finanzpolitischen Sachverhalten mitbringen. Das Amt darf auch durch nicht lettische Personen ausgeübt werden. Vertreter einer politischen Partei sind nicht zugelassen. Das Parlament kann Mitglieder abberufen. Die

(14) Malta (MT)

Malta hat den Fiskalpakts zwar ratifiziert, aber noch nicht umgesetzt. Laut Auskunft des Finanzministeriums erarbeitet die Regierung gegenwärtig ein Finanzrahmengesetz zur Erfüllung der Vorgaben und Einführung eines unabhängigen Fiskalrats. Diese Auskunft ist allerdings bereits in einem [Bericht der Europäischen Kommission](#) (2013c) von Anfang 2013 enthalten – mit dem Hinweis, dass eine Entscheidung in den nächsten Wochen bevorsteht. Im Mai 2013 wurde lediglich ein „Review of Departmental Spending Plan“ eingeführt.

(15) Niederlande (NL)

Die Niederlande haben den SKS-Vertrag am 26. Juli 2013 ratifiziert ([Staatsblad 290](#)), das [Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union](#) ist aber diesbezüglich noch nicht benachrichtigt. Bereits vor der Ratifizierung wurde Ende April 2013 ein einfaches Gesetz zur Umsetzung des Fiskalpakts im Unterhaus ([Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)) beschlossen. Das [Wet Houdbare Overheidsfinanciën](#) (Sustainable Public Finances Law¹⁹) wird gegenwärtig im Oberhaus ([Eerste Kamer der Staten-Generaal](#)) diskutiert. Der Gesetzentwurf soll laut Finanzministerium in der zweiten Jahreshälfte 2013 verabschiedet werden und zum 1. Januar 2014 in Kraft treten.

Budgetregel (Gesamtstaat)

Der Gesetzentwurf schreibt vor, dass das MTO und die EU-Schuldenregel bei Ausübung der Haushaltspolitik zu berücksichtigen sind (Art. 2). Dazu sollen die lokalen und regionalen Regierungen einen Anteil leisten, der äquivalent zu ihrem Anteil bei der Sozialversicherung ist. Der Innenminister, der Finanzminister und der Umwelt- und Infrastrukturminister bestimmen, welche Höhe als „äquivalent“ angesehen wird, wobei eine Orientierung an dem Anteil der lokalen Ausgaben an den Gesamtausgaben erfolgen soll (Art. 3).

Korrekturmechanismus

Adäquate Korrekturmaßnahmen sind vorzunehmen, wenn eine signifikante Abweichung durch den Finanzminister oder eine europäische Institution festgestellt wird. Liegt eine Empfehlung der Europäischen Kommission vor, bestimmt diese den Umfang und Zeitraum der Korrektur. Der Anpassungsplan ist dem Staatsrat ([Raad van State](#)) vorzulegen. Auf Ebene der Gemeinden und Regionen kann der Innenminister auf Vorschlag des Finanzministers bei Verstoß gegen die Zielvorgaben oder bei gemeinsamem negativem Haushaltssaldo Sanktionen verhängen. In einem ersten Schritt müssen zinsfreie Einlagen (einbehaltene Transfers) getätigt werden, deren Höhe den Umfang der Abweichung nicht überschreiten darf. Wenn die Regel innerhalb der nächsten drei Jahre nicht mindestens zwei Mal eingehalten wird, erfolgt eine Umwandlung der Einlage in eine Strafe (Art. 6). Die Aufteilung möglicher EU-Sanktionen zwischen den Staatsebenen orientiert sich an dem Verursachungsprinzip (Art. 7).

Ausnahmetatbestände

Das Gesetz listet keine Ausnahmetatbestände auf.

¹⁹ Eine englische Übersetzung ist durch das Finanzministerium erhältlich.

Weitere Fiskalregeln

Im Rahmen der mehrjährigen Finanzplanung orientiert sich die Regierung an einer Ausgabenregel, die eine Ausgabenobergrenze für die gesamte Amtszeit setzt. Die Regelung ist allerdings nicht vollständig gesetzlich verankert, sondern resultiert vielmehr aus einer langjährigen politischen Tradition ([Europäische Kommission, 2013c](#)).

