

Bundesministerium der Finanzen | Berlin, 4. Dezember 2012  
Politikwerkstatt: „Möglichkeiten und Grenzen föderaler Strukturen in Europa“

# **Gemeinschaftliche Aufsicht über nationale Staatshaushalte und die öffentliche Verschuldung**

---

Dr. Stefan Kooths  
Prognose-Zentrum, Büro Berlin



# Überblick

- Bestandsaufnahme
- Diskussionspunkte



# Überblick

- **Bestandsaufnahme**
- Diskussionspunkte

# Europäische Pakte und Pakete

- Maastricht-Kriterien
- 

- Stabilitäts- und Wachstumspakt (Jul. 1997)
  - Europäisches Semester (Sep. 2010)
  - Euro-Plus-Pakt (Mrz. 2011)
  - Six-Pack (Sep. 2011)
  - Two-Pack (Nov. 2011)
  - Fiskalpakt (Mrz. 2012)
- 

- EFSF/ESM

# Stabilitäts- und Wachstumspakt (1997)

- „Euro-Stabilitätspakt“, Art 126 AEUV
  - Verordnung 1466/97: Ausbau der *haushaltspolitischen Überwachung* und Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken
  - Verordnung 1467/97: Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem *übermäßigen Defizit*
  - Entschließung des Europäischen Rates vom 17. Juni 1997 über den Stabilitäts- und Wachstumspakt
- Fokus auf Defizit-Kriterium
  - Nahezu ausgeglichene Haushalte (oder Überschüsse)
  - 3-Prozent-Defizitgrenze (Konjunkturkomponente)
  - ⇒ „Verlängerung“ der fiskalischen Maastricht-Kriterien über die Euro-Einführung hinaus
  - ⇒ Haushaltsdisziplin als Voraussetzung für Preisstabilität

## **SWP (1997)**

- **Ziele**
  - Präventiv (Vermeidung übermäßiger Defizite)
  - Korrektiv (Maßnahmen, Defizit-Verfahren)
- **Berichtswesen**
  - Stabilitätsberichte (Euro-Länder)
  - Konvergenzberichte (übrige EU-Länder)
- **Begriffsbestimmungen**
  - Übermäßiges Defizit (Grenzwerte)
  - Ausnahmen (Bewertungen)
- **Verfahren bei übermäßigem Defizit**
  - Kompetenzen (Kommission, Rat, Mitgliedsland)
  - Fristen und Abläufe
  - Sanktionen  
(unverzinsl. Einlage/Geldbuße bis zu 0,5 % des BIP)

## Alte Fassung

### Artikel 2

(1) Überschreitet ein öffentliches Defizit den Referenzwert, so gilt der Referenzwert als ausnahmsweise und vorübergehend überschritten im Sinne von Artikel 104 c Absatz 2 Buchstabe a) zweiter Gedankenstrich, wenn dies auf ein außergewöhnliches Ereignis, das sich der Kontrolle des betreffenden Mitgliedstaats entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt, oder auf einen schwerwiegenden Wirtschaftsabschwung zurückzuführen ist. Darüber hinaus gilt der Referenzwert dann als vorübergehend überschritten, wenn die Haushaltsvorausschätzungen der Kommission darauf hindeuten, daß das Defizit unter den Referenzwert sinken wird, wenn das außergewöhnliche Ereignis nicht mehr vorliegt oder der schwerwiegende Wirtschaftsabschwung beendet ist.

(2) Erstellt die Kommission einen Bericht im Sinne von Artikel 104 c Absatz 3, so betrachtet sie den Referenzwert in der Regel nur dann aufgrund eines schweren Wirtschaftsabschwungs als ausnahmsweise überschritten, wenn das reale BIP innerhalb eines Jahres um mindestens 2 % zurückgegangen ist.

(3) Wenn der Rat gemäß Artikel 104 c Absatz 6 entscheidet, ob ein übermäßiges Defizit besteht, so berücksichtigt er bei seiner Prüfung der Gesamtlage sämtliche Bemerkungen des betreffenden Mitgliedstaats, aus denen hervorgeht, daß ein innerhalb eines Jahres eingetretener Rückgang des realen BIP um weniger als 2 % angesichts weiterer relevanter Umstände, insbesondere bei einem jähen Abschwung oder einem gegenüber den vorangegangenen Trends insgesamt sehr starken Rückgang der Produktion, gleichwohl außergewöhnlich ist.

