

**Haushaltsausschuss**  
**unkorrigiertes**  
**Stenografisches Protokoll**

**108. Sitzung**

**Montag, den 19. November 2012, 11.30 bis 13.30 Uhr**

Sitzungsort: Berlin, Marie-Elisabeth-Lüders-Haus,

Anhörungssaal: 3.101

Vorsitz: Petra Merkel (Berlin), MdB

**TAGESORDNUNG:**

**EINZIGER PUNKT DER TAGESORDNUNG**

**Öffentliche Anhörung**

**zu dem von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags**

BT-Drucksachen [17/10976](#), [17/11011](#)

dazu: Ausschussdrucksache(n) 17(8)5517,  
17(8)5525, 17(8)5526, 17(8)5527, 17(8)5808,  
17(8)5810, 17(8)5811, 17(8)5812

Ausschussdrucksache 17(8)5817 (Anlage 1)  
(Stellungnahmen der geladenen Sachverständigen)

**Federführend:**  
Haushaltsausschuss

**Mitberatend:**  
Rechtsausschuss  
Finanzausschuss  
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie  
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend  
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

**Berichterstatter/in:**  
Abg. Norbert Barthle (CDU/CSU)

**Mitberichterstatter/in:**  
Abg. Carsten Schneider (Erfurt) (SPD)  
Abg. Otto Fricke (FDP)  
Abg. Dr. Gesine Löttsch (DIE LINKE.)  
Abg. Priska Hinz (Herborn) (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Tagungsbüro



Deutscher Bundestag

**Sitzung des Ausschusses Nr. 8 (Haushaltsausschuss)**  
Montag, 19. November 2012, 11:30 Uhr

**Anwesenheitsliste**

gemäß § 14 Abs. 1 des Angeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<b>CDU/CSU</b>		<b>CDU/CSU</b>	
Barthle, Norbert		Brand, Michael	.....
Brackmana, Norbert	.....	Brandl Dr., Reinhard	.....
Caesar, Cajus		Brinkhaus, Ralph	.....
Fischer (Karlsruhe-Land), Axel E.	.....	Flosbach, Klaus-Peter	.....
Frankenhauser, Herbert	.....	Holzenkamp, Franz-Josef	.....
Funk, Alexander		Kiesewetter, Roderich	.....
Kalb, Bartholomäus	.....	Kudla, Bettina	.....
Karl, Alois	.....	Maag, Karin	.....
Klein, Volkmarr		Meister Dr., Michael	.....
Kruse, Rüdiger	.....	Michelbach Dr. h.c., Hans	.....
Luther Dr., Michael		Rupprecht (Weiden), Albert	.....
Mattfeldt, Andreas		Schnieder, Patrick	.....
Rehberg, Eckhardt		Stübgen, Michael	.....
Schirmbeck, Georg		Tillmann, Antje	
Schulte-Drüggelto, Bernhard		Vogelsang, Stefanie	.....
Willsch, Klaus-Peter		Weiß (Emmendingen), Peter	.....

Stand: 16. November 2012  
Reizert ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste - Luisenstr. 32-34 Tel.030227-32659 Fax: 030227-36339

off.

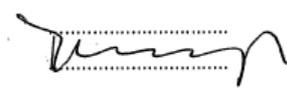
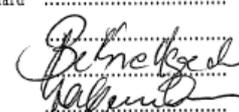
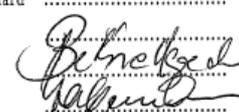
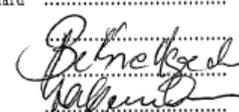
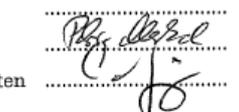
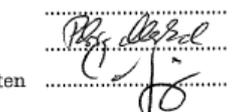
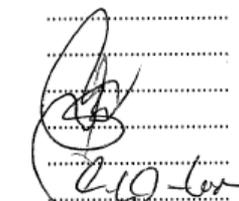
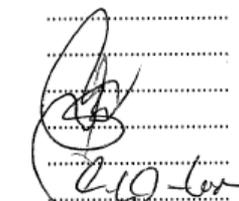
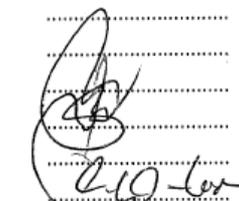
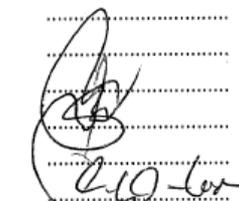
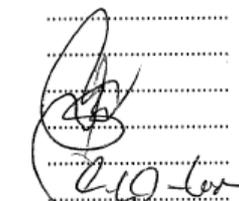
Tagungsbüro

Seite 2

**Sitzung des Ausschusses Nr. 8 (Haushaltsausschuss)**  
Montag, 19. November 2012, 11:30 Uhr

**Anwesenheitsliste**

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<b>SPD</b>		<b>SPD</b>	
Brandner, Klaus	.....	Arndt-Brauer, Ingrid	.....
Brinkmann (Hildesheim), Bernhard	.....	Beckmeyer, Uwe	
Danckert Dr., Peter		Binding (Heidelberg), Lothar	.....
Hagedorn, Bettina		Bohmann, Gerd	.....
Hagemann, Klaus		Gerster, Martin	.....
Kahrs, Johannes	.....	Hinz (Essen), Petra	.....
Merkel (Berlin), Petra		Poß, Joachim	.....
Schneider (Erfurt), Carsten		Roth (Heringen), Michael	.....
Schurer, Ewald	.....	Scheelen, Bernd	.....
Schwanitz, Rolf	.....	Sieling Dr., Carsten	.....
<b>FDP</b>		<b>FDP</b>	
Fricke, Otto	.....	Ahrendt, Christian	.....
Haustein, Heinz-Peter		Döring, Patrick	.....
Koppelin Dr. h.c., Jürgen		Piltz, Gisela	.....
Thomae, Stephan		Ruppert Dr., Stefan	.....
Toncar Dr., Florian		Schnurr, Christoph	.....
Winterstein Dr., Claudia		Spatz, Joachim	.....

Stand: 15. November 2012  
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste - Luisenstr. 32-34 Tel.030227-32659 Fax: 030227-36339

off

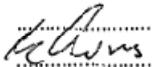
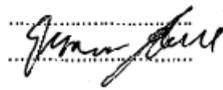
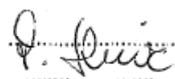
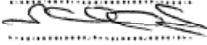
Tagungsbüro

Seite 3

**Sitzung des Ausschusses Nr. 8 (Haushaltsausschuss)**  
Montag, 19. November 2012, 11:30 Uhr

**Anwesenheitsliste**

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<u>DIE LINKE.</u>		<u>DIE LINKE.</u>	
Bartsch Dr., Dietmar		Bluhm, Heidrun	.....
Bockhahn, Steffen	.....	Höll Dr., Barbara	.....
Claus, Roland		Kipping, Katja	.....
Leutert, Michael	.....	Kunert, Katrin	.....
Lötzsch Dr., Gesine		Sharma, Raju	.....
<u>BÜ90/GR</u>		<u>BÜ90/GR</u>	
Dörner, Katja		Nouripour, Omid	.....
Hinz (Herborn), Priska	.....	Ostendorff, Friedrich	.....
Kindler, Sven-Christian		Sarrazin, Manuel	.....
Lindner Dr., Tobias	.....	Schick Dr., Gerhard	.....