Fiskalrat

Die Einrichtung eines unabhängigen Fiskalrates ist nicht Gegenstand des [Wet Houdbare Overheidsfinanciën](#). Allerdings hat die Niederlande mit dem [Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis bzw. Central Planning Bureau](#) (CPB), das beim Wirtschaftsministerium angesiedelt ist, bereits eine traditionsreiche Institution, die weithin als unabhängiger Fiskalrat gewertet wird. Die Unabhängigkeit des CPB ist zwar nicht in seinem [Gründungsgesetz](#) von 1947²⁰ erwähnt, ein Dekret von 2012 klärt aber einige Aspekte der Unabhängigkeit. Das CPB kann seine Aktivitäten selbst festlegen und hat einen eigenen Beirat mit Vertretern aus dem Privatsektor. Damit hat das CPB de facto ein nicht unbeachtliches Maß an Unabhängigkeit ([OECD, 2012](#)). Gegenwärtig liegt dem CPB kein gesetzlicher Auftrag zur Überwachung der Fiskalpolitik vor. Das [Wet Houdbare Overheidsfinanciën](#) (Art. 2.9) erwähnt lediglich die makroökonomischen Prognosen des CPB, die als Grundlage der Defizit- und Schuldenberechnung dienen sollen. Der Direktor des CPB wird auf Vorschlag des Finanzministers durch das Kabinett ernannt. De facto ist es Tradition, die Position mit einem niederländischen Top-Ökonomen zu besetzen, der bedeutsame Erfahrung auf politischen Gebieten hat und die Aufgaben in professioneller, nichtpolitischer Art und Weise erledigt ([OECD, 2012](#)).

Der Staatsrat ([Raad van State](#)) stellt zwar keinen unabhängigen Fiskalrat dar, er ist aber an mehreren Stellen und zu verschiedenen Zeitpunkten in den Korrekturmechanismus involviert. Der Rat überwacht die Fiskalpolitik, den Korrekturmechanismus und den Korrekturplan und gibt öffentliche Empfehlungen. Die Regierung muss eine Nichtbefolgung der Ratsempfehlung erklären. Allgemein hat der niederländische Staatsrat gemäß Artikel 73 und 75 der [Verfassung](#) zwei Aufgaben, die er unabhängig von der Regierung ausübt. Zum einen berät der Staatsrat die Regierung und das Parlament und zum anderen fungiert er als höchstes Verwaltungsgericht. Die Kosten des Rats werden aus dem Staatsbudget finanziert. König Willem-Alexander ist Vorsitzender des Rats. Der Vizepräsident und zehn weitere Mitglieder werden vom Rat empfohlen, vom Ministerrat vorgeschlagen und durch königlichen Erlass auf Lebenszeit ernannt. Eine Befristung ist nur bei den Mitgliedern der Abteilung Beratung zuläs-

²⁰ Das CPB wurde bereits am 3. September 1945 als unabhängige Institution gegründet, die Rechtsgrundlage wurde aber erst über ein Jahr später geschaffen.

sig. Die Mitglieder sollen Erfahrungen auf den Gebieten Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung haben und in der Wissenschaft, der Justiz, der Verwaltung oder dem Staatswesen tätig sein. Der Vizepräsident darf nicht Mitglied einer öffentlichen Institution sein, deren Mitglieder Wahlen unterliegen ([Council of State Act](#), Kapitel 4 der [Verfassung](#)). Der niederländische Staatsrat hat eine Geschichte, die bis zum Jahr 1531 zurückgeht. 1861 wurde das Gesetz über den Staatsrat erlassen. Der [Council of State Act](#) trat 1994 in Kraft ([Raad van State](#)).

(16) Portugal (PT)

Portugal hat bereits 2011 eine Änderung seines Finanzrahmengesetzes ([Lei de Enquadramento Orçamental](#)) beschlossen. Allerdings war diese Gesetzesreform zur Erfüllung der Vorgaben des Fiskalpakts und damit zur Erfüllung der IWF-Vereinbarungen des Memorandum of Understanding ([IWF, 2012](#)) nicht ausreichend. Im Juni 2013 trat daher eine siebte Änderung des Finanzrahmengesetzes ([Sétima alteração à Lei 91/2001, Lei 37/2013](#)) in Kraft. Für eine Verankerung in der Verfassung fehlte zwar die notwendige Zweidrittelmehrheit im Parlament ([Germany Trade and Invest, 2013](#)), da das Finanzrahmengesetz aber die Grundlage für andere Gesetze bildet, überlagert es gemäß Artikel 112 der [portugiesischen Verfassung](#) einfache Gesetze. Eine Änderung durch eine einfache Mehrheit ist aber möglich.

Budgetregel (Gesamtstaat)

Das strukturelle Haushaltsdefizit des Gesamtstaates (ESVG), angepasst um einmalige und temporäre Maßnahmen, darf nicht das MTO gemäß SWP verletzen. Wenn das MTO noch nicht erreicht wurde, ergibt sich die Grenze aus den jährlichen Zielvorgaben des Konvergenzpfads in Richtung MTO, der im Stabilitätsprogramm zu definieren ist. Die Berechnung des strukturellen Saldos erfolgt entlang der Vorgaben des SWP. Die Untergrenze für das MTO liegt bei maximal -1% des BIP, sofern der Schuldenstand signifikant unterhalb von 60% des BIP liegt und kein Risiko für die langfristige Tragfähigkeit der Staatsfinanzen besteht (Art 12-C). Zusätzlich setzt ein Gesetz ([Anhang 5.2.1 No. 64-C/2011](#)), das bereits vor Unterzeichnung des Fiskalpakts eingeführt wurde, eine Untergrenze für das MTO in Höhe von -0,5% des BIP. Dieses Gesetz tritt 2015 in Kraft.

