

SONDERTHEMA

Die **Ergebnisse** eines vom Staatsschuldenausschuss in Kooperation mit der Oesterreichischen Nationalbank (OeNB) Ende Jänner 2011 veranstalteten **internationalen Workshops** zum Thema „**Fiscal Policy Councils: Why do we need them and what makes them effective?**“ werden im Folgenden zusammengefasst.

Auf der **Website des Staatsschuldenausschusses** sind das Programm sowie die einzelnen Präsentationen des Workshops abrufbar (<http://www.staatsschuldenausschuss.at/de/workshop/workshops.jsp>). Eine schriftliche Fassung der Workshop-Beiträge wird in der Publikation **Wirtschaftspolitische Blätter der Wirtschaftskammer Österreich, Heft 2/2011** veröffentlicht. Die Ergebnisse und Schlussfolgerungen müssen nicht im Einklang mit den Einschätzungen des Staatsschuldenausschusses stehen.

NUTZEN VON FISKALPOLITISCHEN BERATUNGSGREMIEN UND SCHLÜSSELFAKTOREN FÜR DEREN ERFOLG

Vor dem Hintergrund der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise erscheint die Nachhaltigkeit der Fiskalpolitik – wie *Bernhard Felderer, Präsident des Staatsschuldenausschusses Österreichs*, einleitend feststellte – in neuem Licht: In der Krise fungierte die Fiskalpolitik durch das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren, durch Konjunkturprogramme sowie durch Maßnahmen zur Bankenrettung weltweit zunächst als ein wichtiger stabilisierender Faktor. Bis zum Frühjahr 2010 verschlechterte sich die Budgetlage jedoch in einigen EU-Ländern so massiv, dass die Finanzmärkte das Vertrauen in die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen dieser Länder verloren. Sie konnten ihren Finanzierungsbedarf in weiterer Folge nur noch erschwert decken. Erst die Etablierung eines „Rettungsschirms“ unter Beteiligung des IWF, der finanzielle Unterstützungsleistungen für Mitgliedstaaten gewährleistet, konnte die Lage teilweise beruhigen. In diesem Zusammenhang wurden auch vermehrt Überlegungen angestellt, welche Rolle **unabhängige Fiskalgremien auf nationaler Ebene** zur Gewährleistung der langfristigen Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen einnehmen könnten. Nach Ansicht Felderers könnte z. B. dem Staatsschuldenausschuss zusätzlich die Möglichkeit eingeräumt werden, Gesetzesbeschlüsse mit negativen Auswirkungen auf die fiskalische Nachhaltigkeit im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens zu verzögern („watch-dog, showing more teeth“).

Die Rolle von unabhängigen Fiskalinstitutionen wird in der umfangreichen Literatur über die **Determinanten erfolgreicher Budgetkonsolidierungen** behandelt. Seit Ende der 1980er-Jahre standen die Zusammensetzung einnahmen- und ausgabenseitiger Konsolidierungsmaßnahmen sowie die Bedeutung der politischen und institutionellen Rahmenbedingungen im Mittelpunkt der Forschungsaktivitäten. Seit den frühen 1990er-Jahren etablierten sich zunehmend **Forschungsfelder zur Architektur** (rechtlicher und institutioneller Vorgaben) **der nationalen Fiskalpolitik**. Sie umfassen

- (numerische) Fiskalregeln,
- unabhängige Institutionen der Fiskalpolitik,
- mittelfristige Haushaltsrahmenplanung einschließlich detaillierter mehrjähriger Budgetpläne und
- Budgetprozesse zur Erstellung, Genehmigung und Umsetzung von Budgetplänen.

Der Workshop „**Fiscal Policy Councils: Why do we need them and what makes them effective?**“ widmete sich drei Themenbereichen: Im **ersten Block** zum Thema „**The Rationale for Fiscal Policy Councils**“ wurden Argumente zur Etablierung von beratenden Fiskalgremien erläutert. Der **zweite Block** „**National Fiscal Policy Councils: Mandate, Design and Effectiveness**“ befasste sich mit den Erfahrungen von bestehenden Beratungsgremien der Fiskalpolitik in Schweden, Belgien und Österreich. Im **dritten Block** wurde die Frage „**Gremien zur Stärkung der Fiskaldisziplin: Gibt es Schlüsselfaktoren**“

für den Erfolg?“ mit Teilnehmern aus der Politik und Wissenschaft im Rahmen einer **Podiumsdiskussion** diskutiert.

Risiken unsolider Fiskalpolitik und Rolle unabhängiger Beratungsgremien

Der **erste Themenblock** des Workshops „**The Rationale for Fiscal Policy Councils**“ beschäftigte sich zunächst mit den ökonomischen Motiven für die Einrichtung von unabhängigen Fiskalgremien und ging in weiterer Folge auf deren Aufgabengebiete aus theoretischer Sicht ein.

Adam Török (Ungarischer Fiskalrat 2009-2010 und Pannonische Universität) stellte die Frage nach „**Costs and Risks of Excessive Government Debt**“, die durch die erhebliche Verschlechterung der Fiskalposition zahlreicher Länder im Zuge der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise wieder in den Vordergrund gerückt ist. Török warnte vor übermäßiger öffentlicher Verschuldung, die das hohe Risiko in sich birgt, **Schuldenkrisen** (Liquiditäts-¹ und Solvenzprobleme² der betroffenen Staaten) auszulösen. Mit ihnen sind weitere Risiken und **negative externe Effekte** verbunden, wie z. B. der Verlust des Vertrauens der Bevölkerung und Investoren in die Politik, die Dämpfung des Wachstumspotenzials durch eine „Explosion“ der Kapitalkosten und/oder eine Abwanderung von Humankapital. Die internationale Dimension der Risiken einer nationalen Schuldenkrise besteht vor allem in der Störung des internationalen Investitionsklimas, da Schuldenkrisen Übertragungs- bzw. Ansteckungsängste schüren. Mit der Abwertung der heimischen Währung, die im Regelfall mit Schuldenkrisen einhergeht, ist zudem eine Reduktion des Lebensstandards verbunden, die aus der Erhöhung der Importpreise, Verteuerung von Fremdwährungskrediten sowie Redimensionierung des öffentlichen Leistungsangebots (z. B. wegen Kompensation des Mehraufwandes bei Vorleistungen und Zinsendienst) resultiert. Ferner kann nach Ausführungen Töröks der **Reputationsverlust** infolge einer Schuldenkrise eine zunehmende Ausgrenzung im Welthandel nach sich ziehen, wenn z. B. verunsicherte Investoren aus dem Ausland das Volumen der Direktinvestitionen reduzieren und der technologische Fortschritt mit den internationalen Anforderungen allmählich nicht mehr Schritt halten kann.