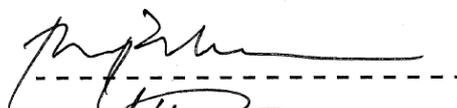
Stand: 15. November 2012  
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste - Luisenstr. 32-34 Tel.030227-32656 Fax: 030227-36339

Anwesenheitsliste der Sachverständigen  
zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 19. November 2012  
zum Gesetzentwurf der Bundesregierung  
zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags  
(BT-Drucksachen 17/10976 und 17/11011)

Sachverständiger

Unterschrift

Barry Anderson  
The Committee for a Responsible  
Federal Budget



Prof. Michael C. Burda PhD  
Humboldt Universität zu Berlin



Robert Chote  
Office for Budget Responsibility



Dr. Rainer Kambeck  
Rheinisch-Westfälisches Institut für  
Wirtschaftsforschung



Dr. Dieter Vesper



Karsten Wendorff  
Deutsche Bundesbank



Dr. Guntram B. Wolff  
Bruegel



(Beginn: 11.34 Uhr)

**Vorsitzende Petra Merkel:** Meine sehr verehrten Damen und Herren! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat in seiner 106. Sitzung am 7. November 2012 einvernehmlich beschlossen, eine öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags, Bundestagsdrucksachen 17/10976 und 17/11011, durchzuführen.

Ich rufe daher den **einzigsten Punkt der heutigen Tagesordnung** auf:

**Öffentliche Anhörung zu dem**

von der Bundesregierung eingebrachten  
**Entwurf eines Gesetzes zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags**

- BT-Drucksachen 17/10976, 17/11011 -

dazu: Ausschussdrucksachen 17(8)5517,  
17(8)5525, 17(8)5526, 17(8)5527,  
17(8)5808, 17(8)5810, 17(8)5811,  
17(8)5812, 17(8)5817

**Federführend:**  
Haushaltsausschuss

**Mitberatend:**  
Rechtsausschuss  
Finanzausschuss  
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie  
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend  
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

**Berichterstatter:**  
Abg. Norbert Barthle (CDU/CSU)

**Mitberichterstatter/in:**  
Abg. Carsten Schneider (Erfurt) (SPD)  
Abg. Otto Fricke (FDP)  
Abg. Dr. Gesine Löttsch (DIE LINKE)  
Abg. Priska Hinz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Zu dieser Anhörung darf ich die eingeladenen Sachverständigen besonders herzlich willkommen heißen. Sie sind zum Teil lange unterwegs gewesen, um heute hier zu sein; einer kam sogar aus dem Urlaub zu-

rück. Herzlich willkommen! Herzlichen Dank für Ihre kurzfristige Teilnahme und Ihre schriftlichen Stellungnahmen, die wir als wichtigen Beitrag zu unserer Arbeit betrachten.

Gestatten Sie mir vor den unvermeidlichen Anmerkungen zur Organisation und zum Ablauf der Anhörung einige inhaltliche Anmerkungen. Gegenstand der heutigen Anhörung ist der von der Bundesregierung eingebrachte Entwurf eines Gesetzes zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags. Das dem heute vorliegenden Gesetzentwurf zugrunde liegende Gesetz zur Ratifizierung des Fiskalvertrages hat dieser Ausschuss am 27. Juni 2012 abschließend beraten, zusammen mit den Gesetzen zur Ratifizierung und Finanzierung des ESM. Allen Ausschussmitgliedern wird diese intensive Phase noch in lebhafter Erinnerung sein. Der Ratifizierung des Fiskalvertrages waren schwierige Verhandlungen zwischen dem Bund und den Ländern vorausgegangen, um die Zustimmung des Bundesrates zu sichern. Die dabei gefundenen Kompromisse finden in dem Gesetzentwurf der Bundesregierung und einigen vorliegenden Änderungsanträgen ihren Niederschlag. Diesen werden wir uns nun gleich zuwenden.

Vorher noch einige organisatorische Hinweise: Die Stellungnahmen der Sachverständigen sind ausgelegt. Sie wurden in der Ausschussdrucksache 17(8)5517 zusammengefasst und dienen als Grundlage für die Fragen. Da die Abgabe von Eingangsstements nicht vorgesehen ist, tritt der Ausschuss sofort in die erste Fragerunde ein. In der ersten Fragerunde kommen zunächst die haushaltspolitischen Sprecher der Fraktionen als Berichterstatter zu Wort. Gemäß der Ob- leutevereinbarung werde ich bei dieser Anhörung auch in den weiteren Fragerunden jede Fraktion einmal das Rederecht ausüben lassen. Ich bitte die Ob- leute, nach der ersten Runde die Koordination der weiteren Frage- runden zu übernehmen und mir die Frage- stellerinnen und Fragesteller ihrer Fraktionen zu nennen. Die bereits in früheren Anhörun- gen bewährte Regel, dass jede Fragestellerin bzw. jeder Fragesteller entweder zwei Fra- gen an einen Sachverständigen oder jeweils eine Frage an zwei Sachverständige stellen kann, gilt auch bei dieser Anhörung. Weitere Fragen sind dann in der nächsten Frage- runde möglich. Ich wäre dankbar, wenn alle,

die in diesem Raum sind, die Mobiltelefone ausschalten würden.

Nach diesen Bemerkungen bitte ich nun den Abgeordneten Barthle, seine erste Frage an die Sachverständigen zu richten.

**Norbert Barthle (CDU/CSU):** Ich komme sofort zur Sache. Nur gebietet es die Höflichkeit, sich zunächst einmal bei den Sachverständigen dafür zu bedanken, dass sie uns so kurzfristig zur Verfügung stehen. An dieser Stelle ein herzliches Dankeschön von meiner Fraktion. Wir haben die Gelegenheit, Ihren Sachverstand zu nutzen. Deshalb will ich gleich loslegen.