Der Konvergenzpfad in Richtung MTO muss die folgenden Anforderungen erfüllen: Wenn das MTO nicht erreicht wurde, muss das strukturelle Defizit um nicht weniger als 0,5% des BIP verbessert werden und die Wachstumsrate der bereinigten Primärausgaben (korrigiert um Ausgaben für Unionsprogramme, die vollständig durch Einnahmen aus EU-Fonds gedeckt sind, und um nicht-diskretionären Änderungen der Arbeitslosenunterstützung) unterhalb des mittelfristigen potenziellen BIP-Wachstums liegen – sofern die Ausgabenüber-

schreitung nicht durch diskretionäre Maßnahmen auf der Einnahmeseite gedeckt ist (gemäß Ausgabenregel des SWP). Bei der Anpassung ist die konjunkturelle Entwicklung zu berücksichtigen (Art. 12-C).

Korrekturmechanismus

Signifikante Abweichungen führen zur Aktivierung eines automatischen Korrekturmechanismus. Die Regierung muss der Nationalversammlung innerhalb von 30 Tagen einen Plan mit den erforderlichen Maßnahmen präsentieren, der sicherstellt, dass die Ziele des Artikel 12.-C erfüllt werden (Art. 72-C). Sofern keine außergewöhnlichen Umstände vorliegen muss die Korrektur mindestens 2/3 der Abweichung, minimal 0,5% des BIP, bis Ende des Jahres berichtigen. Die restliche Abweichung ist im Folgejahr zu korrigieren, es sei denn, es liegen außergewöhnliche Umstände vor. Die Anpassung kann geringer sein als jene, die sich aus der Zwanzigstel-Regel des Artikel 10-G ergibt. Der Sanierungsplan verteilt die Anpassungsmaßnahmen zwischen den Teilsektoren des Staates und ist dem unabhängigen Fiskalrat vorzulegen (Art. 72-C).

Eine signifikante Abweichung vom MTO bzw. dem Anpassungspfad liegt vor, wenn (1) die Abweichung mindestens 0,5% des BIP in einem Jahr oder mindestens 0,25% im Durchschnitt in zwei Jahren beträgt und (2) die jährliche Wachstumsrate der Ausgaben, nach Abzug der einmaligen und befristeten Maßnahmen auf der Einnahmenseite, einen negativen Beitrag zum strukturellen Saldo von mindestens 0,5% des BIP in einem Jahr oder kumulativ in zwei aufeinander folgenden Jahren hat. Wenn das MTO erreicht ist, wird eine signifikante Abweichung nur durch Bedingung (1) definiert. Die Wertung einer Abweichung als signifikant obliegt der Regierung, die zuvor den Fiscal Council oder den Rat der Europäischen Union konsultieren muss. Abweichend von dieser Regelung kann ein Verstoß als nicht signifikant eingestuft werden, wenn erhebliche außergewöhnliche einnahmeseitige Maßnahmen getroffen werden und die Ziele des Stabilitätsprogramms während der Dauer des Programms nicht gefährdet sind (Art. 72-B).

Ausnahmetatbestände

Vorübergehende Abweichungen sind erlaubt bei außergewöhnlichen Ergebnissen oder Naturkatastrophen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und erhebliche Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen haben, bei tiefen wirtschaftlichen Rezessionen in Portugal, der Eurozone oder in der Europäischen Union und bei Durchführung struktureller Reformen, die langfristige Auswirkungen auf die wirtschaftliche Aktivität haben - sofern die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen nicht gefährdet ist (Art. 72-D). Das Vorliegen einer Ausnahmesituation muss von der Regierung reklamiert werden und ist durch die Versammlung der Republik (Assembleia da República) im Rahmen des Stabilitätsprogramms zu über-

prüfen. Die Abweichung muss innerhalb von vier Jahren nach der Feststellung einer Notsituation korrigiert werden. Der portugiesische Fiskalrat ist bezüglich der Korrekturmaßnahmen zu konsultieren (Art. 72-D).