Um die Entstehung von Schulden- bzw. Finanzkrisen zu verhindern, bedarf es nach Ansicht Töröks eines „**Frühwarnsystems**“. Anhand einzelner **Indikatoren** lässt sich eine Einschätzung über die Stabilität der Finanzmärkte bzw. Gefahr einer Schuldenkrise objektivieren. Török betonte dabei die **Bedeutung** der (**subjektiven**) **Wahrnehmung** dieser Indikatoren durch die **Öffentlichkeit**, die durch Inhalt und Art der **Kommunikation** (z. B. Wortwahl) wesentlich beeinflusst wird. Zur Krisenprävention und Verhinderung einer exzessiven Schuldenausweitung vor allem infolge politischer Wahlzyklen („fiscal alcoholism“ nach Kopits) ist Török zufolge die Erhöhung der **Transparenz** ausschlaggebend. Transparenz könnte seiner Ansicht nach durch ein unabhängiges fiskalpolitisches Beratungsgremium („Fiscal Policy Committee - FPC“) wesentlich gefördert werden.

Heinz Handler (Technische Universität Wien) bestätigte die mannigfaltigen negativen Auswirkungen übermäßiger Staatsverschuldung, wies in seinem Kommentar aber auch auf weitere Dimensionen der Staatsverschuldung hin. Den von Török angeführten Kosten der (übermäßigen) Staatsverschuldung sind z. B. mögliche Wohlfahrtsgewinne gegenüberzustellen, die ohne Fremdmittelaufnahmen nicht abzuschöpfen wären und fallweise die zusätzliche Belastung durch den Annuitätendienst aufwiegen könnten. Folglich sollte die Budgetpolitik verstärkt durch **Kosten-Nutzen-Erwägungen** geleitet und eine Neuverschuldung an bestimmte Kriterien (z. B. Nachholbedarf im Bereich von Infrastrukturinvestitionen) gebunden sein. Ergänzend zu Töröks Ausführungen zu den Risiken von Schuldenkrisen wies Handler auf den Aspekt hin, dass Krisenzeiten die **Chancen zur Umsetzung struktureller Reformen** deutlich erhöhen. Auf europäischer Ebene sollte auch verstärkt die Diskussion über eine europäische Fiskalunion geführt werden. Ferner müsste das bestehende Instrumentarium der EU zur Überwachung der Fiskaldisziplin, insbesondere der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt, überdacht und effektiver eingesetzt werden. Auch Handler hob abschließend die **Transparenz** öffentlicher Finanzen als **Schlüsselfaktor der Fiskaldisziplin** hervor, die durch unabhängige Institutionen durch Bereitstellung von Daten, Analysen,

1 Möglichkeit, Wertpapiere möglichst schnell (und ohne den Kurs zu beeinflussen) kaufen und verkaufen zu können.

2 Zahlungsunfähigkeit, aber auch übermäßig hohe Risikoaufschläge, die einen kritischen Schwellenwert überschreiten.

Prognosen, Evaluationen etc. erhöht werden kann. FPCs können aber ein fehlendes **politisches Bekenntnis zur Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen** nicht kompensieren. Ferner müssen die fiskalpolitische Entscheidungsbefugnis sowie die Verantwortlichkeit gegenüber der Öffentlichkeit Kernelemente der Politik bleiben.

Xavier Debrun (Internationaler Währungsfonds) ging in seinem Beitrag **“The Role of Fiscal Policy Councils in Theory“** auf die theoretische Untermauerung von unabhängigen nationalen Fiskalinstitutionen ein. Seiner Ansicht nach ist die theoretische **Fundierung** (Theorie, Modelle) für klare Antworten über die Effektivität von FPCs noch **nicht ausreichend**. Eine analoge Anwendung jener **Argumentationen** auf die Fiskalpolitik, die zur **Delegation** der Geldpolitik an Notenbanken führten, ist unangebracht. So gilt das Problem der Zeitinkonsistenz³ für die Fiskalpolitik nur eingeschränkt, da polit-ökonomische Anreize für Budgetdefizite und deren Ausweitung dauerhaft bestehen (z. B. Common-Pool-Problem, Klientelpolitik, Kurzfristorientierung, Wahlzyklus mit dem Bestreben der Wiederwahl). Ferner stellt sich die Zielformulierung bei der Fiskalpolitik komplexer dar: einerseits durch multiple, teilweise miteinander konkurrierende Ziele (z. B. Schuldenrückführung und diskretionäre Stabilisierungspolitik), andererseits durch den Mangel an allgemein anerkannten Vorgaben (z. B. angemessenes Verschuldungsniveau als Zielwert).