## Neue Fassung

(1) Überschreitet ein öffentliches Defizit den Referenzwert, so gilt der Referenzwert als ausnahmsweise und vorübergehend überschritten im Sinne von Artikel ►MI 104 ◀ Absatz 2 Buchstabe a) zweiter Gedankenstrich, wenn dies auf ein außergewöhnliches Ereignis, das sich der Kontrolle des betreffenden Mitgliedstaats entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt, oder auf einen schwerwiegenden Wirtschaftsabschwung zurückzuführen ist.

Darüber hinaus gilt der Referenzwert dann als vorübergehend überschritten, wenn die Haushaltsvorausschätzungen der Kommission darauf hindeuten, daß das Defizit unter den Referenzwert sinken wird, wenn das außergewöhnliche Ereignis nicht mehr vorliegt oder der schwerwiegende Wirtschaftsabschwung beendet ist.

(2) Bei der Bewertung und Entscheidung nach Artikel 104 Absätze 3 bis 6 des Vertrags, ob ein übermäßiges Defizit besteht, können die Kommission und der Rat den Referenzwert im Fall einer Überschreitung aufgrund eines schwerwiegenden Wirtschaftsabschwungs als ausnahmsweise überschritten im Sinne des Artikels 104 Absatz 2 Buchstabe a) zweiter Gedankenstrich einstufen, wenn sich die Überschreitung des Referenzwerts aus einer negativen jährlichen Wachstumsrate des BIP-Volumens oder einem Produktionsrückstand über einen längeren Zeitraum mit einem am Potenzial gemessen äußerst geringen jährlichen Wachstum des BIP-Volumens ergibt.

(3) Bei der Erstellung eines Berichts nach Artikel 104 Absatz 3 des Vertrags berücksichtigt die Kommission alle einschlägigen Faktoren, wie in jenem Artikel vorgesehen. Der Bericht spiegelt die Entwicklungen bei der mittelfristigen Wirtschaftslage (insbesondere Potenzialwachstum, herrschende Konjunkturbedingungen, Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen der Lissabonner Agenda und Maßnahmen zur Förderung von Forschung und Entwicklung sowie Innovation) und die Entwicklungen bei der mittelfristigen Haushaltslage (insbesondere Bemühungen zur Haushaltskonsolidierung in Zeiten günstiger Konjunktur, Finanzierbarkeit der Schuldenlast, öffentliche Investitionen und die Lage der öffentlichen Finanzen insgesamt) in angemessener Weise wider. Zudem schenkt die Kommission allen sonstigen Faktoren gebührende Beachtung, die aus Sicht des betreffenden Mitgliedstaats von Bedeutung sind, um die Überschreitung des Referenzwerts qualitativ in umfassender Weise zu beurteilen, und die der Mitgliedstaat der Kommission und dem Rat vorgelegt hat. In diesem Zusammenhang werden insbesondere haushaltspolitische Anstrengungen berücksichtigt, die darauf abzielen, Finanzbeiträge aufzustocken oder auf einem hohen Niveau zu halten, die der Stärkung der internationalen Solidarität und der Verwirklichung von Zielen der europäischen Politik dienen, insbesondere dem Prozess der Einigung Europas, falls er sich nachteilig auf Wachstum und Staatshaushalt in einem Mitgliedstaat auswirkt. Eine ausgewogene Prüfung der Gesamtlage umfasst alle diese Faktoren.