Ich möchte als Erstes eine Frage an zwei Sachverständige richten: an Herrn Karsten Wendorff von der Deutschen Bundesbank und an Herrn Dr. Guntram Wolff von Bruegel in Brüssel. Die Frage bezieht sich auf den im Gesetzesentwurf vorgesehenen Stabilitätsrat, der durch einen unabhängigen Beirat zur Überwachung der Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse auf nationaler Ebene ergänzt werden soll, um ein entsprechendes Überwachungsregime zu gestalten. Dazu gibt es den Vorschlag der SPD, einen Nationalen Rat für Haushalts- und Finanzpolitik einzurichten. Ich möchte Sie beide fragen, wie Sie einen solchen nationalen Rat, der beim Bundestag angesiedelt würde und auch Länder überwachen müsste, vor dem Hintergrund des Prinzips der Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative einschätzen? Mich interessiert, wie Sie hier die strukturelle Gestaltung einschätzen.

**Sachverständiger Karsten Wendorff (Deutsche Bundesbank):** Ich möchte vorab folgende Anmerkung zum Beirat beim Stabilitätsrat machen: Entscheidend für die institutionelle Ausgestaltung des Beirates werden am Ende die Ziele sein, die man damit konkret verfolgt. Der Fiskalpakt bietet da aus meiner Sicht eine relativ große Spannweite an Möglichkeiten. Das heißt, es ist nicht konkret vorgeschrieben, wie das national umzusetzen ist - was bedauerlicherweise für viele Teile des Fiskalpakts gilt.

Grundsätzlich hat der Beirat potenziell sehr komplexe Aufgaben zu erfüllen. Man könnte darunter verstehen, eine komplexe makroökonomische, gesamtwirtschaftliche Schätzung mit allen damit verbundenen Schwierigkeiten vorzunehmen. Hinzu kommen das sehr komplizierte Konjunkturberei-

nigungsverfahren der Kommission und die Interpretation der EU-Vorgaben, die an sich auch nicht unkompliziert ist und möglicherweise Bewertungen erforderlich macht. Die Hauptaufgabe wäre sicherlich die Schätzung öffentlicher Finanzen. Hier könnte man sich vorstellen, disaggregierte Schätzungen bis hin zu einzelnen Ländern mit einer sehr detaillierten haushaltsmäßigen Abgrenzung vorzunehmen. Hinzu kommen die Überleitung in die VGR, die sich zum Teil sehr schwierig darstellt, eine Bewertung der finanziellen Transaktionen und der damit verbundenen Verbuchungsschwierigkeiten und möglicherweise, wie es von der SPD vorgesehen ist, eine Beurteilung der Wirkung von Gesetzesvorhaben, sei es bezogen auf Steuern oder auf Ausgaben.

Ein Ansatz wäre sicherlich - ich denke, das ist die Zielrichtung des SPD-Vorschlags -, ein eigenes institutionelles, umfassendes Gremium zu schaffen. Das heißt, hier würden eigene Prognosen vorgelegt und technisch sehr komplexe Vorgänge bearbeitet. Das macht meiner Meinung nach allerdings einen relativ umfassenden Stab - nicht nur ein kleines Sekretariat - und eine umfassende Infrastruktur erforderlich, weil man sowohl die verschiedenen inhaltlichen Fragestellungen kontinuierlich begleiten als auch die komplette Verarbeitung vornehmen müsste. Das wäre dann eher eine umfassende neue Institution, die meiner Meinung nach kaum von Ehrenamtlichen getragen werden kann.

Um die Unabhängigkeit zu gewährleisten, wäre es im deutschen föderalen Kontext sicherlich sinnvoll, das Gremium nicht beim Bund oder beim Bundestag anzusiedeln, sondern es breiter und unabhängiger aufzustellen, damit es auch Entwicklungen in den Ländern und Kommunen beobachten kann. Wie gesagt, das wäre eine neue Institution.

Der Ansatz im Regierungsentwurf erscheint mir dagegen weniger ambitioniert. Da geht es nicht um die Schaffung einer neuen Institution, sondern eher um einen ehrenamtlichen Stab, der sich ab und zu trifft. Hier scheint vorgesehen zu sein, dass der Stabilitätsrat sowohl eigene Prognosen erstellt als auch geeignete Maßnahmen zur Behebung möglicher Fehlentwicklungen vorschlägt. Damit würde aus meiner Sicht ein solcher kleinerer Rat überlastet; er könnte das sicherlich nicht leisten. Bei einer solchen institutionellen Ausgestaltung würde dem Stabi-

litätsrat sehr viel mehr Verantwortung zukommen. Er müsste sehr transparente und detaillierte eigene Schätzungen und Prognosen vorlegen und dem Beirat sehr detailliertes Material rechtzeitig zur Verfügung stellen. Der Beirat würde das mehr oder weniger nur bewerten, aber kaum Eigenes produzieren. So wäre das, wenn man am vorgesehenen Rahmen festhielte. Ehrenamtliche Mitglieder würden dann ad hoc Stellungnahmen abgeben.

**Sachverständiger Dr. Guntram B. Wolff** (Bruegel): Ich möchte mit einer grundsätzlichen Bemerkung zum Stabilitätsrat und zu unabhängigen Fiskalräten anfangen. Es gibt drei Funktionen, zwischen denen wir unterscheiden müssen. Die erste Funktion ist eine positive Funktion, eine wirkliche Analysefunktion: Wie ist die Konjunkturlage? Wie ist die Defizitlage? Wo sind die Risiken bei den öffentlichen Finanzen?

Die zweite Funktion ist normativ. Man trifft die Einschätzung: Was muss geändert werden? Wie sollte man die Fiskalpolitik ändern, um ein Ziel zu erreichen?

Die dritte Funktion ist politisch. Da geht es um die konkrete Aushandlung einer Lastenverteilung durch Anpassung. Ich sehe bei dem derzeitigen Vorschlag das Problem, dass der Stabilitätsrat im Prinzip alle drei Funktionen erfüllen soll und insofern die positive Analyse nur in eingeschränktem Maße unabhängig durchführen kann. Das Ziel eines unabhängigen Fiskalrates ist es aber gerade, eine unabhängige Analyse der Ist-Situation durchzuführen: Wie ist die Lage der öffentlichen Finanzen? Wie hoch sind die Defizite? Wo sind Risiken bei den Ausgaben der Kommunen, der Länder? Um die Analyse möglichst objektiv durchführen zu können, sollte man den Analyseteil von den anderen Teilen trennen, bei denen es darum geht, konkrete Handlungsempfehlungen zu entwickeln.

Das spiegelt sich auch in den Empfehlungen der Europäischen Kommission wider. Sie sagt, der Fiskalrat solle funktional eigenständig sein, eine starke rechtliche Basis haben, einen guten Ernennungsprozess aufweisen, angemessene Ressourcen zur Verfügung haben und leichten Zugang zu Informationen erhalten. So definiert es die Europäische Kommission in ihren Empfehlungen.

