

Eckhard Janeba, Christoph Schröder

Können Fiskalräte die europäische Schuldenkrise lösen?

Nach der Finanz- und Wirtschaftskrise ist die Verschuldung in vielen EU-Staaten deutlich angestiegen. Eigentlich gibt es in der Europäischen Union ein geeignetes Regelwerk, um überhöhte Budgetdefizite zu verhindern. Die Anwendung der Fiskalregeln hat allein aber nicht zu den angestrebten Ergebnissen geführt. Die Autoren schlagen daher die Einrichtung von politisch unabhängigen Fiskalräten vor, die eine Kontrollfunktion übernehmen könnten.

Die nach wie vor hohe Verschuldung und die angespannte Lage der öffentlichen Haushalte in vielen EU-Mitgliedstaaten haben zu Recht zu einer intensiven Diskussion über den richtigen Weg aus der Krise geführt. Neben der Frage nach Reformen, die zum einen hochverschuldete Staaten wettbewerbsfähiger machen und zum anderen Bankenkrise verhindern sollen, steht vor allem die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen im Mittelpunkt. Im Prinzip steht dazu ein detailliertes und ausgeklügeltes Regelwerk auf Basis des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie des Fiskalpakts zur Verfügung, mit dessen Hilfe dauerhafte Defizite und ansteigende Schulden nicht möglich sein sollten.

Aber nicht erst seit der Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008 scheint klar zu sein, dass in der Europäischen Union die Anwendung von Fiskalregeln allein nicht zu den angestrebten Ergebnissen führt. Die Wirksamkeit von Fiskalregeln ist mitunter begrenzt, unter anderem weil sie nicht genug auf spezifische Umstände eines Staates konditioniert werden können und bisweilen durch politische Entscheidungen oder großzügige Interpretation de facto ausgehebelt werden. Die im Endeffekt ungeahndeten Verstöße Deutschlands und Frankreichs gegen die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts der Jahre 2002 und 2003 sind ein Beleg dafür.

In diesem Umfeld können Fiskalräte, sogenannte fiscal watchdogs, eine Kontrollfunktion übernehmen. Fiskalräte sind politisch unabhängige Institutionen, die Regierungen bei der Durchführung der Fiskalpolitik kontrollieren – insbesondere bei der Evaluation oder Erstellung von gesamtwirtschaftlichen Prognosen und auf Haushaltsentwürfen basierenden Fiskalprojektionen, bei der positiven Analyse von Politikreformen und bei der Einhaltung von Fiskalregeln. Drei Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit zeigen exemplarisch, dass die europäische Politik verstärkt auf die Wirksamkeit von Fiskalräten setzt. So fordert der Fiskalpakt als Teil des Vertrags über die Stabilität, Koordination und Steuerung in der Wirtschafts- und Wäh-

rungsunion die Einrichtung unabhängiger nationaler Institutionen zur Überwachung der Einhaltung der ebenfalls im Fiskalpakt festgelegten Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Defizit.

Auch im krisengeschüttelten Griechenland spielt der Fiskalrat eine zentrale Rolle. Die Übereinkunft Griechenlands mit den Ländern der Eurozone vom 12. Juli 2015 weist dem griechischen Fiskalrat bei der Umsetzung des Anpassungsprogramms die Funktion zu, die griechische Regierung bei Abweichungen vom angestrebten Pfad für den Primärüberschuss zu kontrollieren.¹ Ein noch weitreichenderes Beispiel stellt der Bericht der fünf Präsidenten zentraler europäischer Institutionen unter Führung von Kommissionspräsident Juncker dar, in dessen Rahmen diese im Juni 2015 ein umfangreiches Paket zur Weiterentwicklung der Europäischen Union vorgestellt haben.²

1 Vgl. Euro Summit: Euro Summit Statement, Brüssel, 12. Juli 2015, SN4070/15.

2 Vgl. J.-C. Juncker, D. Tusk, J. Dijsselbloem, M. Draghi, M. Schulz: Completing Europe's Economic and Monetary Union, European Commission, Juni 2015.

Prof. Dr. Eckhard Janeba lehrt Volkswirtschaftslehre (Finanzwissenschaft) an der Universität Mannheim und ist Vorsitzender des Unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats.

Dr. Christoph Schröder ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) sowie des Unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats.

Aufbauend auf dem Modell der nationalen Fiskalräte in vielen Ländern der EU wird darin ein Europäischer Fiskalrat vorgeschlagen. Am 21. Oktober 2015 hat die Europäische Kommission diesen Vorschlag konkretisiert und die Einrichtung eines unabhängigen Europäischen Fiskalausschusses (European Fiscal Board, EFB), der voraussichtlich im Herbst 2016 einsatzfähig sein soll, beschlossen. Im Wesentlichen soll der EFB drei Funktionen erfüllen. Erstens soll er die kohärente Auslegung der Fiskalregeln im Euro-Währungsgebiet evaluieren. Zweitens soll er zur Ausrichtung der Fiskalpolitik (fiscal stance) im Euroraum Stellung beziehen und, drittens, mit den nationalen Fiskalräten zusammenarbeiten.