Debrun illustrierte anhand eines **Modells**, dass politische Amtsinhaber Anreize haben, von einer gesellschaftlich optimalen Versorgung mit öffentlichen Gütern (korrespondierend mit einem bestimmten Budgetdefizit) unter Inkaufnahme einer Defizitausweitung abzuweichen, um ihre Chance auf Wiederwahl zu erhöhen. In der Modellvariante ohne Existenz eines FPC bewertet der Wähler das zusätzliche Angebot an öffentlichen Gütern (bei konstanter Steuerlast) als Kompetenz der Regierung. Der Wähler kann ohne Zusatzinformationen nicht unterscheiden, ob die Defizitausweitung durch eine inadäquate Politik oder durch andere negative Einflussfaktoren wie beispielsweise Konjunkturerinbrüche („bad luck or bad policy“) begründet war. In einer Modellvariante einschließlich eines FPC (ausgestattet mit einem klaren Mandat, die Wählerschaft über die Ursachen einer Defizitausweitung zu informieren) werden die Anreize für opportunistisches Verhalten der Regierung reduziert und die Chancen zur Wiederwahl durch Fiskaldisziplin erhöht. Auf Basis dieser modellgestützten Erkenntnisse zog Debrun den Schluss, dass ein FPC nur dann eine effektive Rolle einnehmen kann, wenn es die Interaktion zwischen Bevölkerung und Politik durch Reduktion **asymmetrischer Information** beeinflussen kann. Insbesondere diese Möglichkeit eines FPC, am Kern des demokratischen Prozesses ansetzen zu können, zeichnet eine institutionelle Lösung im Vergleich zu einer Fiskalregel aus.

Daniele Franco (Banca d'Italia) bezog seinen Kommentar zunächst auf die wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen aus den Ausführungen Debruns. Er ergänzte, dass FPCs – im Gegensatz zu Notenbanken, die uneingeschränkt mit der Geldpolitik betraut sind – nicht für die Fiskalpolitik per se zuständig sind, sondern versuchen müssen, auf Entscheidungen der Regierung Einfluss zu nehmen. Ferner hob Franco hervor, dass für das **Design von FPCs** kein einheitliches Rezept existiert, da nationale, zum Teil sehr spezifische Gegebenheiten und Ursachen für Defizite zu berücksichtigen sind. Franco unterstrich, dass FPCs nicht außerhalb der politischen Arena agieren können, wenn sie bei der Interaktion zwischen Wähler und Politik ansetzen müssen. Franco zeigte ferner mögliche **Modellerweiterungen** auf, um den Einfluss einer Ausweitung der Agenden der FPCs (Bereitstellung von Makro- und Fiskalprognosen, Verabschiedung von Empfehlungen, Unterstützung der Budgetkoordination zwischen Gebietskörperschaften) auf die bisher gewonnenen Ergebnisse testen zu können. Schließlich stellte er fest, dass die Effektivität eines FPC davon abhängt, ob ein Zusammenspiel mit Fiskalregeln (z. B. Überprüfung der Einhaltung von Fiskalregeln durch ein FPC) bzw. eine Einbettung in einem nationalen **fiskalpolitischen Gesamtrahmen** erfolgt. Letzterer wird auch auf europäischer Ebene seitens der Van Rompuy Task Force und Europäischen Kommission zunehmend gefordert, um die Einhaltung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes zu unterstützen. Allerdings besteht nach Ansicht Francos auch alternativ zur Etablierung eines FPC die Möglichkeit, die Offenlegungspflichten der fiskalpolitischen Autoritäten oder das Mandat existierender Institutionen (z. B. Notenbank, Rechnungshof, Parlament) auszuweiten.

3 Es besteht der Anreiz, zu einem späteren Zeitpunkt eine andere Politik als geplant bzw. angekündigt zu verfolgen.

Mandat, Design und Effektivität von Fiskalgremien: ein internationaler Erfahrungsaustausch

Der Fokus des **zweiten Veranstaltungsblocks** war auf das „**Mandat, Design und die Effektivität**“ von drei nationalen **Beratungsgremien** der Fiskalpolitik („The Swedish Fiscal Policy Council“, „Belgium’s High Council of Finance“ und Österreichs Staatsschuldenausschuss) gerichtet.

Lars Calmfors (Schwedischer Fiskalrat und Universität Stockholm) stellte in seinem Beitrag den im Jahre 2007 gegründeten „**Fiscal Policy Council**“ Schwedens vor. Die **Aufgaben** dieses Gremiums bestehen vor allem darin, die Erreichung der fiskalpolitischen Ziele (langfristige Tragfähigkeit, Budgetüberschussziel von 1% des BIP über den Konjunkturzyklus, Einhaltung des Ausgabenrahmens des Zentralstaates sowie Konsistenz der Fiskalpolitik mit den konjunkturellen Rahmenbedingungen) zu überprüfen. Ferner evaluiert der FPC, ob die Fiskalpolitik im Einklang mit nachhaltigem Wirtschaftswachstum und hoher Beschäftigung steht und ob Klarheit über ökonomische Effekte von Politikmaßnahmen besteht. Schließlich beurteilt der FPC die Qualität der Konjunkturprognose der Bundesregierung sowie der zugrunde gelegten Modelle. Zur Wahrnehmung dieser Aufgaben werden **acht Mitglieder** (sechs Vertreter der Wissenschaft, zwei ehemalige Politiker), die durch ein vierköpfiges Sekretariat unterstützt werden, für eine Funktionsperiode von drei Jahren von der Bundesregierung nominiert. Der FPC ist zudem in ein institutionelles Umfeld (z. B. National Institute for Economic Research, Office for Budget Management, National Debt Office) eingebettet, das es ermöglicht, an themenrelevante Arbeiten anderer Institutionen (Makro- und Fiskalprognosen, Analysen) anzuknüpfen.

Die Ergebnisse der **Analysen und die Empfehlungen** sind an die **Bundesregierung** gerichtet, werden aber auch der **breiten Öffentlichkeit** durch eine öffentliche Anhörung im Parlament und in Form eines Jahresberichts, dem auch große mediale Beachtung geschenkt wird, zugänglich gemacht. Der FPC konnte sich als bedeutender Akteur in der wirtschaftspolitischen Diskussion Schwedens etablieren und zumindest fallweise dazu beitragen, **Transparenz und Fiskaldisziplin zu erhöhen**. So konnte der FPC eine nachhaltige Belastung der Staatsfinanzen durch einen Aufruf zur Vermeidung teurer Wahlversprechen im Jahr 2010 verhindern. Allerdings gab es in letzter Zeit auch Anzeichen, dass der FPC nicht von allen politischen Entscheidungsträgern geschätzt und unterstützt wird.