Wenn ich mir den Gesetzentwurf der Bundesregierung ansehe, dann erkenne ich, dass diese Bedingungen nur eingeschränkt erfüllt werden können. Der Stabilitätsrat ist funktional nicht eigenständig, da er bei der Bundesregierung angesiedelt ist; das wird in § 1 Abs. 1 des Stabilitätsratsgesetzes definiert. Des Weiteren würden die Mitglieder nicht unabhängig ernannt, sondern wären dort qua politischem Amt vertreten. Positiv muss man aber bemerken, dass der vorgesehene Stabilitätsrat in das bestehende System eingebettet wäre, so wie es von der Kommission gefordert wird, und der Stabilitätsrat einen sehr weitgehenden Zugang zu Informationen hätte.

Ich denke, dass die Funktion eines unabhängigen Fiskalrates letztendlich vom Beirat beim Stabilitätsrat erfüllt werden muss. Die Frage ist: Kann der Beirat, so wie er jetzt konstruiert ist, das erfüllen? Dazu will ich sagen: Erstens. Der Zugang zu Informationen ist gesetzlich nicht geregelt. Ich denke, in den Regelungen zum Beirat sollte klargestellt werden, dass der Beirat Zugang zu Informationen erhält, inklusive Informationen der Ministerien.

Zweitens. Das Verfahren zur Besetzung des Beirates ist nicht klar genug geregelt. Wir brauchen im Gesetz eine klare Definition, was eigentlich einen Sachverständigen ausmacht. Er sollte ein Experte in diesem Bereich sein, und er sollte unabhängig sein.

Drittens. Der Beirat sollte nicht nur unterstützend wirken; vielmehr sollte er in seinem Status etwas aufgewertet werden. Bisher wird er lediglich als unterstützendes Gremium des Stabilitätsrates gewertet. Das ist jedoch eine relativ schwache Definition.

Insgesamt halte ich deswegen die derzeitigen Vorschläge vor allem im internationalen Vergleich für relativ wenig ambitioniert. Deutschland könnte hier, gerade wenn es eine internationale Vorbildrolle wahrnehmen möchte, durchaus etwas ambitionierter sein.

Der Vorschlag der SPD geht um einiges weiter. Damit würde im Grunde ein Congressional Budget Office nach amerikanischem Vorbild geschaffen. Ich habe nicht geprüft, inwieweit ein Congressional Budget Office wünschenswert wäre oder nicht. Meine persönliche Meinung ist, dass eine solche Behörde grundsätzlich wünschenswert ist. Ich glaube jedoch nicht, dass der Fiskalvertrag sie zwingend erfordert; der Fiskalvertrag ist

kein Grund, eine solch große Behörde zu schaffen.

Insofern halte ich es für einen guten Kompromiss, auf den man hinsteuern könnte, den Beirat des Stabilitätsrates zu stärken; dazu gehören bessere Informationsrechte, ein klares Ernennungsverfahren sowie eine andere Zusammensetzung, die die Stärke des Haushaltsausschusses des Bundestages reflektieren könnte.

Das hat folgenden Grund: Das Parlament bekommt in diesen europäischen Verfahren relativ klare Vorgaben hinsichtlich Ausgaben und Einnahmen, die auf technischen Berechnungen basieren. Das strukturelle Defizit ist dabei eine nicht beobachtete Größe. Der Bundestag braucht deswegen einen besseren Zugang zu Informationen. Das sollte man in diesem Beirat reflektieren. Eine Möglichkeit wäre, dass einige Mitglieder des Beirats durch den Haushaltsausschuss ernannt werden.

Wenn man diesen Beirat stärkt, sollte man wirklich alle EU-Regeln berücksichtigen, nicht nur den Fiskalvertrag, der ja nur ein Teil des neuen Regelwerkes ist. Es gibt inzwischen ganz klare EU-Regeln, die auch andere Politikfelder betreffen, die nicht nur die Defizite, sondern auch die Ausgabenstruktur berücksichtigen. Diese Regeln sind als Reaktion auf die Probleme mit dem strukturellen Defizit entstanden, mit dem wir zu kämpfen haben. Der Beirat sollte daher ermächtigt werden, alle fiskalpolitischen EU-Regeln zu überprüfen.

**Carsten Schneider** (Erfurt) (SPD): Vielen Dank auch vonseiten der SPD-Fraktion an die Sachverständigen, dass Sie sich heute Zeit nehmen und uns im Vorfeld Ihre Stellungnahmen haben zukommen lassen.

Ich möchte eine Frage an Herrn Robert Chote und Herrn Barry Anderson stellen. Von Ihnen möchte ich gerne wissen, warum in den letzten fünf bis zehn Jahren in einigen Ländern solche unabhängige Gremien, wie zum Beispiel das Office for Budget Responsibility in Großbritannien unter der konservativ-liberalen Regierung, geschaffen wurden. Mich interessiert, welche Erfahrungen insbesondere Herr Anderson in vielfältigen Funktionen sowohl im Congressional Budget Office als auch im Committee for a Responsible Federal Budget, das auch wir gerne hätten, gesammelt hat und was uns dazu bewegen

könnte, ein solches Gremium auch in Deutschland einzuführen.

**Sachverständiger Barry Anderson** (The Committee for a Responsible Federal Budget) (Simultanübersetzung): Zunächst einmal herzlichen Dank, dass Sie mich eingeladen haben, heute bei Ihnen zu sein. Es stimmt, dass ich eine ziemlich große Entfernung zurückgelegt habe. Ich befand mich in San Diego, Kalifornien, war dort jedoch nicht in Urlaub; das möchte ich betonen.

Vielmehr haben gerade erst vor zwei Wochen die amerikanischen Wahlen stattgefunden. Im Rahmen dieser Wahlen waren auch eine Reihe neuer Gouverneure zu wählen. Meine Rolle als Teil der National Governors Association in den USA bestand darin, die neuen Gouverneure über die möglichen Auswirkungen des sogenannten Fiscal Cliff zu informieren, also der fiskalischen Problemsituation, der wir uns in den USA gegenübersehen.

Dieser Fiscal Cliff wird sich natürlich nicht nur auf die nationale Regierung auswirken, sondern auch auf die einzelnen Bundesstaaten der USA und letztlich auf die ganze Welt. Aus diesem Grunde war ich in San Diego. Ich freue mich jetzt allerdings, dass ich hier sein kann und über etwas anderes sprechen darf als den Fiscal Cliff, und zwar über ein Thema, in das ich in den unterschiedlichen Stationen meiner Karriere - auch im internationalen Bereich - immer wieder involviert war.

Vor etwa zwölf Jahren war ich Stellvertretender Direktor des Congressional Budget Office. Damals kamen sehr viele ausländische Gäste zu uns und befragten uns immer wieder über das CBO. Einige der Gäste kamen aus Großbritannien, andere kamen aus anderen Ländern. Es handelte sich um Länder, die Fiskalräte - oder wie auch immer sie in den jeweiligen Ländern genannt wurden - eingerichtet haben: Kanada, Mexiko, Ungarn, Schweden, Österreich sowie eine Reihe weiterer Länder.