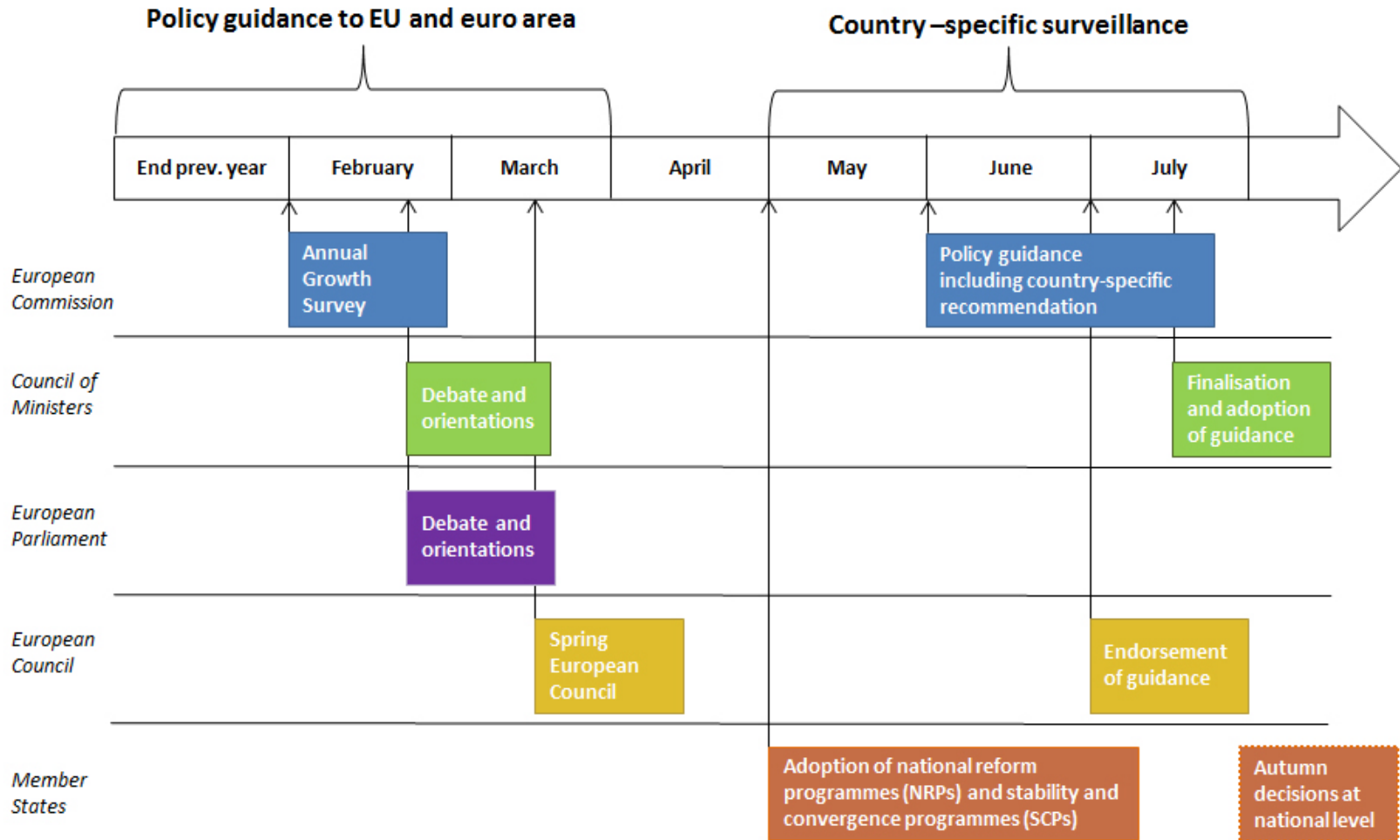
(4) Wenn die doppelte Bedingung des Leitgrundsatzes — dass vor einer Berücksichtigung der einschlägigen Faktoren im Sinne von Absatz 3 das gesamtstaatliche Defizit in der Nähe des Referenzwertes bleibt und der Referenzwert vorübergehend überschritten wird — vollständig erfüllt ist, werden diese Faktoren auch bei den in Artikel 104 Absätze 4, 5 und 6 des Vertrags vorgesehenen Verfahrensschritten berücksichtigt, die zu der Entscheidung, ob ein übermäßiges Defizit besteht, führen. Bei der vom Rat vorzunehmenden ausgewogenen Gesamtbewertung werden all diese Faktoren mit einbezogen.

(5) Die Kommission und der Rat werden bei allen Beurteilungen der Haushaltsentwicklung, die im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit vorgesehen sind, die Umsetzung von Rentenreformen, bei denen ein Mehssäulen-System eingeführt wird, zu dem eine gesetzliche, vollständig kapitalgedeckte Säule gehört, angemessen berücksichtigen.