Weitere Fiskalregeln

In Übereinstimmung mit den Bestimmungen des SWP soll ein mehrjähriger Finanzplan der Zentralregierung verbindliche Ausgabenobergrenzen für die nächsten vier Jahre setzen (Art. 12-D). Sofern die gesamtstaatliche Verschuldung 60% des BIP übersteigt muss diese um als Richtwert, jährlich ein Zwanzigstel zurückgeführt werden (Zwanzigstel-Regel, Art. 10-G).

Numerische Vorgaben im Rahmen des Hilfsprogramms

Portugal hat sich im Rahmen seines Anpassungsprogramms verpflichtet, sein exzessives Defizit bis 2015 zu korrigieren. Das Gesamtdefizit soll 2012 6,0%, 2013 5,5%, 2014 4,0% und 2015 2,5% des BIP nicht übersteigen ([Europäische Kommission, 2013f](#)).

Sub-nationale Fiskalregeln

Zur Sicherstellung der Einhaltung des gesamtstaatlichen Budgetziels unterliegen die drei staatlichen Ebenen entsprechenden jährlichen Schuldengrenzen. Bei einem Verstoß werden die Finanztransfers gekürzt (Art. 12-A; Art. 87). Die Schuldengrenzen können von den Grenzen des regionalen ([Proposta de Lei n.º 121/XII](#)) bzw. lokalen Finanzgesetzes ([Proposta de Lei n.º 122/XII/2.^a](#)) abweichen.²¹ Die beiden Gesetze begrenzen die öffentliche Verschuldung der einzelnen Gemeinden und autonomen Regionen auf jeweils maximal 150% der durchschnittlichen laufenden Nettoeinnahmen der letzten drei Jahre. Wenn eine Region die Schuldenobergrenze überschreitet muss jährlich mindestens 5% des überschießenden Anteils zurückgeführt werden. Auf Ebene der Gemeinden ist eine Rückführung im Umfang von mindestens 10% vorgeschrieben. Zudem ist der jährliche Anstieg der Schuldenquote numerisch begrenzt. Kirchengemeinden unterliegen separaten Regelungen. Neben der Schuldenregel unterliegen die lokalen Regierungen einer investitionsorientierten „goldenen“ Budgetregel. Ihre Haushalte müssen ex-ante und ex-post ausgeglichen sein. Dieser Bestimmung ist entsprochen, wenn die jährliche Differenz aus laufenden Einnahmen und laufenden Ausgaben (einschließlich der durchschnittlichen Tilgung mittel- und langfristiger Schulden) positiv ist. Wenn die Differenz höher ist als 5% der laufenden Einnahmen, muss das Defizit im folgenden Jahr korrigiert werden. Die Finanzen der autonomen Regionen unterliegen einer ähnlichen Restriktion, wobei die Bestimmungen lockerer gefasst sind: Die Haushalte müssen der „goldenen“ Budgetregel nur über die gesamte Amtszeit hinweg entsprechen. Bei Abwei-

²¹ Die beiden Gesetze wurden bereits verabschiedet. Die nachfolgende Darstellung orientiert sich an einer ausführlichen Beschreibung der Gesetzentwürfe ([Portuguese Public Finance Council, 2013](#)) und kann daher von den beschlossenen Gesetzen abweichen.

chung ist eine Korrektur im darauffolgenden Jahr noch nicht notwendig. Die beiden Finanzgesetze (Art. 45 [Proposta de Lei n.º 121/XII](#), Art. 57 [Proposta de Lei n.º 122/XII/2.^a](#)) enthalten zudem No-Bailout-Klauseln für die regionale bzw. lokale Ebene. Diese verbieten dem Staat für die Verbindlichkeiten der autonomen Regionen, Städte und Gemeinden einzustehen.

