

## **Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss)**

**zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP  
– Drucksache 17/12058 –**

### **Entwurf eines Gesetzes zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags**

#### **A. Problem**

Durch den Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalvertrag) wird die Bundesrepublik Deutschland zur Umsetzung bestimmter Vorgaben für nationale Fiskalregeln verpflichtet. Der Fiskalvertrag gibt insbesondere vor, dass die Einhaltung der länderspezifischen mittelfristigen Haushaltsziele im Sinne des Stabilitäts- und Wachstumspakts durch nationale Fiskalregeln verbindlicher und dauerhafter Art garantiert werden muss. Erhebliche Abweichungen vom mittelfristigen Haushaltsziel bzw. dem dorthin führenden Anpassungspfad sollen automatisch einen Korrekturmechanismus auslösen. Dieser Mechanismus ist auf nationaler Ebene einzurichten. Außerdem soll die Einhaltung der nationalen Fiskalregeln, die das Erreichen und Einhalten der Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts gewährleisten sollen, auf nationaler Ebene durch eine unabhängige Institution überwacht werden.

Daneben sieht der reformierte Stabilitäts- und Wachstumspakt zur wirksamen Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung unter anderem nun auch Sanktionen im Rahmen des präventiven Arms des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie bei der Manipulation von Statistiken vor.

Mit den verfassungsrechtlich verankerten Schuldenregeln und der begleitenden Einrichtung des Stabilitätsrates existieren in Deutschland bereits umfassende institutionelle und rechtliche Regelungen, die die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern sichern. In Ergänzung der bestehenden Regeln dient der vorliegende Gesetzentwurf der innerstaatlichen Umsetzung der neuen Vorgaben des Fiskalvertrags und des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Bund und Länder haben sich am 24. Juni 2012 auf Eckpunkte hierzu verständigt.

#### **B. Lösung**

Die für Deutschland entsprechend den Vorgaben des Fiskalvertrags und des Stabilitäts- und Wachstumspakts zulässige Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit von maximal 0,5 Prozent des Brutto-

inlandsprodukts wird im Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) festgeschrieben (Artikel 1).

Der Stabilitätsrat wird damit beauftragt, die Einhaltung der im Haushaltsgrundsätzegesetz neu festgelegten strukturellen gesamtstaatlichen Defizitobergrenze zu überwachen. Zur Unterstützung des Stabilitätsrates bei dieser Aufgabe wird ein unabhängiger Beirat eingerichtet (Artikel 2).

Mit der Änderung des Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetzes (Artikel 3) wird die innerstaatliche Aufteilung der mit der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts neu eingeführten Sanktionen zur Sicherung der Haushaltsdisziplin geregelt.

Neben der innerstaatlichen Umsetzung der neuen Vorgaben des Fiskalvertrags und des Stabilitäts- und Wachstumspakts wird für die Schuldenregel des Bundes festgelegt, dass der kumulierte Saldo des Kontrollkontos am Ende des Übergangszeitraums – also zum 31. Dezember 2015 – gelöscht wird. Die erfolgreiche Konsolidierungspolitik dieser Legislaturperiode hat die Einhaltung der dauerhaft geltenden Obergrenze für die strukturelle Neuverschuldung in Höhe von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts bereits mit dem Haushalt 2013 und damit drei Jahre früher als vorgeschrieben ermöglicht. Die Bundesregierung hat stets erklärt, dass sie Positivsalden des Kontrollkontos nicht nutzen wird. Mit der Änderung des Artikel 115-Gesetzes für die Schuldenregel des Bundes (Artikel 4) wird klargestellt, dass der kumulierte Saldo des Kontrollkontos am Ende des Übergangszeitraums – also zum 31. Dezember 2015 – gelöscht wird.

Schließlich werden mit dem Zensus 2011 die den Abrechnungen zum Finanzausgleich (Anteile der Länder an der Umsatzsteuer, Länderfinanzausgleich, Bundesergänzungszuweisungen) zugrunde liegenden Einwohnerzahlen für die Jahre 2011 und 2012 auf eine aktualisierte Grundlage gestellt. Es soll vermieden werden, dass die Änderungen im Vergleich zu den bisher zugrunde gelegten Einwohnerzahlen der Länder zu größeren Veränderungen im Finanzausgleich für die beiden Ausgleichsjahre führen. Mit der Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) wird eine „Stufenlösung“ umgesetzt, auf die sich die Länder einvernehmlich verständigt haben. Danach sollen die Ergebnisse des Zensus 2011 schrittweise in zwei Jahresstufen technisch in die noch ausstehenden endgültigen Berechnungen der Ausgleichsjahre 2011 und 2012 einbezogen werden.

**Unveränderte Annahme des Gesetzentwurfs mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und DIE LINKE.**

### **C. Alternativen**

Annahme des Änderungsantrags der Fraktion der SPD auf Ausschussdrucksache 17(8)5889, mit dem die Einsetzung eines Nationalen Rates für Haushalts- und Finanzpolitik vorgeschlagen wird, dem Aufgaben übertragen werden sollen bei der Überwachung der Einhaltung der verschiedenen Fiskalregeln des Fiskalvertrags, des reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakts und der „Schuldenbremse“ des Grundgesetzes. Im Gegenzug soll der unabhängige Beirat beim Stabilitätsrat entfallen.

### **D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand**

Der Gesetzentwurf hat keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt. Weil die Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 Absatz 2 FAG an die Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs anknüpfen, schlägt sich die

mit der Änderung des FAG durch Artikel 5 vorgeschlagene Stufenlösung aber indirekt bei den Bundesergänzungszuweisungen für die Jahre 2011 und 2012 jeweils als geringfügige finanzielle Belastung oder Entlastung nieder.

## **E. Erfüllungsaufwand**

### **E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger**

Der Gesetzentwurf führt nicht zu einer Veränderung des Erfüllungsaufwands für Bürgerinnen und Bürger.

### **E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft**

Der Gesetzentwurf hat keine Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand der Wirtschaft.

### **E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung**

Die Änderung des Stabilitätsratsgesetzes (StabiRatG) (Artikel 2 dieses Gesetzentwurfs) kann zu geringen nicht bezifferbaren vollzugsbedingten Mehrbelastungen führen.

Mit § 6 StabiRatG wird die Aufgabe, die Einhaltung der strukturellen gesamtstaatlichen Defizitobergrenze zu überwachen, dem Stabilitätsrat übertragen. Dem Stabilitätsrat obliegt nach § 51 HGrG bereits bislang die Koordinierung der Haushalts- und Finanzplanungen der föderalen Ebenen – auch mit Blick auf die Einhaltung der europäischen Verpflichtungen. Durch die Anknüpfung an die bestehenden institutionellen Strukturen kann der Erfüllungsaufwand, der durch die Umsetzung der Vorgaben des Fiskalvertrags entsteht, in engen Grenzen gehalten werden.

Vollzugsbedingte Mehrbelastungen können im Wesentlichen nur im Zusammenhang mit der Einrichtung eines unabhängigen Beirats (§ 7 StabiRatG) entstehen. So werden unter anderem Reisekosten von jährlich bis zu 40 000 Euro für die von Bund, Ländern, Sozialversicherungen und kommunalen Spitzenverbänden benannten Sachverständigen des zu errichtenden unabhängigen Beirats beim Stabilitätsrat zu übernehmen sein. Daneben kann zusätzlicher Verwaltungsaufwand dadurch entstehen, dass der Beirat das Sekretariat des Stabilitätsrates in Anspruch nehmen kann, das beim Bundesministerium der Finanzen und der Finanzministerkonferenz der Länder angesiedelt ist. Der genaue Aufwand hierfür ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht bezifferbar, da nicht absehbar ist, ob und in welchem Ausmaß der unabhängige Beirat die Dienste des Sekretariats in Anspruch nehmen wird. Da der Beirat ein kleines Gremium ist, dessen Tätigkeit sich zeitlich überwiegend auf das Umfeld der zweimal jährlich erfolgenden Überwachung der Defizitobergrenze durch den Stabilitätsrat beschränken dürfte, und das Sekretariat lediglich eine organisatorisch-unterstützende Funktion wahrnimmt, werden hierdurch entstehende Mehrbelastungen in jedem Fall gering sein. Hierzu trägt auch bei, dass mit dem Sekretariat des Stabilitätsrates vorhandene Geschäftsprozesse und Organisationsstrukturen genutzt werden.