(6) Hat der Rat gemäß Artikel 104 Absatz 6 des Vertrags entschieden, dass in einem Mitgliedstaat ein übermäßiges Defizit besteht, so berücksichtigen die Kommission und der Rat die einschlägigen Faktoren im Sinne von Absatz 3 auch in den nachfolgenden Verfahrensschritten des Artikels 104 des Vertrags, wie dies in Artikel 3 Absatz 5 und in Artikel 5 Absatz 2 dieser Verordnung vorgesehen ist. Hingegen werden diese einschlägigen Faktoren bei der Entscheidung des Rates nach Artikel 104 Absatz 12 des Vertrags über die Aufhebung einiger oder aller seiner Entscheidungen nach Artikel 104 Absätze 6 bis 9 und 11 nicht berücksichtigt.

(7) Im Fall von Mitgliedstaaten, in denen das Defizit den Referenzwert überschreitet, jedoch in der Nähe des Referenzwertes bleibt, und in denen diese Überschreitung die Umsetzung einer Rentenreform, bei der ein Mehssäulen-System eingeführt wird, zu dem eine gesetzliche, vollständig kapitalgedeckte Säule gehört, widerspiegelt, berücksichtigen die Kommission und der Rat bei der Beurteilung der Entwicklungen bei den Defizitzahlen im Rahmen des Verfahrens auch die Kosten der Reform der von der öffentlichen Hand finanzierten Säule. Zu diesem Zweck werden die Nettokosten der Reform auf linear degressiver Basis während eines Übergangszeitraums von fünf Jahren berücksichtigt. Diese Nettokosten werden auch bei der Entscheidung des Rates nach Artikel 104 Absatz 12 über die Aufhebung einiger oder sämtlicher Entscheidungen des Rates nach Artikel 104 Absätze 6 bis 9 und 11 des Vertrags berücksichtigt, wenn das Defizit erheblich und laufend zurückgegangen ist und einen Wert in Nähe des Referenzwerts erreicht hat.

# Europäisches Semester





# Euro-Plus-Pakt

- **Freiwillige Zusammenarbeit**
  - EU-27 ohne UK, Schweden, Tschechien, Ungarn
  - kein völkerrechtliches Abkommen
- **Ziele**
  - Wettbewerbsfähigkeit
  - Beschäftigung
  - Nachhaltigkeit öffentlicher Finanzen
    - Soziale Sicherungssysteme (Rentenalter, Beschäftigung älterer Arbeitnehmer)
    - Nationale Fiskalregeln (Schuldenbremsen o.ä.)
  - Stärkung der Finanzmarktstabilität
  - Steuerharmonisierung (Unternehmenssteuerbasis)

## Six-Pack: Komponenten

- **Verordnungen (.../2011)**
  - 1173/2011: Haushaltspolitische Überwachung im Euro-Währungsgebiet
  - 1174/2011: Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet
  - 1175/2011: Haushaltspolitische Überwachung und Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken
  - 1176/2011: Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte
  - 1177/2011: Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit
- **Richtlinien**
  - 2011/85/EU: Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten

## **Six-Pack:**

# **Wesentliche haushaltsrelevante Änderungen**

- Präventiver Arm des SWP
  - Ausgabenregel (in Bezug zum Potentialwachstum)
  - Sanktionen auf frühen Stufen des Verfahrens (verzinsliche Einlage von 0,2 % des BIP)
- Korrektiver Arm des SWP
  - Quantifizierte Regel zum Defizit-Abbau (0,5%-Regel)
  - Berücksichtigung des Schuldenstands (1/20-Regel)
- Stärkung der Kommission
  - umgekehrte qualifizierte Mehrheit im Rat
- Haushaltspolitische Rahmenanforderungen
  - Mindest-Qualitätsstandards
  - Erfassung aller staatlichen Ebenen
  - Mehrjährige Finanzplanung