Fiskalrat

Zur Überwachung und Kontrolle der gesamtstaatlichen Defizitgrenze, der Ausgabenregel des Zentralstaates und der Schuldenregel der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften wurde 2012 das unabhängige [Conselho das Finanças Públicas](#) (Portuguese Public Finance Council, CFP) gegründet (Art. 12-I [Budget Framework Law, No. 52/2011](#); [Council Statutes, No. 54/2011](#)). Die Berichte und Einschätzungen des Council sollen veröffentlicht werden. Wenn die Regierung den Einschätzungen nicht folgt, muss sie dies rechtfertigen. Das CFP wird von der Zentralbank finanziert. Die fünf Mitglieder des Vorstandes sollen anerkannte und unabhängige Experten sein und Erfahrungen auf den Gebieten der Ökonomie und öffentlichen Finanzen vorweisen. Politische Amts- und Mandatsträger der letzten zwei Jahre sind von einer Mitgliedschaft ausgeschlossen. Zwei Experten aus anderen EU-Staaten sind erwünscht. Das Kabinett (Conselho de Ministros) ernennt die Mitglieder auf Grundlage eines gemeinsamen Vorschlages des Präsidenten des Rechnungshofs (Tribunal de Contas) und des Gouverneurs der portugiesischen Zentralbank (Banco de Portugal). Die reguläre Amtszeit beträgt sieben Jahre und kann bei den beiden Nicht-Exekutiv-Mitgliedern einmalig verlängert werden. Eine frühzeitige Abberufung ist nur unter bestimmten Umständen möglich. Bei ernsthaftem Fehlverhalten müssen der Präsident des Rechnungshofs und der Gouverneur der portugiesischen Zentralbank einer Amtsenthebung zustimmen. Die gegenwärtigen Mitglieder wurden durch den [Beschluss des Kabinetts vom 19 Januar 2012](#) ernannt. Ihre Amtszeiten unterscheiden sich von der Gesetzvorgabe: Sie betragen seit dem 16. Februar 2012 sieben Jahre für den Vorsitzenden, fünf Jahre für den stellvertretenden Vorsitzenden und das Exekutiv-Mitglieder und drei Jahre für die beiden Nicht-Exekutiv-Mitgliedern. Gegenwärtig sind die folgenden Personen Mitglied im CFP: Maria Teodora Osório Pereira Cardoso (Vorsitzende), Jürgen von Hagen (stellvertretender-Vorsitzender), Rui Nuno Balleiras (Exekutiv-Mitglied), George Kopits (Nicht-Exekutiv-Mitglied) und Carlos José Fonseca Marinheiro (Nicht-Exekutiv-Mitglied).

(17) Slowenien (SI)

Slowenien hat Ende Mai 2013 eine [Verfassungsänderung](#) verabschiedet, die den Fiskalpakt umsetzen soll.

Budgetregel (Gesamtstaat)

Der revidierte Artikel 148 der Verfassung ([Ustava Republike Slovenije](#)) schreibt einen mittelfristigen Ausgleich der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben bzw. einen Einnahmenüberschuss des Gesamtstaates vor. Der öffentliche Haushalt muss stufenweise so angepasst werden, dass die neue Fiskalregel ab 2015 befolgt werden kann. Zu den Einzelheiten soll die Staatsversammlung (Državni zbor) bis Ende November 2013 ein Ausführungsgesetz mit einer Zweidrittelmehrheit beschließen. Das Finanzministerium bereitet gegenwärtig einen entsprechenden Gesetzentwurf vor und versucht eine fristgerechte Umsetzung zu ermöglichen. Einzelheiten sind noch nicht bekannt.

Korrekturmechanismus

Die Verfassung enthält keine Angaben zu einem Korrekturmechanismus.

Ausnahmetatbestände

Vorübergehende Abweichungen von der Budgetregel erlaubt die Verfassung nur in Notsituationen, die den Staat betreffen. Einzelheiten sollen in dem Ausführungsgesetz geregelt werden.

Sub-nationale Fiskalregel

Auf sub-nationaler Ebene existiert bereits eine Fiskalregel, die eine Bewilligung von Krediten durch das Finanzministerium vorschreibt ([Europäische Kommission, 2013c](#)).

Fiskalrat

Die Verfassung enthält keine Angaben zu einer Institution, die die Fiskalregel überwacht. Es ist wahrscheinlich, dass das Ausführungsgesetz diese Aufgabe an das bereits 2009 gegründete unabhängige [Fiscal Council](#) beim Generalsekretariat der Regierung überträgt. Das Council überwacht bereits die Einhaltung der Regeln des SWP. Die sieben Mitglieder des Gremiums werden von der Regierung auf Vorschlag des Finanzministers für fünf Jahre ernannt. Eine Verlängerung oder Wiederernennung ist nicht möglich. Die Mitglieder sollten Experten (mit Universitätsabschluss und mindestens zehn Jahren Berufserfahrung), Wissenschaftler oder Professoren mit Expertise auf dem Gebiet der Wirtschaftswissenschaften sein. Sie sollen außerdem unabhängig von Regierung, politischen Parteien und Interessensgruppen sein. Parteifunktionäre sind explizit ausgeschlossen ([Art. 106 Public Finance Act](#) (Zakon

o javnih financah), [Kodex](#)). Im Juli 2012 sind vier der sieben Mitglieder, einschließlich des Präsidenten des Rates zurückgetreten, da sie sich von der Regierung und dem damaligen Finanzminister ignoriert fühlten und den Rat daher als nutzlose Institution ansahen. Die Regierung scheint bisher noch keine neuen Mitglieder ernannt zu haben.²² Bis Juli 2012 waren die folgenden Personen Mitglied des Gremiums: Prof. Marjan Senjur (zurückgetreten), Prof. Bogomir Kovač (zurückgetreten), Prof. Jože Mencinger (zurückgetreten), Prof. Rasto Ovin, Ivan Simič (Direktor Fiscal Education Institute, zurückgetreten), France Arhar (Geschäftsführender Direktor The Bank Association of Slovenia) und Prof. Marian Wakounig (Regionaldirektor österreichisches Finanzministerium).