Fiskalräte haben in der öffentlichen Debatte in Deutschland bisher nur begrenzt Beachtung gefunden, vielleicht weil deren Existenz nur wenigen bekannt ist und die derzeitige Lage der öffentlichen Haushalte in Deutschland wenig Anlass zu geben scheint, eine verstärkte Kontrolle durch Expertengremien zu fordern. Die obigen europäischen Beispiele werfen jedoch die Frage auf, ob die Hoffnungen der europäischen Politik berechtigt sind und Fiskalräte durch eine Entpolitisierung der Finanzpolitik zu tragfähigen öffentlichen Finanzen beitragen können. Dazu untersuchen wir die Verbreitung und die Aufgaben von Fiskalräten sowie die Erfahrungen mit ihnen und gehen auch auf die Situation in Deutschland ein, die sich in wichtigen Punkten von der in anderen Staaten unterscheidet.

Schuldenkrise und Defizitneigung: Ursprung

Die Verschuldungsproblematik ist nicht erst seit der Finanzkrise 2008 virulent geworden – wenn auch seitdem in besonderem Maße –, sondern sie ist eine in vielen Staaten über mehrere Jahrzehnte auftretende Entwicklung. So lag die durchschnittliche Bruttoverschuldung in den OECD-Ländern in der ersten Hälfte der 1970er Jahre bei rund 40% des Bruttoinlandsprodukts (BIP), stieg aber bis Mitte der 1990er Jahre auf etwa 75% an und beträgt auch aufgrund der Finanzkrise seit 2012 mehr als 110%. In der EU und im Euroraum stieg die durchschnittliche Bruttoverschuldung im vergangenen Jahrzehnt ebenfalls deutlich an. Betrug die Schuldenstandsquote 2005 in der EU noch knapp 62% (Euroraum 69%), so wurde Ende 2015 für die EU mit über 85% des BIP (Euroraum knapp 91%) ein wesentlich höherer Schuldenstand ausgewiesen.

Der Schuldenaufbau geht oft auf eine Defizitneigung (deficit bias) seitens der Entscheidungsträger zurück.³ Dem-

nach werden in wirtschaftlichen Abschwüngen aus Stabilisierungsgründen zu Recht Defizite zugelassen, die aber in guten Jahren dann nicht in gleichem Umfang durch die Erwirtschaftung von Überschüssen in den öffentlichen Haushalten ausgeglichen werden. Über den Konjunkturzyklus hinweg wird also keine (im Durchschnitt) ausgeglichene Haushaltsposition erreicht. Diese Defizitneigung führt nicht nur zu aufwachsender Verschuldung, sondern geht häufig mit einer prozyklischen Finanzpolitik einher. Automatische Stabilisatoren sorgen eigentlich auf natürliche Weise für eine Abfederung der Effekte in Auf- und Abschwungphasen, da sowohl staatliche Ausgaben für Arbeitslosigkeit als auch Steuereinnahmen von sich aus konjunkturreagibel sind. Diskretionäre Finanzpolitik hebt die automatischen Stabilisatoren jedoch teilweise aus, insbesondere in Aufschwungphasen.

Die wissenschaftliche Literatur hat mehrere Begründungsmodelle für das Vorliegen einer Defizitneigung hervorgebracht. Ein Verständnis für die Ursachen ist insofern wichtig, um die Angemessenheit der bisherigen Maßnahmen und die Wirksamkeit von Fiskalräten abschätzen zu können. Ein Kernaspekt ist die Informationsasymmetrie zwischen Politik und Bürgern.⁴ Regierungen sind möglicherweise zu optimistisch im Hinblick auf die Entwicklung der Steuereinnahmen oder ihre Fähigkeiten, eine vorteilhafte wirtschaftliche Entwicklung zu erzeugen. Dieser Überoptimismus führt, wenn Bürger nicht in der Lage sind, die tatsächliche Finanzlage richtig einzuschätzen, zu verstärkten Defiziten. In diesem Fall wäre eine unabhängige neutrale Institution wie ein Fiskalrat sinnvoll, der auf die zu optimistischen Prognosen öffentlich hinweist.⁵

Eine zweite Erklärung beruht auf dem im Vergleich zu den Wählern kürzeren Zeithorizont von politischen Entscheidungsträgern, da Politiker an ihre Wiederwahl denken.⁶ Sie diskontieren dann zukünftige Defizite stärker ab als die Wähler. Aber selbst wenn die Präferenzen der Bürger mit denen der politischen Entscheidungsträger im Einklang stehen, kann es zu übermäßigen Defiziten kommen. Geht eine Regierung davon aus, dass sie mit positiver Wahrscheinlichkeit in der kommenden Wahlperiode nicht mehr im Amt ist, kann sie die finanziellen Spielräume der Nach-

3 Vgl. die Übersichtsartikel R. Beetsma, X. Debrun: Fiscal Councils: Rationale and Effectiveness, IMF Working Paper, Nr. 16/86, 2016; sowie L. Calmfors, S. Wren-Lewis: What should fiscal councils do?, in: Economic Policy, 26. Jg. (2011), Nr. 68, S. 649-695.

4 Vgl. E. Maskin, J. Tirole: The politician and the judge: accountability in government, in: American Economic Review, 94. Jg. (2004), Nr. 4, S. 1034-1054.