# Six-Pack: Haushaltspolitische Rahmenanforderungen 1

- **Rechnungswesen und Statistik**
  - VGR-Konzept: zeitnah, alle Teilsektoren,
  - Finanzstatistik
    - Monatsdaten (T+30): Zentralstaat, Regionen, SV
    - Quartalsdaten (T+90): Lokale Einheiten
  - Übergangstabellen und externe Auditierung
- **Projektionen**
  - Realistische oder vorsichtige Szenarien
  - Vergleich zu Schätzungen unabhängiger Stellen/KOM
  - Methodische Vorgaben/EU-Prognosen durch KOM
  - Institutionelle Verankerung, Transparenz, Evaluation

- Numerische Fiskalregeln
  - National spezifisch, aber im Einklang mit AEUV (Referenzwerte für Defizit und Schuldenstand, mehrjährige Finanzplanung)
  - Effektive, zeitnahe Überwachung
  - Analysen durch unabhängige Stellen
  - Folgen von Regelverstößen, Ausnahmefälle
- Mittelfristige Finanzplanung
  - Mind. 3 Jahre
  - Haushaltsziele, Status-quo Projektionen
  - Wirkung von geplanten Maßnahmen
  - Langfristige Tragfähigkeitsanalysen
  - Flexibilität für Politikänderungen

- **Transparenz und Reichweite**
  - Kohärenz der Rechnungslegungsvorschriften und –verfahren auf allen Ebenen
  - Koordinierung aller Ebenen hinsichtlich der gesamtstaatlichen Haushaltsziele
  - Erfassung relevanter Einheiten außerhalb der institutionellen Zuordnung der VGR
  - Eigentums- und Haftungsverbund mit extrastaatlichen Einheiten (Risiken aus Eventualverbindlichkeiten, Beteiligungsverhältnisse)
  
- **Umsetzung bis Ende 2013**

## Two-Pack (Kommissionsvorschlag, Nov. 2011)

- 2011/0385 (COD)
  - Wirtschaftspolitische Überwachung von Mitgliedstaaten, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität betroffen oder bedroht sind
  - Staaten die Mittel internationaler Finanzinstitutionen in Anspruch nehmen (z. B. EFSF, ESM, IWF)
- 2011/0386
  - Überwachung und Bewertung der Übersichten über die gesamtstaatliche Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet
  - Interdependenz der Haushaltspolitik

⇒ Ansatz zur Konsolidierung des Unionsrechts

# Fiskalpakt

- Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKS-Vertrag)
- Status
  - Zwischenstaatlicher Vertrag (März 2012)
  - Geplant: Überführung in EU-Recht binnen 5 Jahren
- Haushaltsausgleich (in % des BIP)
  - Bindende Schuldenregel:
    - Defizit < 3%; strukturell < 1% (Schuldenstand << 60%) bzw. < 0,5% (Schuldenstand > 60%)
  - Automatische Korrekturmaßnahmen
- Schuldenabbau
  - 1/20-Regel für Schulden oberhalb 60% des BIP
- Einklagbarkeit der Regeln (EuGH)





# Überblick

- Bestandsaufnahme
- **Diskussionspunkte**

# Haushaltsüberwachung und Goodhart's Law

- Any observed statistical regularity will tend to collapse once pressure is placed upon it for control purposes.

(Charles Goodhart)

- When a measure becomes a target, it ceases to be a good measure.

(Marilyn Strathern)