Die entstehenden Ausgaben werden hälftig zwischen Bund und Ländern geteilt. Der auf den Bund entfallende Teil wird innerhalb der zur Verfügung stehenden Mittel im Einzelplan 08 erwirtschaftet.

Darüber hinaus kann die Erweiterung des Aufgabenbereichs des Stabilitätsrates zu geringem und nicht bezifferbarem Mehraufwand bei den beteiligten Ministerien führen. Etwaiger Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln bei den beteiligten Bundesministerien ist finanziell und stellenmäßig im jeweiligen Einzelplan auszugleichen.

Die Änderungen des Artikel 115-Gesetzes und des Finanzausgleichsgesetzes (Artikel 4 und 5 dieses Gesetzentwurfs) führen zu keiner Veränderung des bereits bestehenden Verwaltungsaufwands.

**F. Weitere Kosten**

Der Wirtschaft, insbesondere den mittelständischen Unternehmen, entstehen keine direkten Kosten.

Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

## **Beschlussempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/12058 unverändert anzunehmen.

Berlin, den 30. Januar 2013

### **Der Haushaltsausschuss**

**Petra Merkel (Berlin)**  
Vorsitzende

**Norbert Barthle**  
Berichterstatter

**Johannes Kahrs**  
Berichterstatter

**Otto Fricke**  
Berichterstatter

**Dr. Gesine Löttsch**  
Berichterstatterin

**Priska Hinz (Herborn)**  
Berichterstatterin

## Bericht der Abgeordneten Norbert Barthle, Johannes Kahrs, Otto Fricke, Dr. Gesine Löttsch und Priska Hinz (Herborn)

### A. Allgemeiner Teil

#### I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 217. Sitzung am 17. Januar 2013 den Gesetzentwurf auf **Drucksache 17/12058** zur federführenden Beratung an den Haushaltsausschuss überwiesen und zur Mitberatung an den Rechtsausschuss, den Finanzausschuss, den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie sowie den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union.

#### II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Mit den in den Artikeln 1 bis 3 geregelten Änderungen des Haushaltsgrundsatzgesetzes, des Stabilitätsratsgesetzes und des Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetzes werden die neuen Vorgaben des Fiskalvertrags und des reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakts innerstaatlich umgesetzt.

Durch die Änderung des Haushaltsgrundsatzgesetzes in Artikel 1 wird die Obergrenze für das gesamtstaatliche strukturelle Defizit festgeschrieben, wie sie sich für Deutschland aus den Vorgaben des Fiskalvertrags und des Stabilitäts- und Wachstumspakts ergibt. Die Obergrenze liegt bei maximal 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und umfasst strukturelle Defizite von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen.

Die Überwachung der Einhaltung dieser neu festgeschriebenen strukturellen gesamtstaatlichen Defizitobergrenze erfolgt durch den Stabilitätsrat, dessen Aufgaben durch die in Artikel 2 geregelte Änderung des Stabilitätsratsgesetzes entsprechend erweitert werden. Das Gesetz regelt die Grundlagen und das Verfahren der Überwachung der Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits. Zur Unterstützung des Stabilitätsrates bei dieser Aufgabe wird ein unabhängiger Beirat eingerichtet.

Die Änderung des Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetzes legt fest, dass der Bund etwaige Sanktionszahlungen im Rahmen des präventiven Arms des Stabilitäts- und Wachstumspakts bis einschließlich 2019 allein trägt. Dies berücksichtigt den längeren Übergangszeitraum der Länder für die Anwendung der Schuldenbremse: Nach Artikel 143d Absatz 1 Satz 3 des Grundgesetzes (GG) sind die Länder von der Verpflichtung eines Haushaltsausgleichs ohne Kreditaufnahme bis 2020 freigestellt.

Mit der Änderung des Artikel 115-Gesetzes durch Artikel 4 wird für die Schuldenregel des Bundes festgelegt, dass der kumulierte Saldo des Kontrollkontos am Ende des Übergangszeitraums – also zum 31. Dezember 2015 – gelöscht wird. Damit wird sichergestellt, dass es nicht darum geht, angehäufte Positivbuchungen aus dem Übergangszeitraum in den Dauerzustand zu übertragen.

Mit der Änderung des Finanzausgleichsgesetzes durch Artikel 5 wird zudem eine von den Ländern einvernehmlich beschlossene Lösung zur Berücksichtigung der Ergebnisse des Zensus 2011 im Finanzausgleich umgesetzt.

#### III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Rechtsausschuss** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/12058 in seiner 114. Sitzung am 30. Januar 2013 beraten und empfiehlt die Annahme mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und DIE LINKE. Mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschloss er, die Ablehnung des Änderungsantrags der Fraktion der SPD auf Ausschussdrucksache 17(8)5889 zu empfehlen.

Der **Finanzausschuss** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/12058 in seiner 124. Sitzung am 30. Januar 2013 beraten und empfiehlt die Annahme mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und DIE LINKE.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/12058 in seiner 91. Sitzung am 30. Januar 2013 beraten. Der Änderungsantrag der Fraktion der SPD auf Ausschussdrucksache 17(9)1083 wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abgelehnt. Im Ergebnis empfiehlt der Ausschuss die Annahme des Gesetzentwurfs mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und DIE LINKE.

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/12058 in seiner 81. Sitzung am 30. Januar 2013 beraten. Der Änderungsantrag der Fraktion der SPD auf Ausschussdrucksache 17(21)1440 wurde mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abgelehnt. Im Ergebnis empfiehlt der Ausschuss die Annahme des Gesetzentwurfs mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und DIE LINKE.

#### IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Einen mit dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP auf Drucksache 17/12058 teilweise identischen Gesetzentwurf zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags hatte die Bundesregierung im Oktober 2012 eingebracht (Drucksache 17/10976). Der Haushaltsausschuss hatte hierzu in seiner 106. Sitzung am 7. November 2012 einvernehmlich eine öffentliche Anhörung gemäß § 70 Absatz 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages beschlossen, die er in seiner 108. Sitzung am 19. November 2012 durchführte (siehe Protokoll 17/108). Die abschließende Beratung des Gesetzentwurfs fand ebenfalls am 19. November 2012 in der 109. Sitzung des Haushaltsausschusses statt. Das Gesetz kam trotz Zustimmung des Deutschen Bundestages vom 20. November 2012 nicht zustande,

da der Bundesrat seine Zustimmung am 14. Dezember 2012 versagte.

Den Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP auf Drucksache 17/12058 hat der Haushaltsausschuss in seiner 114. Sitzung beraten.

Aus Sicht der **Fraktionen der CDU/CSU und FDP** leistet der Fiskalvertrag einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung der öffentlichen Finanzen in den unterzeichnenden Mitgliedstaaten und damit auch zur Stabilität der Währungsunion. Der Vertrag schreibe insbesondere vor, dass die Einhaltung der länderspezifischen mittelfristigen Haushaltsziele durch nationale gesetzliche Regelungen verbindlicher und dauerhafter Art möglichst auf Verfassungsebene garantiert werden müsse. Ein automatischer Korrekturmechanismus solle bei erheblichen Abweichungen vom mittelfristigen Haushaltsziel bzw. dem dorthin führenden Anpassungsprofil greifen.