Calmfors’ Ausführungen schlossen mit sieben **Lektionen aus den Erfahrungen Schwedens** zur Wahrung der Glaubwürdigkeit und Effektivität unabhängiger Fiskalinstitutionen:

- **Vermeidung** von direkter, mündlicher **Politikberatung** unter **Ausschluss der Öffentlichkeit**,
- Besetzung mit **Vertretern aus der Wissenschaft**, deren Anreiz zur Objektivität wegen eines möglichen Reputationsverlusts in der akademischen Szene hoch ist,
- Gewährleistung **formaler Unabhängigkeit**, z. B. durch Nominierung der Mitglieder auf Basis von Vorschlägen des FPC, überlappende Neubesetzung oder längere Funktionsperioden,
- angemessene finanzielle **Ressourcenausstattung** von Beginn an und von Seiten einer neutralen Stelle,
- **keine** eigene Erstellung von **Prognosen**, die für politische Intervention besondere Angriffsflächen bieten,
- Festlegung von **vordefinierten Prozessen zur Evaluierung** der Tätigkeiten des FPC (z. B. Qualitätskontrolle durch internationale Institutionen),
- **breites Aufgaben-** bzw. **Themenspektrum**, wodurch Spannungsfelder zwischen Politikbereichen besser aufgezeigt werden könnten.

Geert Langenus (Belgische Nationalbank) gab in seiner Präsentation zunächst eine Einführung zum institutionellen Aufbau des „**High Council of Finance**“ (HCF) in **Belgien**, der 1937 gegründet und dessen Aufbau und Mandat 1989 im Zuge der Transformation Belgiens in einen Bundesstaat angepasst wurden.

Die **Aufgaben** des HCF in seiner heutigen Form bestehen im Wesentlichen darin, die Budgetpolitik der zentralen und regionalen Regierungen regelmäßig zu evaluieren, Langfristprojektionen für die altersabhängigen Ausgaben zu erstellen sowie die Budgets aller staatlichen Ebenen zu koordinieren. Das Gremium ist in zwei permanente Sektionen und eine Studienkommission unterteilt. Die Sektion „Steuern und Sozialversicherungsbeiträge“ widmet sich dem Themenkomplex der Abgaben. Die Sektion „Finanzierungserfordernisse des öffentlichen Sektors“ – auf die in weiterer Folge fokussiert wird – erstellt Budgetanalysen und verabschiedet Empfehlungen zur Budgetpolitik. Die Studienkommission ist mit der Erstellung des jährlichen Berichts über die budgetären und sozialen Auswirkungen der Bevölkerungsalterung befasst. Neben dem Vorsitzenden (Finanzminister) und den beiden Stellvertretern (darunter der Notenbankgouverneur) besteht der HCF aus **24 Mitgliedern** (je 12 für die beiden permanenten Sektionen). Eine Hälfte der Mitglieder wird auf Vorschlag einiger Bundesminister sowie Institutionen (z. B. Nationalbank, Federal Planning Bureau) für eine Amtszeit von fünf Jahren nominiert, die andere Hälfte wird seitens der regionalen und kommunalen Regierungen vorgeschlagen. Das Sekretariat des HCF wird aus Mitarbeitern des Finanzministeriums besetzt. Die **Sektion „Finanzierungserfordernisse des öffentlichen Sektors“** dokumentiert ihre Arbeit in **zwei Berichten**. Im ersten Bericht erfolgt eine Bewertung der Budgetpolitik (der Vergangenheit und Gegenwart), insbesondere die Implementierung des Stabilitätsprogramms sowie die Einhaltung der Budgetziele. Der zweite Bericht präsentiert Empfehlungen zur Budgetpolitik sowie mittel- und langfristige Zielwerte für den Finanzierungssaldo.

Zur Messung des **Einflusses der Empfehlungen** des HCF auf die Budgetpolitik stellte Langenus einen **Indikator** vor, der auf Basis von fünf Fragen determiniert wird. Dabei werden u. a. die Berücksichtigung der Empfehlungen des HCF im Update des mittelfristigen Budgetprogramms und die Einhaltung der empfohlenen Budgetziele bewertet. Die Ergebnisse legen den Schluss nahe, dass der HCF hinsichtlich der Stärkung der Budgetdisziplin vor allem auf subsektoraler Ebene erfolgreich war. Allerdings ließ sein Einfluss nach Einführung des Euro deutlich nach. Am Ende seiner Ausführungen lieferte Langenus **Ansatzpunkte**, um die Effektivität des HCF zu erhöhen und die **Fiskaldisziplin zu stärken**. Dazu zählten u. a. eine bessere Abstimmung des Budgeterstellungprozesses (Empfehlungen – koordinierte Budgetzieldefinition – Budgeterstellung), die Erhöhung der politischen Kosten für eine Abweichung von Empfehlungen (z. B. Rechtfertigung vor dem Parlament) und eine stärkere und klare Anbindung der Empfehlungen an die Fiskalregeln der EU.