Diese Gäste, die zu uns ins CBO gekommen sind, haben als Erstes gelernt, dass wir etwa 250 Mitarbeiter beschäftigen. Die erste Reaktion war immer: Über die Form von Analyse, die hier betrieben wird, würden wir auch gerne verfügen - der Analyse-schwerpunkt ist gerade von einem der anderen Experten benannt worden -, eine solche

Mitarbeiterzahl könnten wir jedoch nicht vorhalten.

Ein Land bildete hier eine Ausnahme, das war Südkorea. Ich glaube, dieses Land verfügt jetzt über 130 oder 140 Mitarbeiter, die ebenfalls eine Art CBO errichten wollen. Mit Ausnahme von Südkorea haben die Besucher aller anderen Länder gesagt: Sie haben so viele Leute und machen so tolle Sachen, aber für uns käme eine Behörde in dieser Größenordnung nicht infrage.

Meine Antwort darauf lautet immer: Das Congressional Budget Office gibt es seit 1975. Die Funktionen dieses Gremiums haben sich im Laufe der Zeit entwickelt. Am Anfang hatten auch wir eine sehr viel begrenztere Funktion zu erfüllen. Wenn man sich einmal anschaut, welche Hauptziele ein solches Gremium verfolgt, dann stellt man fest, dass es gar nicht erforderlich ist, unbedingt 250 oder 235 Leute zu beschäftigen. Auch ein kleinerer Stab, der sich auf einige Schwerpunkte konzentriert, kann hervorragende Arbeit leisten. Das können beispielsweise Wirtschaftsanalysen sein, eine Bewertung des Haushalts der Exekutive oder eine Bewertung der Kosten von Vorlagen, die von der Regierung gemacht werden. Hierzu könnte ich noch einiges sagen. Über dieses Thema habe ich schon mit vielen Besuchern gesprochen.

Nachdem ich damals das CBO verlassen hatte, bin ich zum IWF gewechselt. Eine meiner primären Aufgaben dort bestand darin, durch die Welt zu reisen und in den einzelnen Ländern über die Vorteile einer objektiven, überparteilichen, unabhängigen Informationsgewinnung zu reden. Solche Vorteile kann man mithilfe eines Gremiums wie dem CBO gewinnen.

Je erfolgreicher ich dabei war, umso mehr Sorgen machte man sich beim IWF darüber, dass ich dieses Thema immer wieder ansprach. Aus meiner Biografie resultierend verfüge ich über gute Beziehungen zu den Exekutiven. Wenn ich dann über Themen wie „Verbesserung des Informationsflusses“ sprach, den die Legislative gut gebrauchen könnte, dann machte man sich plötzlich ziemlich große Sorgen.

Beim IWF habe ich dann letztlich ein im Grunde gleiches Gremium eingerichtet. Auch bei der OECD, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, hat man ein Treffen der jeweiligen parlamentarischen Haushaltsbüros, sozusagen

der CBOs, arrangiert. Dies hat in den letzten Jahren zugenommen; das Ganze hat sich ziemlich ausgeweitet.

Nicht nur von Präsidenten geführte Länder wie die USA, Mexiko oder Korea haben ein solches Büro eingerichtet, sondern auch Länder, die parlamentarisch aufgestellt sind, wie Großbritannien oder Kanada.

Damit möchte ich sagen: Wenn ich das Ganze von außen betrachte und vom deutschen Kontext ausgehe, dann glaube ich, dass es auch für Sie einen Wert haben könnte, ein solches Gremium einzurichten. „Wert“ meine ich in dem Sinne, dass hier wirklich unabhängig, objektiv und überparteilich Analysen erstellt und Informationen aufbereitet werden. Das kann eben ein solches Gremium leisten.

Das hilft der Exekutive, das hilft dem Premierminister oder auch der Kanzlerin, bessere Informationen zu erhalten. Das sage ich aufgrund meiner persönlichen Erfahrungen, die ich in den USA gemacht habe. Bevor ich dem Congressional Budget Office angehörte, habe ich 18 Jahre lang als ranghoher Beamter in dem Büro für Haushaltsmanagement gearbeitet - angefangen von Präsident Carter über die Präsidentschaft von Ronald Reagan, Bush senior bis hin zu Präsident Clinton.

Im Verlauf all dieser Jahre galt die Tatsache, dass gute, objektive, überparteiliche Analysen aus dem CBO kamen. Entsprechende Schätzungen, die von anderen Stellen kamen - beispielsweise vom Präsidentschaftsbüro -, waren lange nicht so gut wie unsere Analysen. Unsere Analysen waren einfach besser. Wir wussten, dass wir uns auf die gut informierten, nicht politisch gefärbten Beurteilungen und Schätzungen verlassen konnten, die vom CBO kamen.

Immer wieder kamen Anfragen aus dem Weißen Haus, wenn irgendein Vorschlag auf den Tisch gelegt wurde, zum Beispiel vom Kabinettssekretär - das ist das Äquivalent zum Kanzleramtsminister -: Was sagt man denn beim CBO dazu? Das galt auch schon, bevor ich beim CBO gearbeitet habe. Es wurde schon immer danach gefragt.

Unter der Präsidentschaft von George W. Bush wurde der Vorschlag gemacht, Astronauten auf den Mars zu entsenden. Man wollte also nicht nur einen Mann zum Mond schicken, sondern ein bemanntes Raumschiff auch auf den Mars. Die Kosten für dieses Vorhaben wurden auf etwa 5 Milliarden

Dollar geschätzt. Kurz nachdem diese Idee aufkam, hat das CBO dieses Vorhaben beurteilt. Es wurde überhaupt nichts dazu gesagt, ob das nun eine gute, eine schlechte oder eine völlig sinnlose, lächerliche Idee sei; dazu hat man sich gar nicht geäußert. Es wurde lediglich gesagt, dass die Kostenschätzungen, die seitens der Bush-Regierung auf dem Tisch lagen, sehr deutlich unter dem lagen, was das Ganze tatsächlich kosten würde. Statt mit 5 Milliarden Dollar hätte man mit etwa 15 Milliarden Dollar rechnen müssen. Ich bin froh, dass die USA derzeit nicht den Plan verfolgen, Astronauten auf den Mars zu schicken.

Was ich mit diesem Beispiel sagen möchte, ist Folgendes: Es ist sehr wertvoll, über eine Institution wie das CBO zu verfügen, nicht nur weil es ein Gremium ist, das wirtschaftliche Prognosen entwickelt, sondern weil dieses Gremium das Gesamtbild im Blick hat und alles objektiv aufbereitet. Für die Legislative oder auch für ein Gremium wie das Ihre - das haben wir auch in anderen Ländern gesehen - bedeutet das eine sehr wertvolle Informationsquelle, die Ihnen sonst nicht zur Verfügung steht.