5 Vgl. X. Debrun, T. Kinda: Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise – A New Dataset, IMF Working Paper, Nr. 14/58, 2014; D. D. Lassen: Fiscal Consolidations in Advanced Industrialized Democracies: Economics, Politics, and Governance, Studier i Finanspolitik, Nr. 2010/4, Swedish Fiscal Policy Council; sowie L. Jonung, M. Larch: Improving fiscal policy in the EU: the case for independent forecasts, European Economy – Economic Papers, Nr. 210, European Commission, DG ECFIN 2004.

6 Vgl. L. Calmfors, S. Wren-Lewis, a.a.O.

folgeregierung durch höhere Verschuldung einschränken und damit die Möglichkeit, Ausgaben in nicht präferierten Bereichen zu tätigen, beschränken.⁷

Schließlich kann eine Regierung die Kosten der Verschuldung nicht nur auf zukünftige Generationen oder Regierungen abwälzen, sondern bereits in der Gegenwart bestimmte Bevölkerungsgruppen benachteiligen oder bevorzugen. Die Finanzierung öffentlicher Ausgaben erfolgt in hohem Maße über Steuern und Abgaben, die weit in der Bevölkerung gestreut sind. Die Vorteile der damit finanzierten Ausgaben sind aber häufig auf bestimmte Gruppen konzentriert. Letztere werden unter Vernachlässigung der Kosten für die nicht bevorzugten Bevölkerungsgruppen für eine Ausdehnung der Ausgaben plädieren, was zu übermäßig hohen Ausgaben führt (common pool problem).⁸

Fiskalregeln

Fiskalregeln können eine sinnvolle Antwort auf eine ausufernde Verschuldung aufgrund regelmäßiger Defizite sein. Dabei dominieren Regeln des ausgeglichenen Haushalts (balanced budget), Verschuldungsregeln und zunehmend auch Ausgabenregeln. Die sogenannten Maastricht-Regeln sind ein gutes Beispiel, indem sie einfache Obergrenzen für Verschuldung (60% des BIP) und Haushaltsdefizit (3% des BIP p.a.) für die Länder der Eurozone festlegen. Die Wirksamkeit der Maastricht-Regeln und anderer ähnlicher Regeln wurde durch zweierlei Aspekte begrenzt. Zum einen fehlte es häufig an der Glaubwürdigkeit der Regeln. Die Defizitgrenze des Stabilitäts- und Wachstumspakts wurde bis einschließlich 2015 insgesamt 165 Mal nicht eingehalten, darunter auch von Deutschland zu Beginn der 2000er Jahre sowie während der Finanzkrise (insgesamt sieben Mal), auch wenn die Regelverletzungen von der Europäischen Kommission nicht immer durch die Einleitung sogenannter Defizitverfahren geahndet wurden. Auch die Schuldenstandsquoten vieler EU-Staaten lagen oder liegen oberhalb von 60% des BIP. Die schleichende Verletzung von Verträgen untergräbt das Vertrauen in die Politik, sich selbst zu regulieren. Zum anderen sind manche Regeln selbst zu grob und nehmen auf die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen keine oder zu wenig Rücksicht.

7 T. Kirsanova, C. Leith, S. Wren-Lewis: Optimal Debt Policy, and an Institutional Proposal to Help in its Implementation, *European Economy – Economic Papers*, Nr. 275, European Commission, DG ECFIN, 2007, S. 269-296.

8 Vgl. S. Krogstrup, C. Wyplosz: A common pool theory of supranational deficit ceilings, in: *European Economic Review*, 54. Jg. (2010), Nr. 2, S. 269-278.

Die Fiskalregeln der sogenannten zweiten Generation⁹ nehmen auch deswegen auf die konjunkturelle Situation und andere Faktoren wie Einmaleffekte (z.B. unvorhergesehene Ausgaben in der Folge von Naturkatastrophen) Rücksicht. Sie bestimmen die strukturelle Haushaltsposition und definieren lediglich in Bezug darauf eine Defizitobergrenze. Die Fiskalpaktregel und die deutsche Schuldenbremse sind Beispiele für eine Regel, bei der der Haushaltssaldo um eine Konjunkturkomponente sowie um Einmalmaßnahmen und -effekte bereinigt wird. Gleichwohl sind diese neuen Regeln häufig komplexer, und die exakte Berechnung der Defizitposition ist mitunter nur noch Experten verständlich. Methodische Probleme bei der „richtigen“ Konjunkturbereinigung und Uneindeutigkeiten bei der datentechnischen Abgrenzung in Bezug auf Einmaleffekte und staatliche Extrahaushalte kommen oft hinzu.