Günther Chaloupek (Österreichischer Staatsschuldenausschuss und Arbeiterkammer Wien) stellte den **Staatsschuldenausschuss (STA) Österreichs** vor, der 1970 gegründet und dessen Mandat im Jahr 2002 auf Basis eines Bundesgesetzes auf alle Gebietskörperschaften erweitert wurde. Zu den **Aufgaben** des STA zählen u. a. die Einschätzung der finanzpolitischen Lage mit Vorschau, Analysen über volkswirtschaftliche Auswirkungen der Finanzoperationen, Analyse der Nachhaltigkeit und Qualität der Budgetpolitik der öffentlichen Haushalte, Abgabe von schriftlichen Empfehlungen zur Finanzpolitik sowie die Mitwirkung bei der öffentlichen Meinungsbildung. Der Ausschuss setzt sich aus **12 stimmberechtigten Mitgliedern** (6 Nominierungen durch die Bundesregierung, je 3 Nominierungen durch die Wirtschaftskammer Österreich⁴ und die Bundesarbeitskammer), 3 Mitgliedern ohne Stimmrecht (Entsendung durch die Landeshauptleutekonferenz, den Gemeinde- und Städtebund) sowie einem Vertreter der Oesterreichischen Nationalbank mit beratender Stimme zusammen, die für vier Jahre nominiert werden. Die Ausarbeitung des Jahresberichtes sowie der Empfehlungen erfolgt auf Basis der Vorarbeiten des Büros des STA (3 Mitarbeiter) zunächst in einem Arbeitsausschuss, der sich aus einem Teil der Mitglieder des STA sowie externen Experten zusammensetzt. Die Endredaktion der Berichte und Empfehlungen obliegt den stimmberechtigten Mitgliedern des STA. Der STA-Jahresbericht, der neben umfangreichen Analysen über die Fiskalposition der Gebietskörperschaften auch die Empfehlungen zur Budgetpolitik und deren Finanzierung enthält, wird dem Bundesminister für Finanzen übermittelt. Dieser hat den Bericht der Bundesregierung und dem Nationalrat zur Kenntnis zu bringen. Alle Ergebnisse des Ausschusses werden darüber hinaus vom Präsidenten des STA im Rahmen von Pressekonferenzen der Öffentlichkeit präsentiert.

Im zweiten Teil der Präsentation thematisierte Chaloupek den Wandel des STA in den 1990er-Jahren vom Fokus der Schuldenfinanzierung des Bundes in Richtung Fiskalpolitik des gesamten öffentlichen Sektors, der auch in der Ausgestaltung der Empfehlungen entsprechend Niederschlag fand. Seit der Aus-

4 Im Einvernehmen mit der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs.

weitung des Mandates 2002 kristallisierten sich vier Themenbereiche für die **Anknüpfung der Empfehlungen** heraus:

1. Fiskalpolitik im Kontext der konjunkturellen Entwicklungen (z. B. Grundprinzip eines ausgeglichenen Budgetsaldos über den Konjunkturzyklus, konsequente Rückführung des Budgetdefizits nach der Krise),
2. strukturelle Entwicklungen in den öffentlichen Haushalten (z. B. Umschichtung zu Ausgabenkategorien mit Investitionscharakter, Strukturreformen im Pensions-, Gesundheits- und Bildungssystem),
3. Koordination der Budgets der unterschiedlichen gebietskörperschaftlichen Ebenen (Entflechtung von Verantwortlichkeiten, Reduktion intergovernmentaler Transfers) und
4. Aspekte des Debt Managements (Fristigkeitsprofil der Bundesschuld, Verbesserung des Risikomanagements auf kommunaler Ebene).

Abschließend strich Chaloupek die zunehmende Bedeutung der fiskalpolitischen Beratung des STA hervor, die sich auch durch die wachsende Aufmerksamkeit der politischen Entscheidungsträger, Medien sowie Öffentlichkeit zeigt. Der Jahresbericht des STA stellt seiner Ansicht nach eine wichtige und anerkannte Informations- und Datenquelle dar, die zur Objektivierung der wirtschaftspolitischen Diskussion beiträgt. Der STA nimmt durch Kommunikation von Grundprinzipien und Entwicklungstendenzen der Fiskalpolitik auf die öffentliche Meinungsbildung Einfluss, ist aber kein aktiver Teilnehmer am laufenden fiskalpolitischen Diskurs sowie Budgeterstellungsprozess.

Im Kommentar von *Gerhard Steger (Bundesministerium für Finanzen, Österreich)* wurde vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen auf europäischer Ebene (hohe öffentliche Verschuldung, Ausgleich makroökonomischer Ungleichgewichte, Stärkung des präventiven und korrekativen Arms des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes, fiskalpolitische Regeln und deren Überwachung auf nationaler Ebene) die **zunehmende Bedeutung** von FPCs hervorgehoben. Steger sprach sich – anknüpfend an Langenus' Ausführungen – für klar formulierte und rezente **Empfehlungen an den Finanzminister aus**, die auch auf den **Fiskalrahmen der EU** Bezug nehmen müssen.

Ungeachtet der unterschiedlichen institutionellen Ausgestaltung der vorgestellten Fiskalgremien kommt Steger zufolge der **Glaubwürdigkeit** dieser **Institutionen als Schuldenwächter** eine Schlüsselrolle zu. Wesentlich hierfür ist die Zusammensetzung des Gremiums, die durch Verbindung von Wissenschaft und Praxis eine forschungsbasierte und zugleich praxisorientierte Arbeit gewährleisten sollte. Um die wirtschaftspolitische Debatte zu bereichern und die Transparenz zu erhöhen, ist weiters eine Veröffentlichung der Empfehlungen essenziell. Im Gegensatz zu Calmfors' Ausführungen sprach sich Steger für eine **kombinierte Strategie der Kommunikation und Politikberatung** (sowohl öffentlich und schriftlich als auch intern und mündlich) aus, um Inhalte möglichst effektiv und zielorientiert zu transportieren: Interne wirtschaftspolitische Diskussionen schaffen die Möglichkeit, Argumente zu reflektieren und politische Positionen zu überdenken, ohne auf mediale Reaktionen achten zu müssen.