Es tut mir leid, dass ich so lange gesprochen habe. Lassen Sie mich trotzdem noch hinzufügen: Ich bin der Ansicht, dass die Einrichtung eines unabhängigen Beirates dazu führen wird, dass die Schätzungen, die von der Exekutive - Kanzleramt, Premierministerbüro usw. - vorgenommen werden, anders ausfallen werden, weil man genau weiß: Es gibt eine sehr gut informierte, überparteiliche Gruppe, die sich die Schätzungen, die man anbietet, sehr genau anschauen wird.

**Sachverständiger Robert Chote** (Office for Budget Responsibility) (Simultanübersetzung): Ich hoffe, dass einiges von dem, was ich Ihnen sagen werde, für Sie von Nutzen sein wird.

Im Zuge der Einrichtung des Office for Budget Responsibility, die von der jetzigen Koalitionsregierung im Mai 2010 auf den Weg gebracht wurde - das wurde damals von der oppositionellen Labour Party unterstützt -, wurde darüber diskutiert, wie man unsere Einrichtung so unabhängig wie möglich gestalten kann. Schließlich gab es einen breit gefassten Konsens. Als Vorsitzender bin ich froh, sagen zu können: In den zwei

Jahren, in denen es uns jetzt gibt, hat keiner die Entscheidung, uns einzurichten, bereut.

Was waren die Gründe für die Struktur des OBR? Es gibt viele Räte solcher Art mit ganz unterschiedlichen Strukturen. Der Grund für unsere Struktur war die Annahme, dass die Schätzungen, die in den vergangenen Jahren von den Ministerien veröffentlicht wurden, immer auch politisch motiviert bzw. von politischem Wunschdenken geprägt waren. Es gab immer wieder den Trend, die Benchmarks etwas weiter zu verschieben, um dafür zu sorgen, dass alles ein bisschen schönerechnet werden kann. Bei einem bestimmten Konjunkturzyklus konnte die Regierung die wirtschaftliche Lage so darstellen, dass sie schöner aussah, als sie tatsächlich war. Solche Sachen wollten wir vermeiden; denn in Großbritannien ging die Besorgnis um, dass das häufig passiert.

Uns wurde von der Regierung die Aufgabe übertragen, die Schätzungen für das Finanzministerium vorzunehmen. Die Minister müssen sich dahin gehend äußern, ob sie mit unserer Schätzung einverstanden sind und wie sie sich dazu verhalten wollen. Wir schätzen, ob eine Chance von über 50 Prozent besteht, dass die Regierung ihre Ziele erreichen wird. Wir analysieren auch die Einschätzung des Finanzministeriums in Bezug auf steuerliche Fragen, zum Beispiel, was die Ausgaben für die Sozialversicherung angeht. Wir schließen uns darüber hinaus mit anderen Fiskalräten zusammen und beobachten die langfristigen Entwicklungen. Wir schauen uns die Bilanzen von einem Zeitraum von 30, 40 oder mehr Jahren an und beziehen demografische Faktoren mit ein, damit man keine böse Überraschung erlebt.

Der Ansatz meiner Organisation ist, dass wir eine Verantwortung gegenüber der Öffentlichkeit haben, ihr die besten finanziellen Schätzungen zu liefern. Unser Tun hängt eng mit der Wirtschaft zusammen. Es gibt immer wieder Menschen, deren eigene Schätzungen nicht mit unseren Schätzungen übereinstimmen. Wir messen unseren Erfolg allerdings daran, dass für die Menschen ersichtlich ist, dass unsere Analysen transparent und unabhängig erstellt wurden und dass politisches Wunschdenken in unseren Schätzungen keinen Platz hat. Ob man dem zustimmt oder nicht, das ist eine andere Sache; zumindest ist es unser eigener Maßstab.

Unsere Organisation ist mit 20 Mitarbeitern relativ klein, also viel kleiner als die CBO, die niederländische oder die koreanische Behörde. Angesichts der an uns gestellten Aufgaben gab es zwei Möglichkeiten: Entweder man richtet eine große Organisation ein - das würde aber viele Ressourcen binden -, oder aber man legt sich auf eine kleine Organisation fest, der zwar weniger Mitarbeiter und eine Ausstattung mit geringeren Mitteln zur Verfügung gestellt werden, die aber das gesetzlich festgelegte Recht hat, Analysen für die Regierung zu erstellen. Wir sind davon abhängig, dass wir von den Steuerbehörden und auch vom Ministerium, das für Fragen der Sozialversicherung zuständig ist, vernünftige Informationen bekommen, gerade was die erwarteten Einnahmen und Ausgaben im öffentlichen Bereich betrifft.

Es gibt eine ganze Reihe von Sicherheitsmechanismen, die unsere Unabhängigkeit garantieren. Unser Auftrag ist gesetzlich verankert. Es gibt Sicherungsmechanismen, die bei der Ernennung oder der Abberufung von mir selbst oder meiner Kollegen greifen. Wir werden vom Finanzminister vorgeschlagen. Das Pendant zu Ihrem Ausschuss hier hat ein Vetorecht. Auch für den Fall, dass der Premierminister versuchen sollte, mich hinauszuerwerfen, gibt es ein Vetorecht. Die rechtliche Grundlage, auf der unsere Organisation aufbaut, berechtigt uns auch innerhalb der Regierungskreise zum Zugang zu Informationen, die wir benötigen. All das ist gesetzlich festgelegt.

Der Hauptgarant für unsere Unabhängigkeit ist unser Zugang zur Öffentlichkeit. Wir haben die Möglichkeit, unsere Meinung zu sagen, und wir sind hierbei politisch unabhängig. Politiker sind manchmal nicht ganz so frei in ihren Äußerungen. Wir hingegen haben die Möglichkeit, jederzeit in den Nachrichten unsere Einschätzung abgeben zu können, auch wenn sie sich nicht unbedingt mit der Meinung der Regierung deckt.

Zu den Vorschlägen, die Sie vor sich liegen haben: Das Entscheidende bei der Einrichtung eines Rates ist, dass er formale Unabhängigkeit besitzt und die Möglichkeit hat, mit der Öffentlichkeit direkt zu kommunizieren. Der Vorschlag der SPD scheint eine größere Unabhängigkeit vorzusehen als der Vorschlag der Regierungskoalition. Im Prinzip möchte ich dem zustimmen, was Dr. Wolff gesagt hat. Der Vorschlag der

Regierungskoalition sieht vor, dass die Befugnisse und die Unabhängigkeit des Beirats von entscheidender Bedeutung sind; das garantiert die Unabhängigkeit gegenüber der Öffentlichkeit.