Ursprung, Verbreitung und Aufgaben von Fiskalräten

Fiskalräte können auf zweierlei Weise zur Lösung der obigen Schwierigkeiten beitragen. Aus theoretischer Sicht können Fiskalregeln alleine die Probleme lösen, wenn sie entsprechend auf mögliche Ausnahmen und länderspezifische Faktoren konditioniert wären. Allerdings ist die Frage, ob beispielsweise eine berechtigte Ausnahme vorliegt, für viele Bürger schwer zu beurteilen. In diesem Fall ist es hilfreich, wenn eine neutrale Institution eine öffentliche Bewertung abgibt und dadurch die Fiskalregel komplementiert. Damit steigen die Reputationskosten einer Regierung, die unberechtigterweise von der Regel abweicht.¹⁰

Außerdem sind Schätzungen von Regierungen zur wirtschaftlichen Entwicklung oder Haushaltslage oft zu optimistisch.¹¹ Dieses Problem kann prinzipiell in den Mechanismus einer Fiskalregel eingebaut werden, indem nicht nur der geplante Haushalt mit den Regeln kompatibel sein muss, sondern auch der Haushalt im Vollzug. Das Kontrollkonto der deutschen Schuldenbremse nimmt genau dieses vor. Allerdings sollte auf regelmäßige Regelverletzungen, selbst wenn sie auf einem Kontrollkonto verbucht würden, öffentlichkeitswirksam hingewiesen werden. Die Verzerrung von Regierungsprojektionen kann darüber hinaus überwunden werden, indem unabhängige Fiskalräte mit den für die Beurteilung der Regeleinhaltung relevanten Schätzungen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sowie der Haushaltsentwicklung betraut werden. So weisen

9 Vgl. A. Schaechter, T. Kinda, N. Budina, A. Weber: Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the „Next-Generation“ Rules. A New Dataset, IMF Working Paper, Nr. 12/187, 2012.

10 Vgl. insbesondere L. Calmfors, S. Wren-Lewis, a.a.O.; sowie X. Debrun, K. Takahashi: Independent Fiscal Councils in Continental Europe: Old Wine in New Bottles?, CESifo DICE Report, Nr. 3/2011.

11 Vgl. G. Kempkes: Cyclical Adjustment in Fiscal Rules: Some Evidence on Real-Time Bias for EU-15 Countries, in: *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, 70. Jg. (2014), Nr. 2, S. 278-315.

die Schätzungen von Fiskalräten im Gegensatz zu Regierungsprojektionen keine statistisch signifikante Verzerrung in die eine oder andere Richtung auf.¹²

In der öffentlichen Diskussion der Finanzpolitik spielt die Bewertung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte eine wichtige Rolle. Bei der Projektion langfristiger Entwicklungen bestehen jedoch wesentlich größere Unsicherheiten hinsichtlich der zu treffenden Annahmen wie z.B. zu Demografie und Produktivität. Fiskalregeln greifen dabei typischerweise nicht, da sie sich meistens nur auf Zeiträume der kurzen und mittleren Frist beziehen. Fiskalräte hingegen können zu optimistische Prognosen aufdecken und so die politische Einflussnahme auf die Finanz- und Haushaltsplanung begrenzen.

Vor dem Hintergrund der begrenzten Wirksamkeit von Fiskalregeln spricht einiges dafür, dass in der EU Fiskalregeln um Fiskalräte ergänzt werden sollten, um eine solide Finanzpolitik zu erreichen. In der Tat haben sich Fiskalräte über die letzten Jahrzehnte stark verbreitet.¹³ Abbildung 1 zeigt, dass insbesondere in Europa die Verbreitung stark zugenommen hat. Tabelle 1 listet die Namen der Fiskalräte, ihr Entstehungsjahr, ihre Größe (Zahl der Mitarbeiter) und Unabhängigkeit sowie ihre Aufgaben auf.

Die Aufgaben von Fiskalräten umfassen einen oder mehrere der folgenden Punkte:

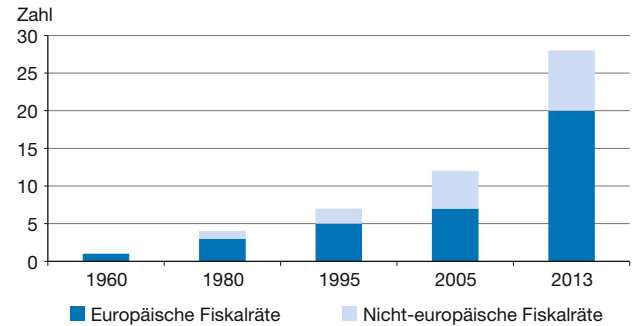
- Erstellung oder Bewertung/Evaluation von gesamtwirtschaftlichen Projektionen und Prognosen der öffentlichen Haushalte,
- Überwachung der Einhaltung von Fiskalregeln,
- bei Nicht-Einhaltung von Fiskalregeln normative Analyse und darauf basierende Empfehlungen und Vorschläge zur Finanz- und Wirtschaftspolitik,
- Quantifizierung von Politikmaßnahmen und Reformen (Kosten- und Ertragsschätzung),
- Analyse der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen.

Fiskalräte unterscheiden sich jedoch stark in ihren Schwerpunkten, nicht zuletzt weil die Aufgaben unterschiedliche Kompetenzen und Ressourcen verlangen. Die Erstellung

¹² Vgl. R. Hagemann: How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance?, in: OECD Journal: Economic Studies, Jg. 2011, Nr. 1; sowie L. Jonung, M. Larch: Improving fiscal policy in the EU: the case for independent forecasts, in: Economic Policy: A European Forum, 21. Jg. (2006), Nr. 47, S. 491-534.

¹³ Vgl. X. Debrun, T. Kinda, a.a.O.