(18) Slowakei (SK)

Zur numerischen Begrenzung des strukturelle Defizits wurde in der Slowakei bisher weder ein nationales Gesetz erlassen, noch dem Parlament ein entsprechender Entwurf vorgelegt. Nach Auskunft des Finanzministeriums wird gegenwärtig ein Gesetzesvorschlag diskutiert, der eine Untergrenze für das strukturelle Defizit in Höhe von maximal 0,5% des BIP vorsieht. Weitere Einzelheiten sollen erst im Herbst 2013 bekannt gegeben werden. Im März 2012 ist eine verfassungsmäßige Restriktion ([Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti](#), Fiscal Responsibility Law) der Staatsverschuldung Inkrafttreten ([Council for Budget Responsibility, 2013](#); [Klein et al., 2013](#)).

Schuldenregel (Gesamtstaat)

Die gesamtstaatliche Verschuldung darf 60% des BIP nicht übersteigen. Die Berechnung der Schuldenstandquote erfolgt entlang der Vorgaben des SWP.

Korrekturmechanismus

Bei Verletzung des Schuldengrenzwertes sind automatische Sanktionen vorgesehen:

- Bei einem Schuldenstand zwischen 50% und 53% (40% und 43% ab 2028) des BIP muss der Finanzminister dem Parlament die entstandene Verschuldung schriftliche begründen und schuldenreduzierender Maßnahmen vorschlagen.²³
- Bei einem Schuldenstand zwischen 53% und 55% (43% und 45% ab 2028) des BIP muss die Regierung dem Parlament schuldenreduzierende Maßnahmen vorschlagen. Die Bezüge der Kabinettsmitglieder werden auf das Vorjahresniveau gesenkt.

²² Nach Auskunft eines ehemaligen Ratsmitglieds ist es fraglich, inwiefern die neue Regierung überhaupt über die Existenz des Fiscal Council und die Notwendigkeit einer Neubesetzung informiert ist.

²³ Im Jahr 2012 betrug die Staatsverschuldung der Slowakei über 52% des BIP. Die Opposition forderte den Finanzminister Kazimir auf, eine detaillierte Erklärung abzugeben und Maßnahmen vorzuschlagen. Kazimir hat lediglich ein Schreiben vorgelegt. Ende 2013 wird der Schuldenstand wohl oberhalb von 54% des BIP liegen.

- Bei einem Schuldenstand zwischen 55% und 57% (45% und 47% ab 2028) des BIP muss der Finanzminister 3% der gesamten Staatsausgaben „einfrieren“ (ausgenommen sind bestimmte Ausgaben, wie Schuldendienst, EU-Zahlungen und Transfers an die Sozialversicherung). Die Regierung muss dem Parlament zudem einen Haushaltsentwurf präsentieren, der gegenüber dem Vorjahr kein Ausgabenwachstum ausweist (bestimmte Ausgabenposten sind wiederum ausgenommen). Auf regionaler und lokaler Ebene dürfen die Ausgaben ebenfalls nicht über jenen der Vorjahre liegen.
- Bei einem Schuldenstand zwischen 57% und 60% (47% und 50% ab 2028) des BIP muss die Regierung dem Parlament einen gesamtstaatlichen Haushaltsentwurf präsentieren, der ohne die Aufnahme neuer Kredite auskommt. Die regionalen und lokalen Haushalte müssen ebenfalls ausgeglichen sein oder einen Überschuss aufweisen.
- Bei einem Schuldenstand über 60% (über 50% ab 2027) des BIP muss die Regierung, zusätzlich zu den vorangegangenen Stufen, dem Parlament einen Antrag auf Vertrauenserklärung vorlegen.

Der Grenzwerte für Sanktionierungen sowie die Obergrenze von 60%, werden ab dem Jahr 2018 jährlich um einen Prozentpunkt reduziert bis die Obergrenze in 2028 50% erreicht. Die Sanktionen oberhalb von 53% des BIP sind kumulativ, lediglich das „Einfrieren“ von 3% der Ausgaben ist nur im ersten Jahr vorgeschrieben.

Ausnahmetatbestände

Unter bestimmten Bedingungen können die Sanktionen ausgesetzt werden. Keine Sanktionen werden in Kriegszeiten verhängt. Innerhalb der ersten 24 Monate nachdem eine neue Regierung gewählt wurde, können nur Sanktionen im Rahmen der ersten beiden Stufen verhängt werden. Für einen Zeitraum von drei Jahren können ebenfalls nur Sanktionen der ersten beiden Stufen verhängt werden, wenn eine schwere Rezession²⁴ vorliegt oder die Ausgaben für Notsituationen, Naturkatastrophen, Bankenrekapitalisierungen und Verpflichtungen aus internationalen Verträgen 3% des BIP übersteigen.