Die Fraktionen der CDU/CSU und FDP begrüßten den Fiskalvertrag ausdrücklich und wiesen darauf hin, dass mit der im Zuge der Föderalismusreform II eingeführten deutschen Schuldenbremse und der parallelen Einrichtung des Stabilitätsrats zentrale Vorgaben des Fiskalvertrags bereits jetzt erfüllt seien. Mit der grundgesetzlichen Verankerung der Schuldenbremse im Rahmen der Föderalismusreform II habe Deutschland im Jahr 2009 verfassungsrechtliche Regeln eingeführt, die Bund und Länder zu strukturell ausgeglichenen Haushalten verpflichteten. Gemeinsam mit den bestehenden Vorgaben für Sozialversicherungen und Kommunen würden die Schuldenbremsen von Bund und Ländern die Einhaltung des für Deutschland geltenden mittelfristigen gesamtstaatlichen Haushaltsziels des präventiven Arms des Stabilitäts- und Wachstumspakts in Höhe von 0,5 Prozent des BIP im Regelfall sicherstellen. Die Vorgaben des Fiskalvertrags würden im Kern bereits durch die bestehenden Fiskalregeln eingehalten.

Das vorliegende Gesetz regele die darüber hinaus notwendigen rechtlichen Ergänzungen zur innerstaatlichen Umsetzung der Vorgaben des Fiskalvertrags und des reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakt. Nachdem der Bundesrat dem Fiskalvertragsumsetzungsgesetz im Dezember 2012 nicht zugestimmt hat, sei der damalige Regelungsinhalt des Gesetzes unverändert, aber aufgeteilt auf das „Gesetz zur zusätzlichen Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege“ und das „Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags“ erneut eingebracht worden. Aus Sicht der Fraktionen der CDU/CSU und FDP sei es unverständlich, dass der Bundesrat dem Gesetz im vergangenen Jahr nicht zugestimmt habe, da auch der Bundesrat der Ratifizierung des Fiskalvertrags zugestimmt habe und damit in der gesamtstaatlichen Verantwortung stehe, die dadurch notwendigen Folgeregelungen mitzutragen.

Ein wesentlicher Regelungsinhalt des Gesetzes sei die Festbeschreibung der zulässigen Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit im Haushaltsgrundsatzgesetz. Zudem werde der Stabilitätsrat damit beauftragt, die Einhaltung der gesamtstaatlichen Defizitobergrenze zu überwachen und gegebenenfalls Korrekturmaßnahmen vorzuschlagen. Der Stabilitätsrat werde dabei zukünftig von einem unabhängigen Beirat unterstützt. Der Stabilitätsrat nehme im Rahmen seiner Empfehlungen auch

zu den Empfehlungen des unabhängigen Beirats Stellung und begründe abweichende Empfehlungen. Die Stellungnahmen und Empfehlungen sowohl des Stabilitätsrats als auch des Beirats würden veröffentlicht.

Mit der Überwachung der gesamtstaatlichen Regeln durch den Stabilitätsrat und seinen unabhängigen Beirat trage Deutschland somit den Anforderungen des Fiskalvertrags und der von der Europäischen Kommission vorgelegten gemeinsamen Grundsätze – auch in Bezug auf die darin geforderte starke Rolle unabhängiger Institutionen – vollständig Rechnung.

Durch die Integration des Stabilitätsrates in das Überwachungsgefüge zum Fiskalvertrag werde, wie von der Europäischen Kommission in den gemeinsamen Grundsätzen für nationale fiskalpolitische Korrekturmechanismen vom 20. Juni 2012 vorgeschlagen, der bestehende institutionelle Rahmen aufgegriffen und weiterentwickelt. Der Stabilitätsrat sei für diese Aufgabe bestens geeignet, da er bereits jetzt regelmäßig eine abgestimmte gesamtstaatliche Projektion vorlege, in der eine einseitige Interessensnahme der beteiligten Akteure ausgeschlossen sei. Wesentliche externe Grundlagen für seine Projektion seien die Steuerschätzung sowie die Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Der Arbeitskreis Steuerschätzung sei eine auch von der Europäischen Kommission anerkannte unabhängige Institution, in der gleichwohl das Bundesministerium der Finanzen als auch die Länderfinanzministerien vertreten seien. Die gesamtwirtschaftliche Projektion der Bundesregierung werde zwar regierungsimern erstellt, stehe aber im Wettbewerb mit Benchmarkprojektionen etwa der wirtschaftswissenschaftlichen Institute sowie des Sachverständigenrates. Deutschland erfülle damit bereits jetzt auch die in den Artikeln 4 und 6 der Richtlinie über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten (Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011) aufgeführten Anforderungen.

Der Stabilitätsrat werde bei seiner Aufgabenerfüllung der Überwachung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos künftig von einem unabhängigen Beirat unterstützt, der den in den gemeinsamen Grundsätzen genannten Anforderungen in Bezug auf Unabhängigkeit und funktionale Autonomie vollständig entspreche. Durch die Kombination von Stabilitätsrat und unabhängigem Beirat werde ein optimales Institutionengefüge zur Überwachung der Einhaltung der Vorgaben des Fiskalvertrags geschaffen.

Mit der Änderung des Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetzes werde darüber hinaus die innerstaatliche Aufteilung der mit der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts neu eingeführten Sanktionen zur Sicherung der Haushaltsdisziplin geregelt.

Das Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes werde dahingehend angepasst, dass das sogenannte Kontrollkonto der Schuldenbremse des Bundes am Ende des Jahres 2015 – also beim Übergang zum Regelbetrieb ab 2016 – auf null gestellt werde. In der Übergangsperiode bis zum Regelbetrieb der Schuldenbremse ab 2016 hätten sich aufgrund der sehr positiven Haushaltsentwicklung der vergangenen Jahre hohe Überschüsse auf dem Kontrollkonto angesammelt. Der Abbaupfad, der 2010 beschlossen worden sei, sei sachgerecht und bleibe bis 2016 gültig. Die Re-

gierungskoalition habe aber immer betont, dass die Überschüsse aus dem Übergangszeitraum nicht über das Jahr 2016 hinaus Wirkung entfalten sollten. Mit der jetzt geplanten Gesetzesänderung setze die Regierungskoalition dies rechtsverbindlich um. Dies sei ein wichtiges Signal gegenüber den europäischen Partnern, die im Rahmen der Implementierung des Fiskalvertrags ähnliche Schuldenbremsen national verankern müssten.

Die **Fraktion der SPD** kritisierte zunächst das Zustandekommen des Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion als völkerrechtlichen Vertrag. Wenn schon eine Einigung im Wege der Primärrechtsänderung nicht möglich gewesen sei, wäre doch die Regelung im Rahmen des europäischen Sekundärrechts zu bevorzugen gewesen. Einerseits sei der Vertrag in seiner jetzigen Konstruktion weniger wirkungsvoll, da lediglich die Einführung von nationalen Schuldenregeln vorgeschrieben werde, die Einhaltung dieser selbst gewählten nationalen Regeln durch den Vertrag aber nicht sichergestellt sei. Andererseits sei das Zustandekommen des Vertrages aus nationaler Perspektive zu kritisieren. Wie beim Europäischen Stabilitätsmechanismus habe die Bundesregierung es auch bei dieser Vereinbarung versäumt, die nationalen Gesetzgeber rechtzeitig und umfassend einzubeziehen.