Ralf Kronberger (Wirtschaftskammer Österreich) stellte zu Beginn seines Beitrags die nationale und internationale **Aufgabenverteilung** zur Diskussion (z. B. wie Aufgaben zwischen nationalen Institutionen wie Finanzministerium, Rechnungshof, Wirtschaftsforschungsinstituten, Parlament und FPC verteilt bzw. inwieweit Empfehlungen der europäischen Institutionen eine Vorgabe für nationale Beratungsgremien sein sollten und letztlich die europäische Ebene die Funktion der FPCs auf „watch-dogs“ reduziert sehen könnte). Kronberger vertrat die Ansicht, dass fiskalpolitische Beratungsgremien zur Fiskaldisziplin beitragen, betonte aber die Schwierigkeiten, den Einfluss bzw. die **Effektivität** der Gremien zu messen und zu evaluieren (z. B. methodologische Vorbehalte hinsichtlich synthetischer Indikatoren und Unklarheiten über kausale Zusammenhänge). Der Versuch Kronbergers, die Umsetzung wichtiger Empfehlungen des STA durch die Politik exemplarisch zu belegen, ergibt unklare Ergebnisse; auch vor dem Hintergrund, dass unklar ist, was eigentlich bewertet werden soll: Die Beeinflussung von politischen Zielsetzungen oder die Zielerreichung bei gegebenen politischen Zielsetzungen? Es wurden kaum sichtbare Fortschritte bei der Umsetzung struktureller Reformmaßnahmen, die der STA mehrfach u. a. im Bereich der öffentlichen Verwaltung, Pensionssysteme, des Gesundheits- und Bildungswesens einforderte, erzielt. Demge-

genüber ist Kronberger zufolge der Beitrag des STA zur Erhöhung der Transparenz durch den STA-Jahresbericht, Studien, Medienarbeit und Workshops unbestritten.

Gebhard Kirchgässner (Universität St. Gallen) strich in seinem Kommentar die Unterschiedlichkeit der drei vorgestellten Beratungsgremien Schwedens, Belgiens und Österreichs hervor und brachte dies exemplarisch anhand des Aspekts der **Unabhängigkeit** der Gremien zum Ausdruck. In Belgien werden die Mitglieder von den verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen nominiert. Dadurch wird für die Mitglieder die Wahrnehmung ihrer Aufgaben insofern erschwert, als sie auch die Interessen der nominierenden Stellen zu berücksichtigen haben. In Schweden wird die Unabhängigkeit des Fiskalrates durch die Nominierung von Vertretern der Wissenschaft, die auf Basis eines Eigenvorschlages des Fiskalrates erfolgt, gewährleistet. Im STA werden die Mitglieder von verschiedenen Interessensgruppen entsendet. Damit kann sich auch die politische Vielfalt bei der Formulierung der Empfehlungen widerspiegeln. Die Verabschiedung konkreter, politik-relevanter Empfehlungen wird durch die unterschiedlichen Positionen der Mitglieder jedoch erschwert. Ein **Naheverhältnis** der Mitglieder eines FPC zur **Politik** ist nach Ansicht Kirchgässners aber nicht a priori nachteilig zu beurteilen: Die politische Nähe der Mitglieder kann auch deren Einflussmöglichkeiten auf die Fiskalpolitik erhöhen (z. B. persönliche Berater des US-Präsidenten). Schließlich thematisierte Kirchgässner die **Kommunikationswege** für eine Einflussnahme auf fiskalpolitische Entscheidungen: Seiner Ansicht nach sind formelle Kanäle über die Öffentlichkeit (Berichte, Pressekonferenzen, Hearings im Parlament) im Sinne der Transparenz und Glaubwürdigkeit ein wichtiger Ansatz. Allerdings zeigt die Praxis, dass über informelle, direkte Kontakte zu politischen Entscheidungsträgern sehr viel erreicht werden kann (z. B. Sachverständigenrat Deutschland).

Schlüsselfaktoren für den Erfolg von Fiskalgremien

Die abschließende **Podiumsdiskussion „Gremien zur Stärkung der Fiskaldisziplin: Gibt es Schlüsselfaktoren für den Erfolg?“** diente dem wirtschaftspolitischen Dialog zwischen Politik und Wissenschaft mit dem Ziel, Perspektiven für solide öffentliche Finanzen in Europa aufzuzeigen.

Ewald Nowotny (Gouverneur, Oesterreichische Nationalbank) leitete die Diskussion mit der Feststellung ein, dass Institutionen zur Förderung der Fiskaldisziplin sehr bedeutsam, aber mit zwei Problemfeldern konfrontiert sind: Erstens obliegt die Budgethoheit – insbesondere die Einnahmen- und Ausgabenstruktur des Staates – den demokratisch legitimierten Regierungen, wodurch die direkten Eingriffsmöglichkeiten von FPCs eingeschränkt sind. Die wesentliche Rolle der FPCs besteht nach Ansicht Nowotnys in der Förderung der **Transparenz** über die tatsächliche Budgetlage und in der Stützung von **rationalen politischen Entscheidungen** durch Aufbereitung der Faktenlage. Diskretionäre ausgabenseitige Maßnahmen des Staates sowie deren finanzielle Bedeckung liegen in der Verantwortung der politischen Entscheidungsträger. Zweitens gab Nowotny zu bedenken, dass Budgetdefizite auch durch **exogene Faktoren** verursacht werden können (z. B. durch gesamtwirtschaftliche Nachfrageausfälle über die Wirkung der automatischen Stabilisatoren, durch die alternde Bevölkerung oder durch unabdingbare private Schuldübernahmen). Der Staat sah sich in der Finanz- und Wirtschaftskrise teilweise gezwungen, private Verluste zu sozialisieren und Haftungen für private Verbindlichkeiten zu übernehmen. Nowotny hob abschließend die Bemühungen auf **europäischer Ebene** zur Rückführung und Vermeidung exzessiver Schuldenquoten hervor, wie z. B. das European Systemic Risk Board (ESRB) und das Europäische Semester.