Sub-nationale Fiskalregeln

Das [Fiscal Responsibility Law](#) enthält auch eine Schuldenregel für die lokale und regionale Ebene: Wenn die Schulden 60% der Einnahmen übersteigen, werden ab 2015 Sanktionen in Höhe von 5% des Unterschiedsbetrags zwischen dem Schuldenbetrag und 60% der Einnahmen aus dem vorangegangenen Jahr fällig. Nach der Wahl einer neuen Regierung werden

²⁴ Eine schwere Rezession liegt vor, wenn die Differenz aus dem Wirtschaftswachstum im vorangegangenen Jahr und darauffolgenden Jahr mindestens zwölf Prozentpunkte beträgt.

für 24 Monate keine Sanktionen verhängt. Zusätzlich erlaubt der Local Government Budgetary Rules Act den lokalen und regionalen Regierungen eine Kreditaufnahme außerhalb des öffentlichen Sektors nur noch unter zwei Bedingungen: Die Schulden müssen weniger als 60% der Einnahmen des vorangegangenen Jahres betragen und die jährlichen Schuldendienst übersteigen nicht 25% Einnahmen des vorangegangenen Jahres. Das slowakische Finanzministerium ist mit der Überwachung der Regel betraut. Zudem existiert eine No-Bailout-Klausel. Der Zentralstaat muss also nicht für die Schulden und Verbindlichkeiten der Gemeinden und Regionen haften ([Council for Budget Responsibility, 2013](#); [Klein et al., 2013](#)).

Weitere Fiskalregeln

Das [Fiscal Responsibility Law](#) enthält auch vage Vorgaben zu einer Ausgabenregel. Die Berechnung der Obergrenze und weitere Einzelheiten bedürfen aber noch der Konkretisierung in einem Ausführungsgesetz. Hierfür existiert keine Frist. Die Beratung über einen entsprechenden Gesetzentwurf wurde auf September 2013 verlegt. Auf Ebene des Zentralstaates darf die Regierung gemäß des State Budget Act die budgetierten Ausgaben um maximal 1 Prozent übertreffen, sofern dadurch das Defizit nicht erhöht wird ([Council for Budget Responsibility, 2013](#)).

Fiskalrat

Zur Überwachung und Kontrolle der Schuldenregel wurde 2012 gemäß Fiscal Responsibility Act ein unabhängiger Fiskalrat gegründet. Der Council for Budget Responsibility ([Rozpocitovarada](#)) hat in der zweiten Jahreshälfte 2012 seine Arbeit aufgenommen und wird durch die slowakische Zentralbank finanziert. Diese kann eine Anfrage beim Finanzminister auf Übernahme der Kosten stellen. Neben seiner Kontrollfunktion untersucht der Rat die fiskalischen Auswirkungen neuer Gesetzentwürfe, erarbeitet eigene Vorschläge und beurteilt jährlich die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen. Die Berichte sind zu veröffentlichen. Der Vorsitzende des Gremiums wird von der Regierung nominiert und mit einer 3/5-Mehrheit vom Parlament gewählt. Die anderen beiden Mitglieder werden vom Präsidenten sowie dem Gouverneur der Zentralbank nominiert und mit einfacher Mehrheit vom Parlament gewählt. Die Amtszeit beträgt einmalig sieben Jahre ([Klein et al., 2013](#)). Mitglieder des nationalen oder Europäischen Parlaments, der Regierung, der Europäischen Kommission, des Vorstands der Zentralbank sowie Parteimitglieder, Bürgermeister oder Leiter der Regionen sind von einer Mitgliedschaft im Council ausgeschlossen. Die drei gegenwärtigen Mitglieder sind: Ivan Šramko (Vorsitzender), Ľudovít Ódor und Michal Horváth. Zudem existiert ein Beratungsteam, dem folgende Personen angehören: George Kopits, Simon Wren-Lewis, Philip Lane, Daniele Franco und Kevin Page.