Zusätzlich sei es, auch aufgrund von Versäumnissen innerhalb der Bundesregierung, zu einer völkervertragsrechtlichen Regelung gekommen, die die verfassungsrechtliche Schuldenregel konterkariere.

Während als Ergebnis der Föderalismuskommission II eine strukturelle Defizitobergrenze in Höhe von 0,35 Prozent des BIP für den Bund ab 2016 und eine Nullverschuldungsregel für die Länder ab 2020 eingeführt worden sei, entstehe durch den neuen Vertrag eine nun gesamtstaatliche Begrenzung des strukturellen Defizits in Höhe von 0,5 Prozent des BIP bereits ab 2013. Wenn die Bundesregierung solche weit reichenden Vertragsverhandlungen auf zwischenstaatlicher Ebene führe, müsse sie die nationalen Haushaltsgesetzgeber nicht nur informieren, sondern in die Verhandlungen mit einbeziehen. Dass die Bundesregierung in ihrem Vorgehen in eklatanter Weise gegen das Grundgesetz verstoßen habe, sei ihr am 19. Juni 2012 durch das Bundesverfassungsgericht bescheinigt worden.

Nach der Umgehung des Parlaments und wegen des von der Bundesregierung gewählten Ratifizierungsverfahrens, das eine Zweidrittelmehrheit erforderlich gemacht habe, seien umfangreiche Verhandlungen mit den Oppositionsfraktionen im Bundestag und mit dem Bundesrat notwendig geworden. Im Rahmen dieser Verhandlungen habe die Fraktion der SPD die Bundesregierung verpflichten können, sich nun endlich für die Einführung einer Finanztransaktionssteuer in Europa einzusetzen, notfalls zumindest im Wege der verstärkten Zusammenarbeit.

Die Länder hätten das Ratifizierungsverfahren zur Durchsetzung eigener Forderungen genutzt, die nach einer politischen Einigung am 24. Juni 2012 in einem Eckpunktepapier festgehalten worden seien. Mit dem nun vorliegenden Gesetzentwurf würden diese Forderungen teilweise umgesetzt. Dabei kritisierte die Fraktion der SPD, dass es wegen unklarer Absprachen, die von Bundesregierung und Ländern

unterschiedlich interpretiert worden seien, weiterer Nachverhandlungen bedürft hätte.

Eine weitere Verabredung zwischen Bund und Ländern zu Ausnahmen von den Verpflichtungen des Fiskalvertrages für die Haushalte der Länder bis zum Ende des Übergangszeitraums nach der nationalen Schuldenregel werde mit dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht umgesetzt.

Das zentrale Anliegen der Fraktion der SPD sei jedoch, die vom Fiskalvertrag geforderte und durch entsprechende Grundsätze der EU-Kommission präzierte nationale Überwachungsinstanz für die Einhaltung der Schuldenbremse zu verbessern. Dieser Instanz komme für die Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit der nationalen Schuldenregel eine zentrale Bedeutung zu. Die Fraktion der SPD kritisierte, dass die Regelungen im Gesetzentwurf die erforderliche Unabhängigkeit nicht hinreichend absicherten. Es gebe keinerlei Regelung zu Amtszeit, Ernennung und Entlassung oder Amtsausstattung. In dem vorgesehenen Beirat seien lediglich die drei Mitglieder, die von Bundesbank, Sachverständigenrat und Forschungsinstitutsverbund der Gemeinschaftsdiagnose benannt werden, als unabhängig zu bezeichnen, die anderen sechs Mitglieder würden von den Vertretern der staatlichen Ebenen und den Sozialversicherungen benannt, deren Haushaltsgebaren kontrolliert werden solle. Bei diesem Verhältnis von 3:6 könne man nicht von einem unabhängigen Beirat sprechen. Mit dieser wesentlichen Abweichung von den verbindlichen Grundsätzen der EU-Kommission zur Ausgestaltung der nationalen Schuldenregeln nach dem Fiskalvertrag trügen die Bundesregierung und die sie tragenden Koalitionsfraktionen das Klagerisiko vor dem Europäischen Gerichtshof.

Auch in einem aktuellen Bericht des Internationalen Währungsfonds (Fiscal Rules at a Glance: Country Details from a New Dataset, IMF Working Paper WP/12/273) über die Ausgestaltungen nationaler Fiskalregeln werde deutlich, dass Deutschland nicht über unabhängige Einrichtungen zur Überwachung der Einhaltung der eigenen Schuldenbremse verfüge.

Die Fraktion der SPD schlage deshalb die Einrichtung eines Nationalen Rates für Haushalts- und Finanzpolitik vor, der nicht nur den Anforderungen des Fiskalvertrages gerecht würde sondern auch den sekundärrechtlichen Anforderungen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes nach den Änderungen durch das sogenannte Sixpack und das noch in Beratung befindliche Twopack.

Gleichzeitig entstünde durch die Einrichtung dieses Nationalen Rates mit einem entsprechenden Sekretariat (organisiert als Arbeitsstab beim Deutschen Bundestag) die notwendige Verbesserung der Ausstattung des Parlamentes, um den gestiegenen Anforderungen gerecht werden zu können, die sich ergeben hätten durch die seit 2008 anhaltende Finanzkrise sowie durch die die neuen gesetzlichen Beteiligungsrechte und -pflichten, die teilweise nach höchstrichterlicher Rechtsprechung verankert worden seien. Die öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses vom 19. November 2012 habe zu dieser Frage den Nachholbedarf des Deutschen Bundestages gegenüber den Parlamenten anderer westlicher Demokratien deutlich belegt.

Die Fraktion der SPD bedauerte es deshalb nachdrücklich, dass dieser Vorschlag trotz grundsätzlicher Übereinstimmung nicht die Zustimmung der Koalitionsfraktionen ge-

funden hätte, zumal die Koalitionsfraktionen in der Sitzung des Haushaltsausschusses nach der Anhörung am 19. November 2012 eine interfraktionelle Initiative über die Erörterung von Möglichkeiten zur Verbesserung der Arbeitsfähigkeit des Bundestages insgesamt und insbesondere des Ausschusses angekündigt hätten. Diese Ankündigung sei folgenlos geblieben.

Die Fraktion der SPD begrüßte dagegen, dass die Koalitionsfraktionen inzwischen den durch einen willkürlich gewählten Ausgangspunkt für den Abbaupfad des strukturellen Defizits im Bundeshaushalt entstandenen Positiv-Saldo auf dem Kontrollkonto der Schuldenbremse löschen wollten. Schließlich würde durch eine mögliche Inanspruchnahme dieses Saldos in Form von zusätzlichen Verschuldungsmöglichkeiten, die sich nach Berechnungen der Bundesbank bis zum Jahr 2015 auf 50 Mrd. Euro summierten, die Glaubwürdigkeit der noch jungen verfassungsrechtlichen Schuldenregel gefährdet. Mit dieser Änderung gingen die Koalitionsfraktionen nun endlich auf die seit mehr als zwei Jahren anhaltende Kritik der Fraktion der SPD ein, die von Sachverständigenrat, Bundesbank und Bundesrechnungshof unterstützt worden sei.

Gleichwohl werde durch diese Änderung nicht die Ursache, nämlich der willkürlich gewählte Abbaupfad, korrigiert. Damit halte sich die Koalition eine Hintertür für die unterjährige Nutzung dieser Verschuldungsspielräume im Haushaltsvollzug oder auch bei Nachtragshaushalten offen, wie auch die Deutsche Bundesbank in ihrer Stellungnahme zur o. g. Anhörung kritisiert habe.