Nach Ansicht *Reinhold Lopatkas (Staatssekretär, Bundesministerium für Finanzen)* konnten die raschen, europaweit koordinierten Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzmärkte sowie zur Abfederung des Nachfrageausfalls eine noch schärfere Krise verhindern. Allerdings zeigte die Krise auch die Schwächen sowohl einiger Länder hinsichtlich ihrer Wirtschafts- und Budgetpolitik als auch des wirtschaftspolitischen Rahmens der EU auf. Nun gilt der Stärkung der Fiskaldisziplin vor dem aktuellen Hintergrund der Schuldenkrise in Europa oberste Priorität. Die Stärkung der Fiskaldisziplin kann durch Vereinbarung von „Spielregeln“ (z. B. Obergrenzen für Ausgaben, aber auch Haftungen), Erhöhung der Transparenz (z. B. Abweichungen vom geplanten Budgetpfad zeitnah sichtbar machen) sowie Sanktionen erreicht werden. FPCs wie der Staatsschuldenausschuss oder der Rechnungshof liefern Lopatka zufolge durch **unabhängige Analysen** und **Empfehlungen** eine wichtige Basis für den Reformprozess und die politische Willensbildung. In Österreich wird das Ziel der Rückführung der Staatsverschuldung ferner durch die Haushaltsrechtsreform des Bundes unterstützt, deren Umsetzung auf gesamtstaatlicher Ebene aussteht. Zudem sind nach Ansicht Lopatkas alle Gebietskörperschaften gefordert, eine gemeinschaftliche Zielvereinba-

rung im Rahmen des Österreichischen Stabilitätspaktes zu verankern.⁵ Der Reformfortschritt ist aber letztendlich vom Willen und der politischen Stärke der Regierungen abhängig.

Gebhard Kirchgässner (Universität St. Gallen) leitete sein Statement mit dem Hinweis ein, dass die Schweiz lange Zeit (1932 bis 2007) die „**Kommission für Konjunkturfragen**“ als fiskalpolitisches Beratungsgremium hatte, diese aber 2007 auflöste. Kirchgässner begründete dies mit zwei Besonderheiten der Schweiz: dem ausgeprägten föderalen System sowie den gesunden Staatsfinanzen. In der Schweiz kommen **Schuldenbremsen** auf der Ebene des Bundes sowie in vielen Kantonen, die in den Verfassungen bzw. entsprechenden Haushaltsgesetzen fixiert sind, zur Anwendung. Auf Bundesebene werden die zulässigen Ausgaben an die erwarteten Einnahmen geknüpft, wobei auf die jeweilige konjunkturelle Situation Rücksicht genommen und im Durchschnitt eine Nettoneuverschuldung (bzw. ein Budgetsaldo) von Null erreicht wird. Auf Ebene der Kantone funktioniert die Schuldenbremse über eine automatische Anpassung der Einnahmen über die Steuertarife⁶ an die erwarteten Ausgaben. Diese institutionelle Lösung setzt nach Ansicht Kirchgässners aber voraus, dass ein Bail-Out durch die übergeordnete Ebene glaubhaft ausgeschlossen und die untergeordnete gebietskörperschaftliche Ebene mit entsprechender Steuerautonomie ausgestattet wird. Dieser fiskalische Föderalismus wird durch die direkte Demokratie in Form von Ausgabenreferenden (Zustimmung der Bürger für Ausgabenvorschläge der Kantone im Bewusstsein, dass gegebenenfalls Steuererhöhungen notwendig sind) ergänzt. Dadurch werden Schuldenbremsen durch die Bürger nicht als Einschränkungen, sondern als Möglichkeit zur Kommunikation von Präferenzen verstanden. Das Beispiel der Schweiz zeigt, dass nachhaltige Finanzpolitik auch dann möglich ist, wenn kein entsprechendes Beratungs- und/oder Kontrollgremium besteht. Dennoch kann Kirchgässner zufolge ein solches Gremium durchaus sinnvoll und hilfreich sein.

Adam Török (Ungarischer Fiskalrat 2009-2010 und Pannonische Universität) schilderte seine Erfahrungen im sehr kurzlebigen unabhängigen **Fiskalrat der Republik Ungarn**, der im Gefolge des Regierungswechsels im April 2010 per Jahresende aufgelöst wurde. Vor dem Hintergrund einer zunehmend prekären Fiskalposition Ungarns (dynamisches Staatsschuldenwachstum, Reputationsverluste auf den Finanzmärkten, sinkende Transparenz der Staatshaushaltspolitik, nachlassende Wirtschaftsdynamik) wurde im Februar 2009 der unabhängige Fiskalrat durch das Parlament gewählt. Dieses Gremium bestand aus drei Mitgliedern und einem eigenen Analyseteam und wurde mit eigenem Budget und Rechenschaftspflicht ausschließlich gegenüber dem Parlament ausgestattet. Das Aufgabenspektrum umfasste die Projektion makroökonomischer Entwicklungen, die Analyse von Budgetentwürfen und fiskalpolitisch relevanten Gesetzen. Durch die kritische Haltung des Fiskalrates sah sich die neue ungarische Regierung jedoch veranlasst, die Auflösung des Rates zu beschließen. Per Anfang 2011 wurde ein neuer Fiskalrat – bestehend aus einem durch den Staatspräsidenten nominierten Ökonomen, den Präsidenten der Nationalbank und des Rechnungshofs – gegründet, dessen Aufgabe auf die Bewertung des Budgetentwurfs eingeschränkt wurde. Durch diesen Wandel des Fiskalrates seien nach Ansicht Töröks die Intentionen eines unabhängigen fiskalpolitischen Beratungsgremiums mit hoher wirtschaftspolitischer Kompetenz völlig unterlaufen worden. Abschließend vertrat Török die Ansicht, dass nicht nur mangelnde Fiskaldisziplin, sondern auch die Nichteinhaltung von Transparenz **Sanktionen** nach sich ziehen sollte.