**Stephan Thomae (FDP):** Ich danke den Sachverständigen, dass Sie die Mittagsstunde heute mit uns verbringen und die zum Teil weite Anreise auf sich genommen haben.

Zu den Ausführungen von Herrn Anderson und Herrn Chote: Mir ist aufgefallen, dass beide die Wirklichkeit bei uns nicht ganz zutreffend wiedergeben. Meine Frage richtet sich daher an Herrn Dr. Wolff und an Herrn Dr. Kambeck. Wie bewerten Sie aufgrund der eben gehörten Ausführungen die Tatsache, dass wir in Deutschland gerade nicht das Problem haben, dass wir es mit den Haushaltsausgaben übertreiben? Vielmehr werden die Ziele, die wir uns durch die Festlegung einer Obergrenze in Bezug auf den Ausgabenplan stecken, unterschritten. Das soll auch so bleiben.

(Carsten Schneider (Erfurt) (SPD):  
Betreuungsgeld!)

Die US-amerikanischen Mechanismen wurden uns als Vorbild vorgestellt. Ich frage mich schon, wie es dann sein kann, dass die US-amerikanische Haushaltssituation trotz dieser Mechanismen wesentlich desaströser aussieht, als es bei uns der Fall ist. Da stellt sich die Frage: Sollen wir uns diese Mechanismen wirklich zum Vorbild nehmen? Müssten wir uns nicht genauer überlegen, ob wir bei uns bessere Mechanismen einrichten können, um Instrumente zu schaffen, die wirklich greifen?

In diesem Zusammenhang ist mir vor allem der Mehrwert des unabhängigen Beirates nicht so ganz klar. Was kann dieser Beirat, was der Stabilitätsrat nicht kann? Herr Dr. Wolff, Sie haben davon gesprochen, dass der Stabilitätsrat aufgewertet werden soll. Kann der Stabilitätsrat nicht aus eigener Kraft aus allen Quellen schöpfen, um sich die Informationen zu beschaffen, die er benötigt, um seine Expertise abzugeben? In welchem Verhältnis stehen eigentlich die beiden Räte, Stabilitätsrat und Beirat, zueinander? Was ist der Mehrwert des unabhängigen Beirates?

Meiner Meinung nach soll eine Konstruktion geschaffen werden, die für eine Compliance in Bezug auf den Fiskalvertrag sorgen soll. Compliance ist immer ein Drei-

klang aus Prevention, Detection und Response. Welche Deeskalationsmöglichkeiten hat eine solche Konstruktion? Kann sie diejenigen, die gegen die Kriterien verstoßen haben, zwingen, zu den Fiskalregeln zurückzukehren? Meine konkrete Frage lautet: Was können wir im Vergleich zum US-amerikanischen System besser machen? Wie können wir dem Tiger noch Zähne verleihen?

**Sachverständiger Dr. Rainer Kambeck** (Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung): Wir haben keine umfangreiche Evaluierung der unterschiedlichen Institutionen vorgenommen. Das möchte ich zu Beginn einschränkend sagen. Der Hinweis, dass die Verschuldungssituation in den USA, in Großbritannien und auch in anderen europäischen Ländern - ich hoffe, dass die beiden Kollegen mir diese deutliche Aussage verzeihen - für uns kein Vorbild sein kann, ist berechtigt. Gerade darum geht es, wenn wir über den Fiskalvertrag sprechen, der auf EU-Ebene geschlossen wurde.

Wir vertreten die Position, dass wir in Deutschland durch die Institutionen, über die wir heute sprechen - das wurde in verschiedenen Beiträgen und Stellungnahmen sehr positiv bewertet - immerhin eine Verfassungsänderung auf den Weg gebracht. Wir haben allerdings auch immer gesagt: Der Stabilitätsrat sollte unbedingt noch gestärkt werden. Die Leistungen, die der Stabilitätsrat bisher in Bezug auf die Haushaltsüberwachung vor allem der Länder erbringt, sind wichtige Schritte in die richtige Richtung. Wir brauchen dringend eine Verbesserung gegenüber dem Status quo, den wir vorher hatten.

Lassen Sie mich einige unserer Kritikpunkte ansprechen. Die Mechanismen des Stabilitätsrates könnten sicherlich noch verstärkt werden. In Bezug auf die vier Kriterien, nach denen der Stabilitätsrat die Länderhaushalte beurteilt, kritisieren wir, dass das zentrale Kriterium „struktureller Finanzierungssaldo/strukturelles Defizit“, auf das die Schuldenbremse abstellt, bisher noch nicht für alle 16 Bundesländer konkretisiert wurde, sondern nur für jene fünf Bundesländer, die Konsolidierungshilfe erhalten sollen. Das wäre ein Beispiel dafür, wie man den Stabilitätsrat stärken könnte. Ein unabhängiger Beirat, so wie er im Gesetzentwurf vorgesehen ist, könnte eine positive Wirkung haben.

Im Gesetzentwurf ist klar formuliert: Ein unabhängiger Beirat soll unterstützend tätig werden - was aus unserer Sicht auch möglich wäre.

Der Stabilitätsrat an sich ist klar demokratisch legitimiert; alle Länder und auch der Bund sind vertreten. Die Zusammensetzung des geplanten unabhängigen Beirates legt den Eindruck nahe, dass für Transparenz und natürlich auch für eine gewisse demokratische Legitimierung gesorgt ist; denn nicht nur der Sachverständigenrat, die Deutsche Bundesbank und die Wirtschaftsforschungsinstitute sind an der Gemeinschaftsdiagnose beteiligt, sondern auch die Kommunen - sie sind aus unserer Sicht über die Länder von der Schuldenbremse positiv betroffen - und die Sozialversicherungen. Darin sehen wir zum einen eine große Unabhängigkeit; zum anderen besteht aber auch die Möglichkeit, den Stabilitätsrat zu unterstützen.

Die Schaffung eines unabhängigen Beirates ist für uns der richtige Ansatz. Man muss sich klarmachen, dass wir ein Zeitproblem haben. Wenn Deutschland seine Vorbildfunktion aufrechterhalten will, dann sollte man die Institutionen, die im Zuge der Verfassungsänderung richtigerweise auf den Weg gebracht wurden, weiterhin stärken. Im Gesetzentwurf sind die richtigen Ansätze - die Einrichtung des Beirates und die Möglichkeiten der Sanktionierung - enthalten. Wir haben immer kritisiert, dass dem Stabilitätsrat ergänzende und stärkende Möglichkeiten, Maßnahmen zu ergreifen, an die Hand gegeben werden.