Abbildung 1
Verbreitung von Fiskalräten



Quelle: X. Debrun, T. Kinda: Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise – A New Dataset, IMF Working Paper, Nr 14/58, 2014, S. 13; eigene Darstellung.

einer eigenen Prognose zur wirtschaftlichen Entwicklung ist beispielsweise deutlich aufwendiger als die Evaluation einer derartigen Prognose. Fiskalräte unterscheiden sich auch darin, ob und wenn ja, an welche Institutionen sie angeschlossen sind. Zum Teil sind sie an Parlamente angekoppelt in Form von Parliamentary Budget Offices (wie das Congressional Budget Office in den USA), zum Teil an die Exekutive; zum Teil sind sie aber auch völlig autonom. Gelegentlich liegt eine Anbindung an Rechnungshöfe oder Zentralbanken vor.

Fiskalrat in Deutschland

Die Situation in Deutschland unterscheidet sich von der in anderen Ländern in mehrfacher Hinsicht. Deutschland ist ein Föderalstaat, der wichtige staatliche Aufgaben auf mehrere Träger und Ebenen verteilt. Dieses Prinzip gilt auch für die Kontrolle der Lage der öffentlichen Finanzen und deren Entwicklungen. Ein gutes Beispiel ist der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“, der sich aus Vertretern verschiedener staatlicher Ebenen und Institutionen zusammensetzt und die Steuereinnahmen projiziert.

Ein weiteres Beispiel ist die sogenannte Gemeinschaftsdiagnose, im Rahmen derer mehrere große unabhängige Wirtschaftsforschungsinstitute im Auftrag der Bundesregierung eine gesamtwirtschaftliche Prognose erstellen. Schließlich hat der unabhängige Sachverständigenrat die Aufgabe, die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Deutschland zur Erleichterung der Urteilsbildung aller wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie der Öffentlichkeit zu begutachten und bewertet de facto die Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung in regelmäßigen Abständen.

Tabelle 1
Fiskalräte in OECD- und EU-Ländern

Land	Fiskalinstitution			Größe (Zahl)			Mandat				
	Name der Institution	Art der Institution	Gründungsdatum	Unabhängigkeit	Hochrangige Mitglieder	Mitarbeiter	Erstellung/Evaluation von Prognosen	Überwachung von Fiskalregeln	Normative Analyse und Empfehlung	Quantifizierung von Politikmaßnahmen	Schulden-tragfähigkeits-analyse
Australien	Parliamentary Budget Office	PBO	2012	1	7	28	0	0	0	1	1
Belgien	High Council of Finance	Fiskalrat	1989 (Reform 2013)	0	27	14	0	1	1	0	1
Bulgarien	Fiscal Council	Fiskalrat	2015	1	5	3	1	1	0	0	1
Chile	Advisory Fiscal Council	Fiskalrat	2013	0	5	0	0	1	1	0	0
Dänemark	Danish Economic Council	sonstige	1962 (Reform 2014)	1	26	20	1	1	1	0	1
Deutschland	Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats	Fiskalrat	2013	1	9	0,5	0	1	1	0	0
Estland	Fiscal Council	Fiskalrat	2014	1	6	0	1	1	1	0	0
Finnland	National Audit Office of Finland	Rechnungshof	2013	1	7	140	1	1	1	0	1
Frankreich	High Council of Public Finance	Fiskalrat	2013	1	11	3	1	1	1	0	0
Griechenland	Parliamentary Budget Office	PBO	2010	1	5	6	1	0	1	0	1
Großbritannien	Office for Budget Responsibility	Fiskalrat	2010	1	3	17	1	1	0	1	1
Irland	Irish Fiscal Advisory Council	Fiskalrat	2011/2012	1	5	5	1	1	1	0	1
Island	Keine Fiskalinstitution										
Israel	Keine Fiskalinstitution										
Italien	Parliamentary Budget Office	PBO	2014	1	5	k.A.	1	1	1	1	1
Japan	Fiscal System Council	Fiskalrat	1950	0	k.A.	k.A.	0	0	1	0	0
Kanada	Parliamentary Budget Office	PBO	2008	1	1	15	1	0	1	1	1
Korea	National Assembly Budget Office	PBO	2003	1	1	125	1	0	0	1	1
Kroatien	Fiscal Policy Committee	Fiskalrat	2011	1	7	1	1	1	0	0	1
Lettland	Fiscal Discipline Council	Fiskalrat	2014	1	6	4	1	1	1	0	0
Litauen	Budget Policy Monitoring Department at the National Audit Office	Rechnungshof	1990 (Reform 2014)	1	4	k.A.	1	1	1	1	0
Luxemburg	National Public Finance Council	Fiskalrat	2014	1	7	1	1	1	0	0	0
Malta	Fiscal Advisory Council	Fiskalrat	2015	1	3	0	1	1	1	0	0
Mexiko	Center for Public Finance Studies	PBO	1999	0	6	32	1	0	0	1	0
Neuseeland	The Treasury	sonstige	1840	0	6	360	1	1	1	1	1
Niederlande	CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis	sonstige	1945	1	3	190	1	1	0	1	1