Wolfgang Wiegard (Sachverständigenrat, Deutschland und Universität Regensburg) sprach sich in seinem Beitrag dafür aus, in Deutschland einen „**Staatsschuldenaussschuss**“ als unabhängige Institution zur Überwachung der Einhaltung der Regelungen zur **Schuldenbremse**⁷ einzurichten. Andere Agenden werden bereits durch bestehende Institutionen, wie dem Sachverständigenrat oder der Deutschen Bundesbank, abgedeckt. Die neue, im Grundgesetz verankerte Schuldenregel in Deutschland begrenzt die Kreditaufnahme von Bund und Ländern, verbunden mit der Einrichtung eines Frühwarnsystems zur zukünftigen Vermeidung von Haushaltsnotlagen. Konkret wird für den Bund die strukturell bedingte Kreditaufnahme (bzw. das strukturell bedingte Budgetdefizit) mit einer Höhe von 0,35% des BIP p. a. begrenzt, für die Länder gilt (nach einer Übergangsphase) ein grundsätzliches Kreditaufnahmeverbot (bzw. eine Verpflichtung zum ausgeglichenen Budget). Kreditaufnahmen sind aber zulässig, wenn sie konjunkturell

5 Mitte März 2011 konnte schließlich der neue Österreichische Stabilitätspakt 2011 verabschiedet werden.

6 Alternativen wären z. B. ein Eingriffsrecht des Bundes, eine Art staatlicher Insolvenzordnung oder direkte Verbote übermäßiger Verschuldung.

7 Die erstmalige Anwendung erfolgt im Jahr 2011, die zwingende Einhaltung für den Bund gilt ab 2016, für die Länder ab 2020.

bedingt sind (müssen aber im konjunkturellen Aufschwung durch Finanzierungsüberschüsse wieder abgetragen werden) oder wenn Notsituationen (z. B. Naturkatastrophen, Wirtschafts- und Finanzkrisen) bestehen. Die Bestimmung der zyklischen Position erfolgt über ein auch von der Europäischen Kommission angewandtes Konjunkturbereinigungsverfahren, dessen Ausgestaltung und Anwendungsmodalitäten gesetzlich präzisiert wurden. Abweichungen der tatsächlichen von der zulässigen Nettokreditaufnahme (auch im Fall von Notsituationen) werden auf einem **Kontrollkonto** erfasst und sind unter Bedachtnahme auf die konjunkturellen Rahmenbedingungen rückzuführen. Durch die Schuldenregel wird sich der strukturelle Neuverschuldungsspielraum für den Bund ab dem Jahr 2016 auf rund 10 Mrd EUR (2010 lag dieser noch bei rund 50 Mrd EUR) verringern.

Einige Schlussfolgerungen des Workshops

- Die **Primäraufgabe** eines FPC besteht in der Stärkung der Fiskaldisziplin, der als „**watch-dog**“ die politischen Kosten einer unsoliden Budgetpolitik erhöht. Dies kann u. a. durch Erhöhung der **Transparenz**, **Empfehlungen** als Basis für Reformprozesse und politische Willensbildung und/oder **Koordination** der Fiskalpolitik verschiedener gebietskörperschaftlicher Ebenen erreicht werden. Von der Erstellung **eigener Budgetprognosen**, die für politische Intervention besondere Angriffsflächen bieten, wurde von einigen Teilnehmern des Workshops abgeraten.
- Argumente, die zur **Delegation** der **Geldpolitik** an Notenbanken führten, lassen sich nicht analog auf die **Fiskalpolitik** übertragen. Fiskalpolitik unterscheidet sich sowohl bei der Zielformulierung (multiple, teilweise miteinander konkurrierende Ziele) als auch hinsichtlich der Anreizstruktur bei der Entscheidungsfindung, da neben dem Problem der Zeitinkonsistenz auch polit-ökonomische Anreize für Budgetdefizite und deren Ausweitung dauerhaft bestehen. Eine Zielvorgabe über die Höhe des Finanzierungssaldos wäre seitens externer Gremien möglich, während Entscheidungen über die Einnahmen- und Ausgabenstrukturen des Staates, Kernelemente der Demokratie darstellen.
- Die Ausgestaltung der **institutionellen und finanziellen Bedingungen** für FPCs sollte deren **Unabhängigkeit** untermauern. Dazu zählt insbesondere die Gewährleistung der formalen Unabhängigkeit durch ein entsprechendes **Nominierungsverfahren** zur Besetzung des FPC (z. B. breite Streuung des Nominierungskreises, Nominierungen auf Basis von FPC-Eigenvorschlägen, unterschiedliche Dauer der Funktions- und Legislaturperioden) und durch eine nachhaltige und angemessene **finanzielle Dotierung**, um qualitativ hochwertige Ergebnisse des FPC zu ermöglichen.
- Die **Einflussnahme von FPCs** auf die **Politik** sollte in erster Linie durch **öffentlich zugängliche Stellungnahmen** des FPC in Form von Analysen, Empfehlungen etc. erfolgen, die durch Öffentlichkeitsarbeit (Pressekonferenzen, Interviews) unterstützt wird. In einigen Ländern erwiesen sich informelle Kontakte zu politischen Entscheidungsträgern zusätzlich als zweckmäßig. Die Erhöhung der **Transparenz** reduziert die asymmetrische Information zwischen Wählerschaft und Politik und trägt zu einer Versachlichung der politischen Diskussion bei.
- Im Lichte der **europäischen Entwicklungen** stellen FPCs ein wichtiges **Bindeglied** zwischen dem **nationalen** Fiskalrahmen und den **internationalen Vorgaben** dar. FPCs könnten in ihrer Funktion als „**watch-dog**“ dazu beitragen, die Einhaltung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes und damit auch die schrittweise Rückführung der Verschuldungsquoten zu unterstützen. Diese **Koordinationsfunktion** bietet sich auch im Hinblick auf **föderale Angelegenheiten** (wie z. B. die Evaluierung von nationalen Fiskalregeln) an.