Die **Fraktion DIE LINKE.** stellte fest, dass die Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und FDP erneut einen Gesetzentwurf zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrages vorgelegt hätten. Dieser entspreche im Kern dem Gesetzentwurf der Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 17/10976, dem der Bundestag im November 2012 auf Basis der Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses auf Bundestagsdrucksache 17/11504 mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und DIE LINKE. zugestimmt habe und dem der Bundesrat im Dezember 2012 seine Zustimmung verweigert habe.

Die Fraktion DIE LINKE. wies darauf hin, dass der Fiskalvertrag, der durch den vorliegenden Gesetzentwurf in deutsches Recht umgesetzt werden solle, die EU angeblich in eine Stabilitätsunion umwandeln und auf diese Weise dazu beitragen solle, die Euro-Krise zu überwinden. Dies werde jedoch nicht gelingen: Die Euro-Krise sei nicht etwa dadurch ausgelöst worden, dass die Staaten über ihre Verhältnisse gelebt bzw. eine zu laxen Ausgabenpolitik betrieben hätten. Die hohe Verschuldung einiger Mitgliedstaaten sei vielmehr auf die Finanzkrise zurückzuführen, in der die Staaten Banken, die sich verspekuliert gehabt hätten, mit Milliardensummen gerettet hätten. Zur Abwehr der darauf folgenden Wirtschaftskrise hätten weitere Milliarden aufgebracht werden müssen. Anstatt nun endlich die Finanzmärkte wirksam zu regulieren, würden mit dem Fiskalvertrag die Vertragsstaaten „diszipliniert“, das heißt zu einer strikten Kürzungspolitik gezwungen. Dies löse die Euro-Krise nicht, sondern verschärfe sie.

Die wirklichen Ursachen der Krise würden im Fiskalvertrag nicht einmal angesprochen. Entsprechend seien auch keine

wirksamen Instrumente zu ihrer Überwindung vorgesehen: Maßnahmen zur Regulierung der Finanzmärkte, zur Entkopplung der Staatsfinanzierung von den privaten Kapitalmärkten, zur Vermeidung von Leistungsbilanzungleichgewichten oder ähnliche Instrumente kämen nicht einmal ansatzweise vor. Damit gehe auch die massive Umverteilung von unten nach oben weiter; die Verursacher und Profiteure der Krise würden nicht zur Finanzierung der Krisenkosten herangezogen, und am europäischen Steuer-, Lohn- und Sozialdumping werde sich nichts ändern.

Der Fiskalvertrag solle die Mitgliedstaaten zu einer dauerhaften Politik der Ausgabenkürzung und Austerität zwingen. Der Fiskalvertrag bedrohe die Sozialstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten und das Europäische Sozialmodell, er sei ein Anschlag auf die Demokratie in allen beteiligten Staaten. Sobald ein Land von den neuen haushaltspolitischen Regelungen und damit vom strikten Weg der Austerität abweiche, verlören die nationalen Parlamente ihr demokratisches Haushaltsrecht. Eine aktive Konjunkturpolitik werde künftig ebenso unmöglich sein wie eine gestaltende Finanzpolitik, zum Beispiel zur Einleitung der sozial-ökologischen Wende.

Aus Sicht der Fraktion DIE LINKE. ist der Fiskalvertrag eine Gefahr für den europäischen Integrationsprozess. Wenn die EU nur noch mit Sozialabbau und Entdemokratisierung in Verbindung gebracht werde, sinke die Zustimmung der Bevölkerung weiter. Auch die Konstruktion des Vertrags als völkerrechtlicher Vertrag außerhalb des Rechtsrahmens der EU, an dem nicht alle Mitgliedstaaten der EU beteiligt seien, die vertragliche Festschreibung von Euro-Gipfeln mit privilegierter Stellung der Euro-Staaten gegenüber den anderen Vertragsstaaten und die Schaffung eines Präsidenten der Euro-Gruppe trieben die Spaltung der EU weiter voran.

Die Fraktion DIE LINKE. kritisierte weiter, der Fiskalvertrag verstoße gegen das deutsche Grundgesetz. Eine Schuldenbremse sei nicht nur unvereinbar mit dem Demokratieprinzip nach Artikel 20 Absatz 2 des Grundgesetzes, aus dem die demokratische Budgetverantwortung des jeweiligen Deutschen Bundestages folgt. Eine Aufhebung oder Änderung dieser Bestimmungen durch den deutschen Verfassungsgeber solle durch den Fiskalvertrag sogar dauerhaft unmöglich gemacht werden. Das Ratifizierungsgesetz zum Fiskalvertrag verstoße damit auch gegen die Ewigkeitsgarantie des Artikels 79 Absatz 3 des Grundgesetzes.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** erklärte, der Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und FDP auf Drucksache 17/12058 setze die im Fiskalpakt vereinbarten Regeln um. Dies beinhalte insbesondere die Einrichtung eines unabhängigen Gremiums zur Überwachung der Einhaltung der Fiskalvertragsregeln und die Haftung bei möglichen Sanktionszahlungen. Die im vorhergehenden Gesetzentwurf der Bundesregierung enthaltenen Mittel für den Kita-Ausbau (580 Mio. Euro Investitionskosten und 37,5 bis 75 Mio. Euro Betriebskosten für 30 000 zusätzliche Plätze) würden jetzt über ein eigenes Gesetz geregelt. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN habe für den Fiskalpakt gestimmt und begrüße deshalb auch grundsätzlich seine Umsetzung.

Der alte Gesetzentwurf sei Ende 2012 im Deutschen Bundestag auch mit der Stimmen der grünen Fraktion beschlossen worden. Die Bundesregierung habe aber Zusagen an die

Länder über die Neufestlegung der sogenannten Entflechtungsmittel (Zahlungen vom Bund an die Länder im Rahmen der Aufgabenentflechtung durch die erste Föderalismuskommission) nicht eingehalten, die zum Kompromiss zwischen Bund und Ländern zum Fiskalvertrag gehörten. Im Bundesrat sei das Gesetz deshalb von den Ländern gekippt worden. Im neuen Anlauf sei jetzt zwar ein Gesetz zu den Entflechtungsmitteln vorgesehen; es gebe aber derzeit weder eine Einigung zwischen Bund und Ländern über die konkrete Ausgestaltung noch einen Gesetzentwurf im Verfahren. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN appelliere deshalb an die Bundesregierung, aus dem Scheitern des ersten Anlaufs zu lernen und nicht zu pokern.

Die Einhaltung der nationalen Fiskalregeln müsse durch eine unabhängige Institution überwacht werden. In Deutschland solle damit der Stabilitätsrat (Bundesministerium der Finanzen, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie und die Finanzminister der Länder) beauftragt werden, der bei dieser Aufgabe durch einen neuen, unabhängigen Beirat unterstützt werden solle. Mitglieder des Beirats seien je ein Vertreter der Deutschen Bundesbank, des Sachverständigenrates, der an der Gemeinschaftsdiagnose beteiligte Forschungsinstitute, der kommunalen Spitzenverbänden, der Sozialversicherungen sowie jeweils zwei Vertreter von Bund und Ländern. Sanktionszahlungen bei Verletzungen der Fiskalregeln trage der Bund.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wolle dagegen ein unabhängigeres Gremium, das zudem Expertise für den Bundestag bereitstelle, vergleichbar mit dem Congressional Budget Office in den USA. Dieser Vorschlag sei jedoch aufgrund der Eile im ersten Verfahren nicht ausreichend diskutiert worden.

Der Änderungsantrag der Fraktion der SPD auf Ausschussdrucksache 17(8)5889 sehe die Einrichtung eines stärkeren Gremiums zur Überwachung der Einhaltung des Fiskalvertrages vor, als dies im Gesetzentwurf geplant sei. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN unterstütze den Änderungsantrag, weil die geplante Institution dem Deutschen Bundestag zusätzliche Expertise bereitstellen und damit die Rechte des Parlaments in haushalts- und finanzpolitischen Fragen stärken könnte.