Tabelle 1 Fortsetzung
Fiskalräte in OECD und EU-Ländern

Land	Name der Institution	Art der Institution	Gründungsdatum	Unabhängigkeit	Hochrangige Mitglieder	Mitarbeiter	Erstellung/Evaluation von Prognosen	Überwachung von Fiskalregeln	Normative Analyse und Empfehlung	Quantifizierung von Politikmaßnahmen	Schulden-tragfähigkeits-analyse
Norwegen	Keine Fiskalinstitution										
Österreich	Fiscal Advisory Council (ehemals Government Debt Committee)	Fiskalrat	1970 (Reform 2013)	1	15	3	1	1	1	0	1
Österreich	Parliamentary Budget Office	PBO	2012	1	1	8	0	0	1	0	0
Polen	Keine Fiskalinstitution										
Portugal	Public Finance Council	Fiskalrat	2012	1	7	15	1	1	1	0	1
Rumänien	Fiscal Council	Fiskalrat	2010	1	5	6	1	1	1	1	1
Schweden	Fiscal Policy Council	Fiskalrat	2007	1	6	6	0	1	1	0	1
Schweiz	Keine Fiskalinstitution										
Slowakei	Council for Budget Responsibility	Fiskalrat	2012	1	3	17	0	1	0	1	1
Slowenien	Fiscal Council	Fiskalrat		1	7	0	0	1	0	0	1
Spanien	Independent Authority of Fiscal Responsibility	Fiskalrat	2014	1	5	31	1	1	1	0	1
Tschechien	Keine Fiskalinstitution										
Ungarn	Fiscal Council	Fiskalrat	2008	1	3	4	1	1	0	0	0
USA	Congressional Budget Office	PBO	1974	1	1	250	1	0	0	1	1
Zypern	Fiscal Council	Fiskalrat	2014	1	3	6	1	1	1	0	0

Die Tabelle enthält alle OECD- und EU-Mitgliedstaaten. PBO steht für „Parliamentary Budget Office“ (Parlamentarisches Haushaltsbüro). In den Spalten mit binärer Antwort bedeutet eine 1 „vorhanden bzw. trifft zu“ und eine 0 „nicht vorhanden bzw. trifft nicht zu“.

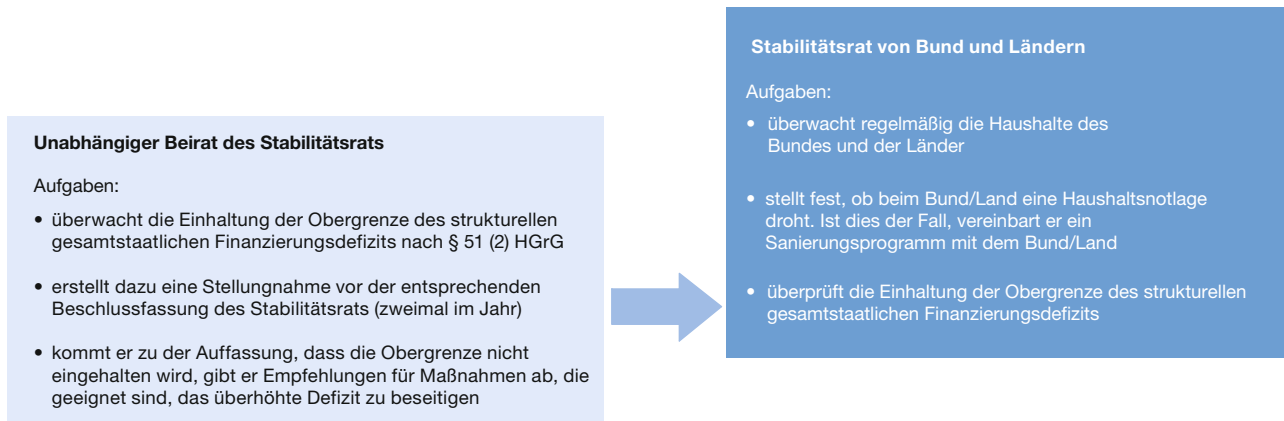
Quellen: X. Debrun, T. Kinda: Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise – A New Dataset, IMF Working Paper, Nr. 14/58, 2014; „Fiscal Institutions Database“ der Europäischen Kommission; Internetauftritte der nationalen Fiskalinstitutionen.

Der europäische Fiskalpakt von 2012 fordert jedoch explizit eine unabhängige Instanz zur Überwachung der darin festgelegten Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit von 0,5% des BIP. Die Überwachung dieser Obergrenze wird in Deutschland seit 2014 durch den Stabilitätsrat mit Unterstützung seines Unabhängigen Beirats übernommen (vgl. Abbildung 2). Der Stabilitätsrat setzt sich aus dem Bundesfinanz- und Bundeswirtschaftsminister sowie den 16 Finanzministern der Länder zusammen. Da er aus Mitgliedern der Exekutive besteht, ist der Stabilitätsrat allein kein – wie im Fiskalpakt gefordert – unabhängiger Fiskalrat. Der dem Stabilitätsrat zugeordnete Unabhängige Beirat wurde daher 2013 im Rahmen der Umsetzung des Fiskalpacts in Deutschland eingerichtet und kann als politisch neutrales Korrektiv an-

gesehen werden. Er besteht aus neun Experten – je ein Vertreter von Bundesbank, Sachverständigenrat, Gemeinschaftsdiagnose, Sozialversicherungen und Gemeindeorganisationen sowie jeweils zwei von Bundesregierung und Landesregierungen ernannte Vertreter.