## VGR vs. Finanzstatistik

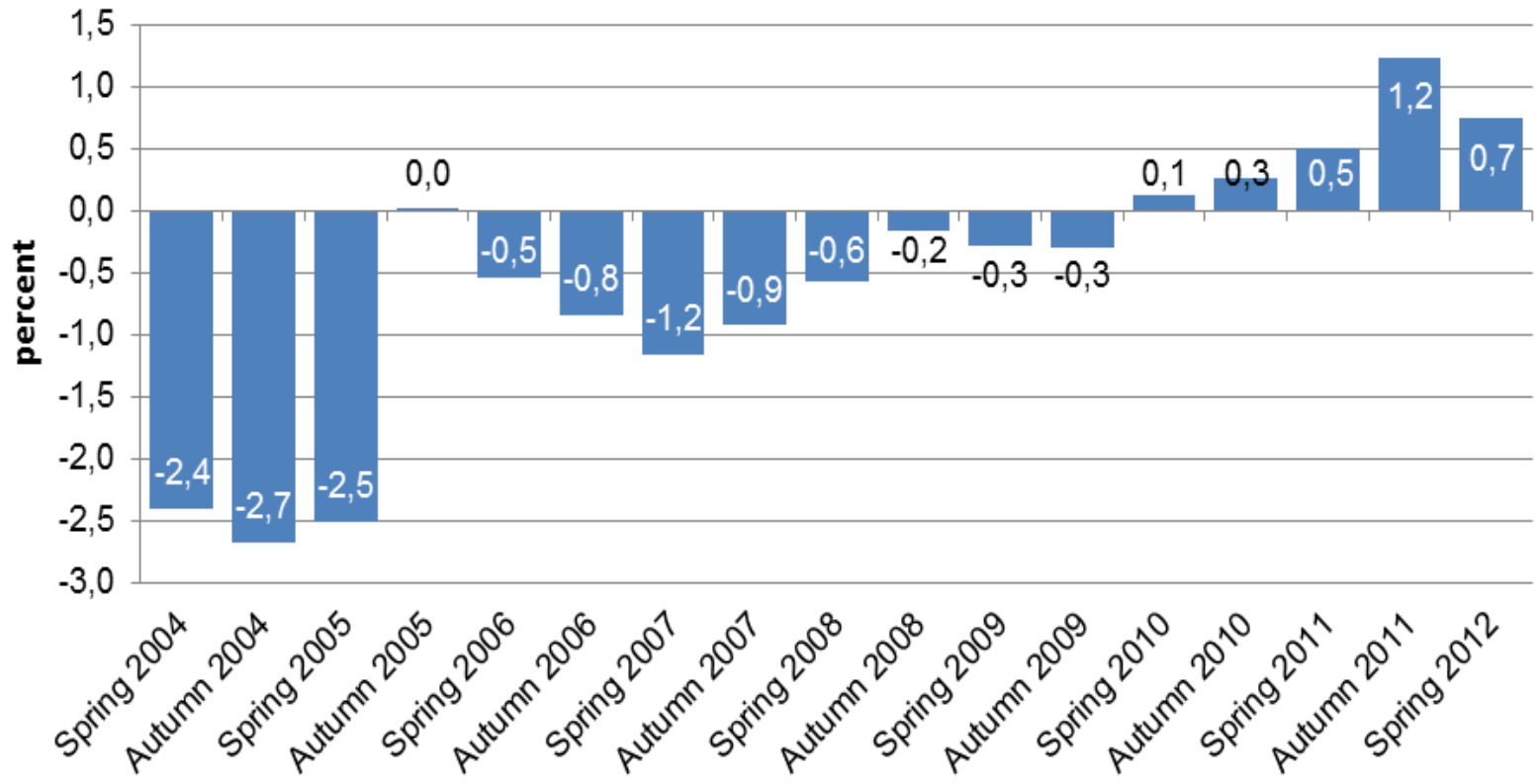
- VGR
  - nicht ausgelegt für Instrumente des Haushaltsrechts (Analogie: Handels- vs. Steuerbilanz)
  - Notlösung mangels international einheitlicher Budgetierungsregeln
  
- Beispiel: Investitionsbegriff und Zulässigkeit übermäßiger Defizite
  
- Exkurs:  
Problem für die Weiterentwicklung der VGR

## Messung struktureller Defizite

- Bestimmung des Produktionspotenzials
  - Produktionsfunktion
  - Faktorbestände, technischer Fortschritt
  - ⇒ Glättung über ex-post Beobachtungen
  
- Schätzprobleme am aktuellen Rand  
(Parametersetzung kaum justiziabel)
- Revisionsanfälligkeit der Vergangenheit
- Konzeptionelle Untauglichkeit bei  
Strukturkrisen