Keine Mehrheit im Ausschuss fand der Änderungsantrag der Fraktion der SPD auf Ausschussdrucksache 17(8)5889, dessen Regelungsteil und allgemeine Begründung nachstehend wiedergegeben sind:

*Der Haushaltsausschuss möge beschließen:*

#### *I. Änderung*

##### *1. Artikel 2 Nummer 2 wird wie folgt geändert:*

###### *a) § 6 wird wie folgt geändert:*

*aa) Absatz 3 Satz 2 wird gestrichen.*

*bb) Es wird folgender Absatz 4 eingefügt:*

*„(4) Zu den Empfehlungen nach Absatz 2 und den Berichten nach Absatz 3 nimmt der Nationale Rat für Haushalts- und Finanzpolitik Stellung.“*

*b) § 7 wird gestrichen.*

##### *2. Nach Artikel 2 wird folgender Artikel 3 eingefügt:*

#### *„Artikel 3*

*Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Rates für Haushalts- und Finanzpolitik*

*(Haushalts- und Finanzratsgesetz – HFRatG)*

#### *§ 1*

*Einsetzung eines Nationalen Rates für Haushalts- und Finanzpolitik*

*Als gemeinsame Einrichtung von Bundestag und Bundesrat wird ein Nationaler Rat für Haushalts- und Finanzpolitik eingesetzt. Er ist nur an den durch dieses Gesetz begründeten Auftrag gebunden und in seiner Tätigkeit unabhängig. Sein Dienstsitz ist Berlin.*

#### *§ 2*

*Aufgaben des Rates*

*(1) [Allgemein] Der Rat wirkt durch wissenschaftliche Analysen und Gutachten an der Umsetzung einer nachhaltigen Haushalts- und Finanzpolitik mit. Er überprüft und bewertet, in wie weit gesetzliche und anderweitig verpflichtende Vorgaben eingehalten und beschlossene Ziele erreicht werden. Er beteiligt sich an der Anwendung und Überprüfung von Verfahren zur Umsetzung der haushalts- und finanzpolitischen Regeln. Durch öffentliche Stellungnahmen trägt er zu mehr Transparenz und Klarheit über die Ziele und Wirksamkeit der Haushalts- und Finanzpolitik bei. Dem Rat können durch Gesetz weitere Aufgaben übertragen werden.*

*(2) [Ausführung von Artikel 115 GG] Der Rat wirkt mit bei den Verfahren zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes und beobachtet ihre Einhaltung, insbesondere durch*

- 1. Stellungnahmen zur Durchführung des Verfahrens zur Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen gemäß § 3 Artikel 115-Gesetz;*
- 2. Beteiligung an der Festlegung und Überprüfung des Verfahrens zur Berechnung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens gemäß Artikel 115 Absatz 2 des Grundgesetzes und § 5 Artikel 115-Gesetz, unter anderem durch die Mitwirkung in den einschlägigen Arbeitsgruppen des Wirtschaftspolitischen Ausschusses des Rates der Europäischen Union (ECOFIN) und die verbindliche Ermittlung der Budgetsensitivität des Bundes und der Länder;*
- 3. Stellungnahmen zum Vorliegen der Voraussetzungen von § 6 Artikel 115-Gesetz;*
- 4. Stellungnahmen zur Handhabung des Kontrollkontos gemäß § 7 Artikel 115-Gesetz.*

*(3) [Stabilitäts- und Wachstumspakt] Durch die Erfüllung der in Absatz 1 genannten Aufgaben und weitere Maßnahmen wirkt der Rat mit an der innerstaatlichen Umsetzung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1), zuletzt geändert durch Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 12) und der Richtlinie*

2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 41). Dazu gehört insbesondere

1. die Beteiligung an der in Artikel 4 Absatz 6 der Richtlinie geforderten Bewertung der für die Finanzplanung herangezogenen makroökonomischen Prognosen und Haushaltsprognosen;
  2. die Erstellung der in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie genannten verlässlichen unabhängigen Analysen;
  3. die Beurteilung der Glaubwürdigkeit und Effektivität des in Artikel 9 der Richtlinie geforderten mittelfristigen Haushaltsrahmens.
- 1) Die Angaben in eckigen Klammern dienen der besseren Lesbarkeit des Änderungsantrags und sind nach Annahme zu streichen.
  - 2) Aufgaben im Rahmen von Stabipakt und Fiskalvertrag eventuell zusammenführen sowie durch allgemeinere Formulierungen kürzer fassen und offen halten für Rolle des „unabhängigen Rates für Finanzpolitik“ gemäß Two-Pack. [Aufgaben im europäischen Kontext]

(4) [Fiskalvertrag] Der Rat ist zuständig für die Überwachung der Einhaltung der in Artikel 3 Absatz 1 des Vertrags vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordination und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion genannten Regelungen. Soweit dies nicht bereits durch die Erfüllung der in Absatz 2 genannten Aufgaben gewährleistet ist, nimmt der Rat die erforderlichen weiteren Analysen vor und gibt entsprechende Stellungnahmen ab. Seine Aufgaben als unabhängige Überwachungseinrichtung für den in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe e des Vertrags genannten Korrekturmechanismus erfüllt er im Sinne der von der Europäischen Kommission dafür vorgeschlagenen Grundsätze. Die Zuständigkeiten des Stabilitätsrates bleiben unberührt.

(5) [Kostenschätzungen für Gesetzesvorhaben] Auf Antrag bewertet der Rat die finanziellen Auswirkungen von Gesetzesvorlagen, die beim Bundestag durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages oder durch den Bundesrat eingebracht wurden oder deren Einbringung beabsichtigt ist, sowie von weiteren Vorlagen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen. Der Rat äußert sich dabei zu den Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand und zu den weiteren Kosten, auch im Verhältnis zum erwarteten Nutzen. Zum Erfüllungsaufwand äußert sich der Rat nur in Ausnahmefällen und nach Anhörung des Nationalen Normenkontrollrates. Antragsberechtigt sind

1. jede Fraktion des Deutschen Bundestages sowie jede Gruppe von Antragstellern, die mindestens fünf Prozent der Mitglieder des Bundestages umfasst,
2. jedes Land durch einheitlichen Antrag seiner Mitglieder im Bundesrat,
3. die gesetzgebende Körperschaft eines Landes durch Beschluss mit der Mehrheit ihrer Mitglieder.

Die Kostenschätzungen werden veröffentlicht, bei noch nicht eingebrachten Gesetzesvorlagen nur mit Zustimmung der Antragsteller oder nach erfolgter Einbrin-

gung. Liegen mehr Anträge vor, als der Rat mit den ihm zur Verfügung gestellten Mitteln bearbeiten kann, legt er ein Verfahren zur Auswahl und Festlegung der Reihenfolge fest und veröffentlicht die Verfahrensgrundsätze.

(6) [fakultative Aufgaben] Der Rat kann sich darüber hinaus zu Themen äußern, die in einem engen sachlichen Zusammenhang zu den in den Absätzen 1 bis 5 genannten Aufgaben stehen.

(7) [keine allgemein-politischen Empfehlungen] Der Rat beschränkt sich in seinen Bewertungen auf haushalts- und finanzpolitische Aspekte und nimmt keine weitergehenden Wertungen hinsichtlich der angestrebten Ziele und Zwecke der geprüften Vorlagen vor. Er verzichtet auf die Ausarbeitung eigener Alternativvorschläge und allgemeine politische Empfehlungen.