Bis zur Einrichtung des Unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats gab es in Deutschland keinen unabhängigen Fiskalrat im engeren Sinne. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat de facto aber zu vielen Themen der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, der Einhaltung von Fiskalregeln, insbesondere der deutschen Schuldenbremse und der europäischen Verträge, detailliert Stellung genommen. Insofern ist die vom Internationalen Währungsfonds Anfang

Abbildung 2
Deutscher Stabilitätsrat



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Stand April 2014; eigene Bearbeitung.

2014¹⁴ vorgenommene Klassifikation des Sachverständigenrats als Fiskalrat in Deutschland nachvollziehbar, auch wenn das Mandat des Sachverständigenrats keinen expliziten Hinweis auf diese Tätigkeit im engeren Sinne gibt.

Fiskalräte und fiskalische Performanz

Führen Fiskalräte zu einer tragfähigen, mit den nationalen und europäischen Fiskalregeln übereinstimmenden Finanzpolitik? Die Frage ist berechtigt, da Fiskalregeln allein in der EU nicht hinreichend funktionieren. Die Einrichtung eines unabhängigen Fiskalrats könnte das verbessern, es sei denn, die Fiskalräte machen sich gegenüber Politik und Öffentlichkeit nicht ausreichend bemerkbar oder sie verfügen nicht über genügend Ressourcen, um dies zu tun. In diesem Fall wäre die Wirksamkeit von Fiskalräten sehr begrenzt.

Systematische empirische Evidenz zur Wirksamkeit von Fiskalräten ist nur vereinzelt vorhanden. Debrun und Kinda¹⁵ nutzen die Unterschiede in den Aufgaben und der Ausgestaltung der Fiskalräte über Zeit und Raum, um in einer Regressionsanalyse die Wirksamkeit von Fiskalregeln und Fiskalräten auf den Primärsaldo (Haushaltssaldo ohne Zinszahlungen) in den öffentlichen Haushalten von 58 Staaten im Zeitraum von 1990 bis 2011 zu ermitteln.

Sie finden heraus, dass ausgefeilte Fiskalregeln¹⁶ zu einer signifikant besseren Haushaltslage im Sinne des Primär-

überschusses führen. Das Gleiche gilt für die Existenz von Fiskalräten per se nicht. Es sind vielmehr bestimmte Tätigkeiten oder institutionelle Voraussetzungen von Fiskalräten, die positiv auf den Primärüberschuss wirken: Unabhängige Räte mit einer hinreichend großen Zahl von Mitarbeitern und einem klaren Mandat zur Überwachung von Fiskalregeln, die mit der eigenen Erstellung oder Bewertung von Prognosen betraut sind und eine hinreichend große Medienresonanz erreichen, schneiden hier am besten ab.

Maltritz und Wüste¹⁷ führen eine ähnliche Analyse für 27 EU-Mitgliedstaaten im Zeitraum vom 1991 bis 2011 durch und bestätigen im Kern die Erkenntnisse von Debrun und Kinda. Die Analyse lässt auf einen statistisch signifikanten Zusammenhang zwischen Fiskalregeln und dem Primärsaldo schließen. Für einen positiven Einfluss der bloßen Existenz von Fiskalräten auf den Primärsaldo finden aber auch Maltritz und Wüste keine Belege. Allerdings finden sie einen gemeinsamen signifikanten Einfluss von Fiskalregeln und Fiskalräten auf den Primärsaldo. Dies ist ein Indiz dafür, dass Fiskalregeln und Fiskalräte sich gegenseitig ergänzen und sich in ihrer Wirkung verstärken.

Diese Ergebnisse müssen, wie auch von den Autoren betont, mit Vorsicht interpretiert werden. Zum einen stützen sie sich vor allem auf Beobachtungen seit 2005, weil die Zahl der Fiskalräte seitdem stark zugenommen hat und damit eine systematische Analyse erst ermöglichen (vgl. Abbildung 1). Zudem umfasst der Betrachtungszeitraum die Finanzkrise, was einerseits für die Analyse hilfreich ist, da tatsächlich Variationen in der abhängigen Variable zu

14 Vgl. X. Debrun, T. Kinda, a.a.O. Zur Zeit der Erstellung des Papiers (Ende 2013/Anfang 2014) hatte der Unabhängige Beirat des Stabilitätsrats gerade erst seine Arbeit aufgenommen, weshalb kaum Informationen zu dessen Wirken verfügbar waren.