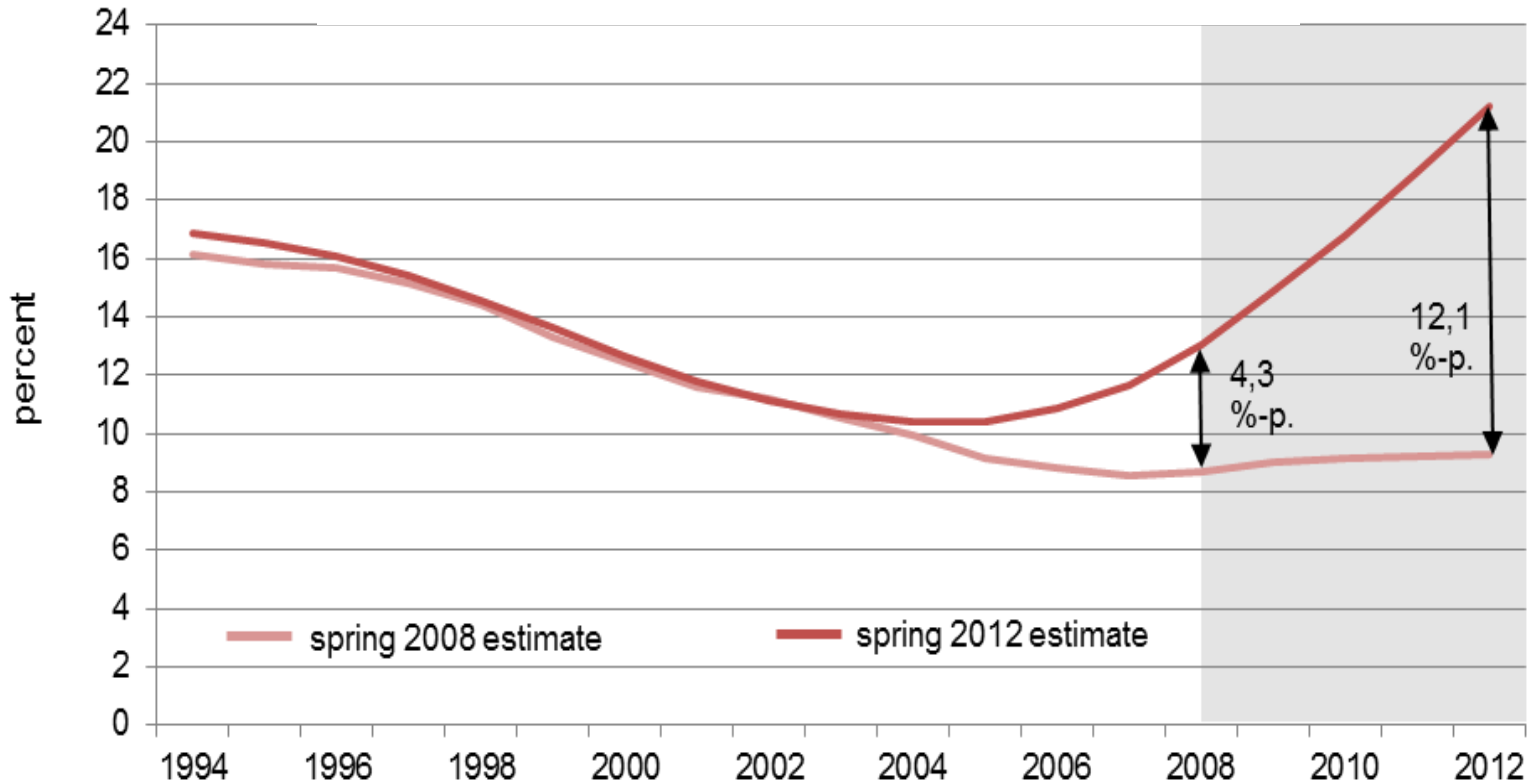
# Beispiel Spanien: Produktionslücke im Jahr 2005