### § 3

#### Befugnisse des Rates

(1) Die Behörden des Bundes und die Länder leisten dem Rat Amtshilfe. Der Rat erhält Zugang zu allen Unterlagen, Informationen und Daten der Haushalts- und Finanzbehörden des Bundes und der Länder, die für die Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich sind.

(2) Der Rat kann eigene Anhörungen durchführen und Gutachten in Auftrag geben.

### § 4

#### Pflichten des Rates

(1) Der Rat steht den federführenden und den mitberatenden ständigen Ausschüssen des Bundestages und des Bundesrates, den für das Haushaltsgesetz federführenden Ausschüssen der Parlamente der Länder sowie den Finanzbehörden des Bundes und der Länder zur Beratung zur Verfügung.

(2) Auf ihr Verlangen hört der Rat die fachlich zuständigen Bundesminister, den Präsidenten der Deutschen Bundesbank, die Präsidenten des Bundesrechnungshofes und der Landesrechnungshöfe, die Vorsitzenden des Stabilitätsrates sowie die Präsidenten der kommunalen Spitzenverbände.

(3) Der Rat veröffentlicht grundsätzlich alle seine Berichte und Stellungnahmen zusammen mit den dafür verwendeten Berechnungsmethoden, Modellen und Daten, sofern dem nicht Vorschriften dieses Gesetzes, anderer Gesetze oder schutzwürdige Interessen Dritter entgegenstehen. Durch den Austausch mit anderen nationalen und internationalen Institutionen und geeignete interne und externe Begutachtungsverfahren sichert der Rat die Qualität seiner Arbeit und die Einhaltung der international anerkannten Grundprinzipien wissenschaftlicher Arbeit.

### § 5

#### Zusammensetzung und Organisation

(1) [Mitgliederzahl, Profil] Der Nationale Rat für Haushalts- und Finanzpolitik besteht aus 6 Mitgliedern, die über besondere wissenschaftliche Kenntnisse oder praktische Erfahrungen in Angelegenheiten der Haushalts- und Finanzpolitik verfügen.

(2) [Unvereinbarkeiten] Die Mitglieder des Rates dürfen weder der Regierung oder einer gesetzgebenden Körperschaft des Bundes oder eines Landes angehören

noch unmittelbar für diese tätig sein. Sie dürfen ferner nicht Repräsentant eines Wirtschaftsverbandes oder einer Organisation der Arbeitgeber oder Arbeitnehmer sein oder zu diesen in einem ständigen Dienst- oder Geschäftsbesorgungsverhältnis stehen. Sie dürfen auch nicht während des letzten Jahres vor der Berufung zum Mitglied des Rates eine derartige Stellung innegehabt haben. Die Mitgliedschaft im Rat ist ein Ehrenamt.

(3) [Bestellung] Die Mitglieder werden jeweils zur Hälfte durch den Deutschen Bundestag und durch den Bundesrat berufen und vom Bundespräsidenten ernannt. Die vom Deutschen Bundestag zu berufenden Mitglieder werden vom Deutschen Bundestag auf Vorschlag des Haushaltsausschusses mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, mindestens der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages, in geheimer Wahl gewählt. Die vom Bundesrat zu berufenden Mitglieder werden vom Bundesrat gewählt. Die Mitglieder sind berechtigt, ihr Amt durch Erklärung gegenüber dem Bundespräsidenten niederzulegen. Scheidet ein Mitglied vorzeitig aus, so wird ein neues Mitglied für die Dauer der Amtszeit des ausgeschiedenen Mitglieds berufen.

(4) [Amtszeit, Ausscheiden] Die Amtszeit der Mitglieder beträgt fünf Jahre. Eine einmalige Wiederbestellung ist möglich.

(5) [Vorsitz, Abstimmungen, Geschäftsordnung] Die Mitglieder des Rates wählen aus ihrer Mitte die Vorsitzende oder den Vorsitzenden für die Dauer der Amtszeit nach Absatz 4. Beschlüsse des Rates bedürfen der Zustimmung der Mehrheit seiner Mitglieder. Ein Sondervotum ist nicht zulässig. Der Rat gibt sich eine Geschäftsordnung, die öffentlich bekannt gemacht wird.

(6) [Sekretariat] In der Erledigung seiner Aufgaben wird der Rat durch ein Sekretariat unterstützt, das beim Deutschen Bundestag eingerichtet wird. Der Leiter des Sekretariats nimmt beratend an den Sitzungen des Rates teil. Er unterliegt allein den Weisungen des Rates. Die Mitarbeiter des Sekretariats unterliegen allein den Weisungen des Rates und des Leiters des Sekretariats. Weisungsbefugnisse des Rates können durch die Geschäftsordnung auf dessen Vorsitzenden übertragen werden. Die Stelle des Leiters des Sekretariates wird im Einvernehmen mit den Mitgliedern des Rates besetzt. Die Stellen der Mitarbeiter des Sekretariats werden vom Leiter des Sekretariates im Einvernehmen mit dem Vorsitzenden des Rates besetzt. Die Angehörigen des Sekretariats dürfen weder hauptamtlich noch nebenamtlich gleichzeitig mit anderen Aufgaben innerhalb der unmittelbaren oder mittelbaren Staatsverwaltung des Bundes oder der Länder betraut sein. Gegen ihren Willen können die Angehörigen des Sekretariats nur im Einvernehmen mit dem Vorsitzenden des Rates versetzt, abgeordnet oder umgesetzt werden.

(7) Die Mitglieder des Rates und die Angehörigen des Sekretariats sind zur Verschwiegenheit über die Beratungen und die vom Rat als vertraulich bezeichneten Beratungsunterlagen verpflichtet.

#### § 6

##### Kosten

(1) Die Kosten des Rates trägt der Bund. Dem Rat ist die für die Erfüllung seiner Aufgaben notwendige Perso-

nal- und Sachausstattung zur Verfügung zu stellen. Diese ist im Einzelplan des Deutschen Bundestages gesondert auszuweisen.

(2) Die Mitglieder des Rates erhalten eine pauschale Entschädigung sowie Ersatz ihrer Reisekosten. Diese werden vom Präsidenten des Deutschen Bundestages im Einvernehmen mit dem Präsidenten des Bundesrates festgelegt.

3. Die Artikel 3 bis 6 werden die Artikel 4 bis 7.

## II. Begründung

### A. Allgemeiner Teil

Der am 2. März 2012 von 25 EU-Staaten unterzeichnete Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (VSKS, Fiskalvertrag) enthält in Artikel 3 Absatz 1 eine Fiskalregel, die durch „verbindliche und dauerhafte Bestimmungen, die vorzugsweise Verfassungsrang besitzen“, in den innerstaatlichen Rechtsordnungen der Vertragsstaaten zu verankern ist. Die Fiskalregel entspricht in weiten Teilen der „Schuldenbremse“ des Grundgesetzes und läuft im Kern darauf hinaus, dass der gesamtstaatliche Haushalt der Vertragsstaaten – für Deutschland: Haushalte von Bund, Sozialversicherungen, Ländern, Kommunen – maximal ein strukturelles Defizit von 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts aufweisen darf. Die Staaten müssen ein „mittelfristiges Haushaltsziel“ (medium-term objective, MTO) festlegen, das dieser Grenze entspricht, und sich diesem mittelfristigen Ziel rasch annähern. Erhebliche Abweichungen vom mittelfristigen Ziel oder dem dorthin führenden Anpassungspfad lösen automatisch einen Korrekturmechanismus aus. Bei der Einrichtung ihres nationalen Korrekturmechanismus „stützen“ sich die Vertragsstaaten auf gemeinsame, von der Europäischen Kommission vorzuschlagende Grundsätze, die insbesondere auch „die Rolle und Unabhängigkeit der auf nationaler Ebene für die Überwachung der Einhaltung der in Absatz 1 genannten Regelungen zuständigen Institutionen“ betreffen. Die Vorrechte der nationalen Parlamente bleiben uneingeschränkt bewahrt.