Literatur

- Assemblée Nationale (2013). [Nomination au Haut-Conseil des Finances Publiques](#), Paris.
- Burret, H.T und L.P. Feld (2013). Fiscal Institutions in Germany, Schweizer Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik (Swiss Journal of Economics and Statistics), 149(2), 249-290.
- Council for Budget Responsibility (2013). [Report on Compliance with the Fiscal Responsibility and Budget Transparency Rules for the Year 2012, Juni 2013, Bratislava.](#)
- Deutsche Bank Research (2012). [Debt Brakes for Euroland: A Progress Report](#), Research Briefing, Frankfurt am Main.
- Deutsche Bank Research (2013). [Will Reform Treaties Enhance the Prospects of the Euro Area?](#), Talking Point, Frankfurt am Main.
- Europäische Kommission (2012a). [Code of Conduct - Specifications on the Implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the Format and Content of Stability and Convergence Programmes](#), 3. September 2012, Brüssel.
- Europäische Kommission (2012b). [Fiscal Frameworks in the European Union: May 2012 Update on Priority Countries](#), Occasional Papers 113 (Addendum to Occasional Paper.91), Juli 2012, Brüssel.
- Europäische Kommission (2012c). [Fiscal Frameworks across Member States: Commission Services Country Fiches from the 2011 EPC Peer Review](#), Occasional Papers 91, Februar 2012, Brüssel.
- Europäische Kommission (2012d). [Common Principles on National Fiscal Correction Mechanisms](#), Communication from the Commission, 20. Juni 2012, Brüssel.
- Europäische Kommission (2013a). [Report on Public finances in EMU](#), European Economy 4, Brüssel.
- Europäische Kommission (2013b). [The Economic Adjustment Programme for Cyprus](#), Occasional Papers 149, Mai 2013, Brüssel.
- Europäische Kommission (2013c). [Interim Progress Report on the Implementation of Council Directive 2011/85/EU on Requirements for Budgetary Frameworks of the Member States](#), Occasional Papers 128, Februar 2012, Brüssel.
- Europäische Kommission (2013d). [Empfehlung für eine Empfehlung des Rates mit dem Ziel, das übermäßige öffentliche Defizit in Slowenien zu beenden](#), Brüssel.
- Europäische Kommission (2013e). [Economic Adjustment Programme for Ireland - Spring 2013 Review](#), Occasional Papers 154, Juli 2013, Brüssel.
- Europäische Kommission (2013f). Economic [Adjustment Programme for Portugal - Seventh Review Winter 2012/2013](#), Occasional Papers 153, Juni 2013, Brüssel.
- Europäische Kommission (2013g). [The Economic Adjustment Programme for Cyprus](#), Occasional Papers 139, Mai 2013, Brüssel.
- Europäische Kommission (2013h). The [Second Economic Adjustment Programme for Greece - Third Review](#), Occasional Papers 159, Juli 2013, Brüssel.
- Europäisches Parlament (2013). [Table on the Ratification Process of Amendment of Art. 136 TFEU, ESM Treaty and Fiscal Compact](#), Directorate General for the Presidency, 19. Juli 2013, Brüssel.
- Europäische Zentralbank (2013). [Monatsbericht Februar](#), Frankfurt am Main.

- Feld, L.P. (2010). Sinnhaftigkeit und Effektivität der deutschen Schuldenbremse, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 11, 226-245.
- Feld, L.P., und G. Kirchgässner (2008). On the Effectiveness of Debt Brakes: The Swiss Experience, in: R. Neck und J.-E. Sturm (Hrsg.), Sustainability of Public Debt, pp. 223-255, MIT Press: Cambridge/London.
- Finanzministerium Zypern (2013). [Annual Report Public Debt Management 2012](#), Nikosia.
- Germany Trade and Invest (2013). [Portugal verschärft Haushaltsrahmengesetz](#), vom 24. Januar 2013, Berlin.
- Internationaler Währungsfond (2012). [Portugal: Fifth Review Under the Extended Arrangement and Request for Waivers of Applicability and Nonobservance of End-September Performance Criteria - Staff Report](#), Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Portugal, IMF Country Report 12/292, Oktober 2012, Washington D.C.
- Internationaler Währungsfond (2013). [Spain: 2013 Article IV Consultation Series](#), IMF Country Report 13/244, August 2013, Washington D.C.
- Irish Fiscal Advisory Council (2013). [Fiscal Assessment Report - April 2013](#), Report 13/01, Dublin.
- Klein, C., R. Price, und A. Wörgötter (2013). [Improving the Fiscal Framework to Enhance Growth in an Era of Fiscal Consolidation in Slovakia](#), OECD Economics Department Working Papers 1018, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2012). [Draft Principles for Independent Fiscal Institution, Background Document No. 1 - Annex-Revised for the Session on Draft Principles for Independent Fiscal Institutions](#), 33rd OECD Senior Budget Officials Meeting, Reykjavik.
- Panteli, G. (2013). [A New PFM Reform for Cyprus](#), IWF Public Financial Management Blog, 3. Juli 2013.
- Portuguese Public Finance Council (2013). [Analysis of the Legal Proposals for New Subnational Finance Laws](#), Report 1/2013, April, Lissabon.