Schätzung der EU-Kommission



# Beispiel Spanien: NAIRU-Schätzung

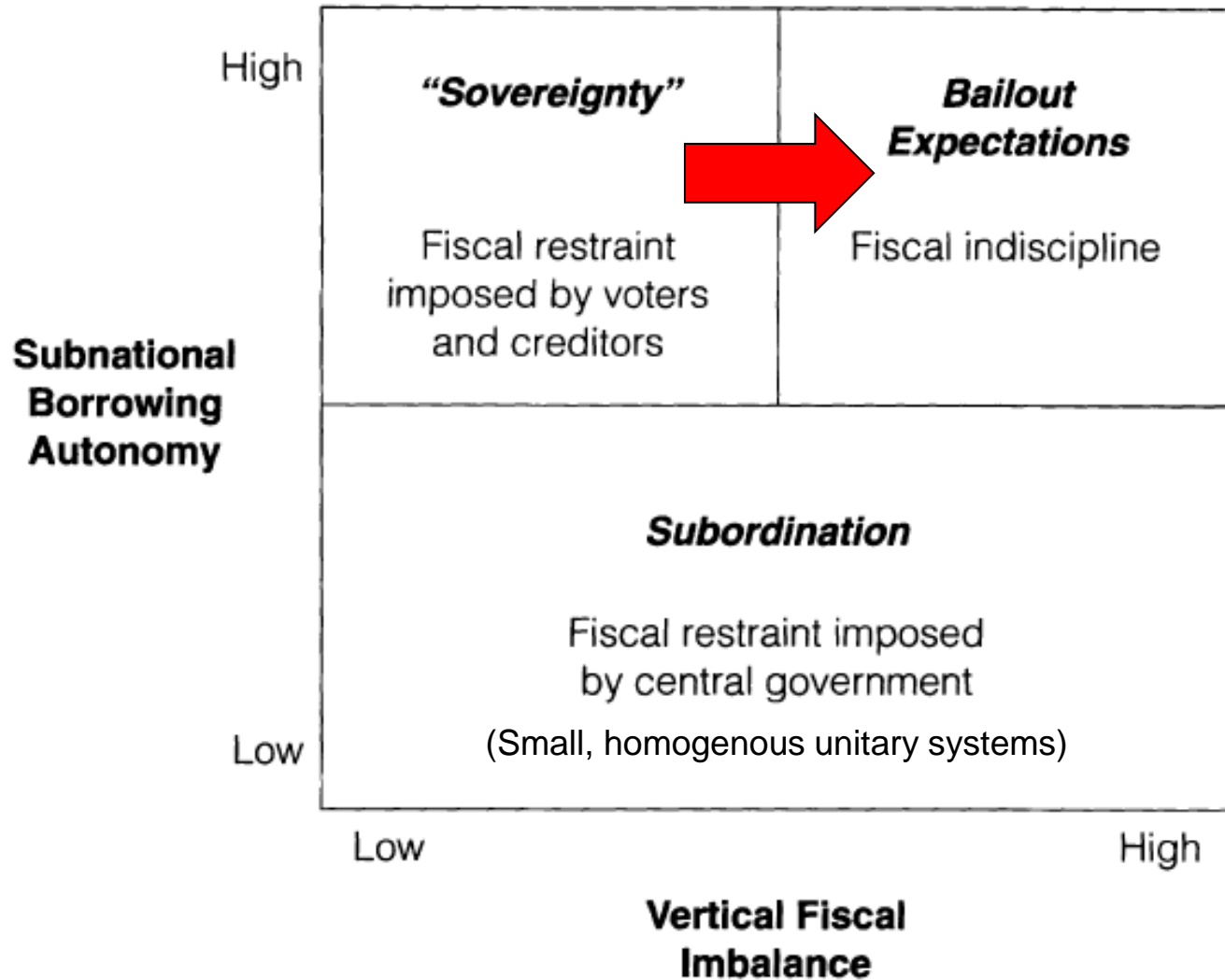
Schätzung der EU-Kommission



# Haushaltsüberwachung vs. Nicht-Beistandsregel

- HHÜ und wirtschaftspolitische Glaubwürdigkeit
  - Fiskalische Selbstverantwortung  
(SWP schwächt Maastrichter Nicht-Beistandsklausel)
  - Finanzwirtschaftliche Übertragungskanäle  
(Implizite „No bank left behind“-Politik?)
  
- Positivbeispiel: US-Staaten
  - Kein Zugang zum Notenbankkredit
  - Klare No-Bailout-Politik des Zentralstaates
  - ⇒ Fiskalregeln zur Selbstbindung in 49 Staaten,  
kein Staatsbankrott seit 1840
  
- Negativbeispiel: Bundesländer
  - 1992 Bundes-Sonderergänzungszuweisungen (HB,SL)
  - 2011 Drohende Haushaltsnotlagen (HB,SL,B,SH)

# Dilemma des Fiskalföderalismus





Institut  
für Weltwirtschaft



Institute  
for the World Economy