Die EU-Kommission hat die gemeinsamen Grundsätze für nationale fiskalpolitische Korrekturmechanismen am 20. Juni 2012 veröffentlicht (COM(2012) 342 final). Der 7. Grundsatz gilt der Rolle und Unabhängigkeit der für die Überwachung zuständigen Institutionen. Die Kommission hält darin fest, dass es der Glaubwürdigkeit und Transparenz der Korrekturmechanismen zugute komme, wenn die Überwachung durch unabhängige oder funktional autonome Stellen erfolge. Bei der Gestaltung der genannten Stellen werde dem bereits bestehenden institutionellen Rahmen und der länderspezifischen Verwaltungsstruktur Rechnung getragen. Für die Stellen würden nationale Rechtsvorschriften erlassen, die ihnen ein hohes Maß an funktionaler Autonomie gewährten, einschließlich i) eines gesetzlich verankerten Status, ii) der Freiheit von Einflussnahme, d. h. die Stellen nähmen keine Anweisungen entgegen und hätten die Möglichkeit, öffentlich und zeitnah zu kommunizieren, iii) Benennungsverfahren, die an Erfahrung und Kompetenz ausgerichtet seien, iv) angemessener Ressourcen und eines zur Erfüllung ihres Auftrags angemessenen Zugangs zu Informationen.

Die Bundesregierung will mit ihrem Gesetzentwurf zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalpaktes keine neue In-

stitution schaffen, sondern die Rolle des Stabilitätsrates stärken. Dies liegt grundsätzlich durchaus nahe, weil dem Stabilitätsrat nach § 51 Haushaltsgrundsätzegesetz ohnehin die Aufgabe obliegt, zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion eine koordinierende Beratung der Grundannahmen der Haushalts- und Finanzplanungen des Bundes, der Länder und der Gemeinden vorzunehmen. Die nach dem Fiskalpakt erforderliche Unabhängigkeit der nationalen Institution sieht die Bundesregierung zum einen bereits als gegeben an durch die gesetzlich festgelegten Regeln für die Beschlussfassung; zum anderen will sie ihr Rechnung tragen durch die Einrichtung eines unabhängigen Beirats.

Bei näherer Betrachtung überzeugt dieser Vorschlag der Bundesregierung nicht, weil er die Anforderungen des Fiskalvertrags und der gemeinsamen Grundsätze bestenfalls den Buchstaben nach bzw. als Minimalanforderungen erfüllt und damit den Kerngedanken unabhängiger Fiskalinstitutionen verfehlt. Der Vorschlag der Bundesregierung wird ferner nicht den Maßnahmen gerecht, die auf europäischer Ebene zur Verbesserung der Haushaltsdisziplin bereits beschlossen oder im Verfahren sind:

- Die als Teil des „Six-Pack“ verabschiedete Richtlinie 2011/85 vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten, verpflichtet in Artikel 6 die Mitgliedstaaten, in ihren länderspezifischen numerischen Haushaltsregeln u. a. genaue Angaben zu machen zur effektiven und zeitnahen Überwachung der Einhaltung der Regeln, „die auf verlässlichen unabhängigen Analysen beruhen, die von unabhängigen Einrichtungen oder Einrichtungen vorgenommen werden, deren funktionelle Eigenständigkeit gegenüber den Haushaltsbehörden des Mitgliedstaats gegeben ist“.
- Der derzeit als Teil des „Two-Pack“ beratene Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die gesamtstaatliche Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet (KOM(2011) 821 endg., 2011/0386 (COD)) sieht in Artikel 4 Absatz 2 folgende Regelung vor: „Die Mitgliedstaaten verfügen über einen unabhängigen Rat für Finanzpolitik für die Überwachung der Umsetzung nationaler Haushaltsregeln nach Absatz 1.“ In den Begriffsbestimmungen des Artikel 2 wird dazu vorweg klargestellt, dass damit ein Gremium bezeichnet wird, „dessen funktionelle Eigenständigkeit gegenüber den Haushaltsbehörden des Mitgliedstaats gegeben und dessen Aufgabe es ist, die Umsetzung der nationalen Haushaltsregeln zu überwachen“.

Von „funktioneller Eigenständigkeit gegenüber den Haushaltsbehörden des Mitgliedstaates“ kann beim Stabilitätsrat

nicht ernsthaft die Rede sein. Denn dem Stabilitätsrat gehören nach § 1 Absatz 1 StabiRatG an: (1.) die Bundesministerin oder der Bundesminister der Finanzen, (2.) die für die Finanzen zuständigen Ministerinnen oder Minister der Länder, (3.) die Bundesministerin oder der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie. Eine Institution, die aus den für die Haushaltsbehörden verantwortlichen Ministern (plus BMWi) besteht, kann nicht glaubwürdig für sich eine funktionale Eigenständigkeit gegenüber eben diesen Haushaltsbehörden behaupten.

Die von der Bundesregierung als Argument angeführten gesetzlichen Regelungen über die Beschlussfassung können diesen Konstruktionsmangel ebenso wenig heilen wie die Beigabe eines unabhängigen Beirats. Ein unabhängiges Beratergremium macht aus einer abhängigen keine unabhängige Institution (s. Rechnungshöfe und Zentralbanken).

In einem Vorentwurf zu den gemeinsamen Grundsätzen für die nationalen Korrekturmechanismen hat die Kommission ausführlicher erläutert, warum die Einhaltung der Fiskalregel und ggf. des Korrekturmechanismus dann am besten gewährleistet sein wird, wenn es neben Regierung und Parlament eine unabhängige, nur der Fiskalregel verpflichtete Institution gibt. Gerade weil die politische Verantwortung für die Einhaltung der Fiskalregel immer bei den Regierungen und Parlamenten (bzw. Parlamentsmehrheiten) liegt, die die nationalen Haushalte aufstellen, beschließen und ausführen, sollte die Aufgabe der Analyse, Beobachtung und Bewertung nach Ansicht der Kommission einer politisch unabhängigen Institution übertragen werden, um Möglichkeiten der politischen Einflussnahme zu beschränken und die Transparenz des Prozesses zu erhöhen.

Die Kommission verfolgt hiermit ein Modell, dass in den vergangenen Jahren in vielen Ländern innerhalb und außerhalb Europas in der einen oder anderen Form umgesetzt worden ist – oft als „Fiscal Council“ bezeichnet – und das in der ökonomischen Literatur und in internationalen Organisationen wie der OECD viele Befürworter hat. Deutschland als entschiedener Befürworter der Einführung und Überwachung einer Fiskal- bzw. Schuldenregel sollte sich dieser Entwicklung nicht verschließen.

Für diesen Änderungsantrag auf Ausschussdrucksache 17(8)5889 stimmten die Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dagegen die Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und FDP sowie die Fraktion DIE LINKE.

Abschließend beschloss der **Haushaltsausschuss** mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und DIE LINKE., dem Deutschen Bundestag zu empfehlen, den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/12058 in unveränderter Fassung anzunehmen.

## B. Besonderer Teil

Zur Begründung der einzelnen Vorschriften wird auf den Gesetzentwurf verwiesen.

Berlin, den 30. Januar 2013

**Norbert Barthle**  
Berichtersteller

**Johannes Kahrs**  
Berichtersteller

**Otto Fricke**  
Berichtersteller

**Dr. Gesine Löttsch**  
Berichterstellerin

**Priska Hinz (Herborn)**  
Berichterstellerin