15 Vgl. ebenda.

16 Vgl. A. Schaechter, T. Kinda, N. Budina, A. Weber, a.a.O.

17 D. Maltritz, S. Wüste: Determinants of budget deficits in Europe: The role and relations of fiscal rules, fiscal councils, creative accounting and the Euro, in: Economic Modelling, Nr. 48, 2015, S. 222-236.

beobachten sind. Andererseits sehen viele Fiskalregeln Ausnahmen für signifikante Abschwünge vor, sodass die Überwachung von Fiskalregeln in diesem Umfeld weniger im Vordergrund steht.¹⁸

Ein grundsätzliches Problem der oben erwähnten Analysen liegt jedoch in der ökonometrischen Identifikation eines ursächlichen Effekts von Fiskalräten auf Primärüberschüsse. Die Einführung von Fiskalregeln und Fiskalräten wie auch ihre genaue institutionelle Ausgestaltung sind endogen und damit unter anderem von den Präferenzen der Wähler und der politischen Entscheidungsträger abhängig. Es ist daher denkbar, dass Staaten mit einer Präferenz für solide Finanzpolitik starke Fiskalregeln und unabhängige Fiskalräte einführen. Die damit einhergehende solidere Finanzpolitik würde dann den Regeln und Räten beigemessen, wird aber ursprünglich durch die generelle Präferenz des Landes getrieben. Dieser Vorbehalt bedeutet nicht, dass Regeln und Räte nicht sinnvoll sind, sondern nur, dass ein wissenschaftlicher Nachweis ihrer Wirksamkeit schwierig ist. Mit zunehmender Zeit und Verbreitung von Fiskalräten wird sich jedoch die Datenlage weiter verbessern, was detailliertere Wirkungsanalysen ermöglicht.

Ausblick

Die europäische Politik setzt Hoffnungen in die Wirksamkeit von Fiskalräten zur langfristigen Lösung der Verschuldungsprobleme in Europa, wie die Initiative der fünf Präsidenten, die Einrichtung eines Europäischen Fiskalausschusses und die Abmachung des Euro-Gipfels mit Griechenland deutlich machen. Diese Entwicklung steht im Einklang mit dem wachsenden Interesse internationaler Organisationen wie OECD, IWF und Europäischer Kommission an der Tätigkeit von Fiskalräten, deren Funktionsweisen und nationale Besonderheiten in Datenbanken dieser Institutionen kodiert und damit einer systematischen wissenschaftlichen Analyse prinzipiell zugänglich gemacht werden. Erste empirische Studien legen die Wirksamkeit von Fiskalräten nahe, wenn sie entsprechend ausgestaltet sind und wenn sie Fiskalregeln komplementieren.

18 Vgl. L. Calmfors, S. Wren-Lewis, a.a.O.; sowie X. Debrun, K. Takahashi, a.a.O.

Das Mandat der bisherigen Fiskalräte besteht vor allem in der Bewertung bzw. Erstellung von Prognosen und in der Überwachung der Einhaltung von Fiskalregeln. Damit kommt Fiskalräten die Rolle einer Wächterfunktion zu. Bei bewussten oder unbeabsichtigten Abweichungen durch Regierungen können Fiskalräte die Öffentlichkeit darüber informieren, dadurch die Reputationskosten für politische Entscheidungsträger erhöhen, und letztlich zu einer tragfähigen Finanzpolitik beitragen.

Weitergehende Funktionen, bei denen Fiskalräte, ähnlich wie eine Zentralbank in der Geldpolitik, die Verantwortung über die Ausführung der Fiskalpolitik übernehmen, scheitern aus verschiedenen Gründen verfehlt. Zum einen muss die Wirksamkeit von Fiskalräten in ihrer jetzigen Form noch intensiver untersucht werden. Zum anderen unterscheiden sich Fiskal- und Geldpolitik grundsätzlich. Die Einhaltung eines Inflationsziels durch die Geldpolitik ist eine klar definierte Aufgabe, bei der es sich anbietet, sie einer unabhängigen Institution zu übertragen. Eine ähnlich klare Zielsetzung gibt es bei der Fiskalpolitik nicht. Auch wenn die Zinspolitik einer Zentralbank verteilungspolitische Effekte auslöst, so ist die Verteilungspolitik und ihr Spannungsverhältnis zu Effizienzaspekten ein Wesensmerkmal der Fiskalpolitik. Zielkonflikte zwischen Effizienz und Gerechtigkeit müssen von demokratisch legitimierten Institutionen getroffen werden und nicht von Experten in einem Fiskalrat.¹⁹

Fiskalräte können vor allem dann zu einer Lösung der europäischen Schuldenkrise beitragen, wenn über ihre Einrichtung national entschieden wird und sie mit Experten besetzt sind, die das Land genau kennen und dort verankert sind (national ownership).²⁰ Damit unterscheiden sie sich von Kontroll- und Überwachungsmechanismen europäischer Institutionen, die als „Gegner“ von außen gesehen werden oder von politischen Kräften dafür instrumentalisiert werden. Nationale Fiskalräte können damit zu einer Kultur der soliden Finanzpolitik von innen heraus beitragen.

19 Vgl. X. Debrun, K. Takahashi, a.a.O.

20 Vgl. G. Kopits: Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices, in: OECD Journal on Budgeting, 11. Jg. (2011), Nr. 3, S. 35-52.

Title: *The Role of Independent Fiscal Institutions in Dealing with the Debt Crisis in Europe*

Abstract: *This article analyses the role of independent fiscal institutions (IFIs) in dealing with the debt crisis in Europe. IFIs take the role of a fiscal watchdog by producing their own (or assessing the government's) budget and macroeconomic forecast and have recently spread across many industrialized countries. Empirical evidence suggests that IFIs can contribute to solid public finances in conjunction with fiscal rules if these institutions are truly independent, have a clear mandate and access to sufficient resources, as well as a strong media impact.*

JEL Classification: H62, H68, H87