Man kann natürlich bedauern, dass von Ländern verursachte Sanktionszahlungen vom Bund übernommen werden sollen. Das ist aber sicherlich nur ein Hilfskonstrukt. Besser wäre es, negative Anreize zu setzen: Wenn einzelne Länder die entsprechenden Vorgaben nicht erfüllen, dann müssen sie zum Beispiel mit Strafzahlungen belegt werden. Dass der Bund die Zahlung übernehmen soll, kann ich mir nur so erklären: Man musste das Gesamtpaket auf den Weg bringen, und dazu hat man die Länderautonomie im vorliegenden Gesetzentwurf absolut unangetastet gelassen. Potenzielle Sanktionszahlungen muss so letztlich der Bund leisten.

Mein Fazit: Man sollte die bereits geschaffenen Institutionen eher stärken. Der vorliegende Gesetzentwurf geht in die richtige Richtung. Für alle Länder ist ein konkre-

ter Anpassungspfad vorgesehen, so wie auch für den Bund ein ganz konkreter Pfad für den Abbau des strukturellen Defizits vorliegt. Bisher ist das für das Gros der Länder noch nicht erfolgt. Die vorgesehenen Institutionen können die Einhaltung dann nicht nur überprüfen, sondern haben auch eine stärkere Handhabe. Da sehe ich die ganz wichtige ökonomische Funktion, die ein unabhängiger Beirat übernehmen könnte.

**Sachverständiger Dr. Guntram B. Wolff** (Bruegel): Zu Ihrer Vorbemerkung: In Deutschland ist im Vergleich mit den USA nicht alles okay. Ich habe die Situation in Deutschland und den USA zwar nicht in einer umfassenden Analyse verglichen, aber es bleibt festzuhalten, dass Deutschland den Stabilitätspakt nicht eingehalten hat und auf eine Änderung des Stabilitätspakts 2005 hingewirkt hat. Die Verschuldung in Deutschland ist über Jahre hinweg gestiegen. Derzeit läuft es sehr gut; aber nur, weil die konjunkturelle Lage sehr gut ist. Insofern wäre ich vorsichtig mit dem Statement, dass wir keine solchen Institutionen brauchen, weil es in Deutschland besser läuft als in den USA.

Das Congressional Budget Office hat meiner Ansicht nach ein anderes Mandat. Es soll Gesetzesvorhaben bewerten und feststellen, welche Kosten die Umsetzung der Vorschläge verursachen würde. In der Diskussion in Deutschland geht es um einen anderen Punkt, nämlich um die Frage: Wie setzen wir geltendes EU-Recht um, und wie sorgen wir dafür, dass Deutschland sich daran hält? Die nächste Frage lautet: Mit welchen Institutionen können wir dafür sorgen, dass die Gesellschaft und das politische System wissen, was in Brüssel passiert, welche Vorgaben in Brüssel gemacht wurden, und wie setzen wir diese Vorgaben am besten um?

An dieser Stelle möchte ich kurz darauf hinweisen, wie ein unabhängiger Fiskalrat wirkt. Meiner Ansicht nach gibt es zwei wichtige Wirkungsmechanismen:

Der eine Aspekt ist die Öffentlichkeit. Der Fiskalrat muss unabhängig vor die Öffentlichkeit treten können, und er muss so objektiv wie möglich feststellen können, ob ein Defizit angemessen ist oder nicht. Der Fiskalrat muss feststellen können, ob das strukturelle Defizit richtig oder falsch berechnet wurde. Das Verfahren ist sehr schwierig. Das

strukturelle Defizit kann man nicht beobachten; man muss es berechnen. Diese Berechnung wird derzeit lediglich von der Verwaltung durchgeführt. Es gibt Arbeitsgruppen in Brüssel usw. Es existiert aber kein unabhängiges Gremium, das diese Berechnungen formal anstellt, auf die man zählen könnte. Die Wirksamkeit der Kriterien würde sicherlich erhöht, wenn ein unabhängiges Gremium diese Berechnungen durchführen würde. Insofern ist das Thema Öffentlichkeit ganz wichtig.

Der zweite Aspekt ist das Parlament, ein sehr wichtiges Gremium; denn das Parlament hat letztlich das Haushaltsrecht. Im Fiskalvertrag steht, dass das Hoheitsrecht der nationalen Parlamente nicht eingeschränkt werden kann. Die Frage ist: Wie kann man das sicherstellen? Meiner Ansicht nach ist es wichtig, dass die Parlamentarier von einer unabhängigen Quelle erfahren, wie hoch das strukturelle Defizit ist. Der Stabilitätsrat kann natürlich entsprechende Mitteilungen usw. herausgeben. Letztendlich sitzen im Stabilitätsrat aber Minister, und die Minister erklären: Ergebnis unserer objektiven Analyse ist, dass das strukturelle Defizit 2 oder 3 Prozent beträgt. - Ich denke, das Parlament sollte Zugang zu weiteren Informationen haben. Eine Möglichkeit wäre die Stärkung des Beirats des Stabilitätsrats. Dafür braucht man keine 250 Mitarbeiter, über die das Congressional Budget Office verfügt, aber man braucht schon ein paar Mitarbeiter. Ich denke, ganz ohne Mitarbeiterstab geht das nicht.

**Sachverständiger Barry Anderson** (The Committee for a Responsible Federal Budget) (Simultanübersetzung): Darf ich kurz etwas dazu sagen?

**Vorsitzende Petra Merkel:** Wollen wir eine kurze Anmerkung zulassen? - Nein? - Dann behandeln wir das in der nächsten Runde.

**Dr. Gesine Löttsch** (DIE LINKE): Ich werde keine Frage zum Beirat stellen. Meine Frage geht an Herrn Dr. Vesper. Mich interessiert seine Einschätzung, welche Auswirkungen aus makroökonomischer Sicht die Beschränkung bzw. Kürzung öffentlicher Ausgaben, insbesondere öffentlicher Investitionsausgaben, haben wird. Eine Unterfrage: Sind aus Ihrer Sicht, Herr Dr. Vesper, die

ostdeutschen Länder von der Umsetzung des Fiskalpaktes negativ oder positiv besonders betroffen?

**Sachverständiger Dr. Dieter Vesper:**

Die gesamtwirtschaftliche Wirkung des Fiskalpaktes hängt natürlich sehr stark von der konjunkturellen Entwicklung ab; das ist hier bereits deutlich geworden. Dabei geht es zum Beispiel um die Frage, wie die strukturellen und konjunkturellen Defizite einzuschätzen sind. Voraussetzung dafür, dass die Staatsfinanzen in Ordnung kommen, ist eine gute Konjunktur, ist ein entsprechendes Wirtschaftswachstum.

Im Moment haben wir es mit einer sehr konkreten Gefahr zu tun. Ich befürchte, dass die Konjunktur kippen wird. Grund hierfür ist die europäische Austeritätspolitik, die allmählich auch auf Deutschland überschwappt. In diesem Zusammenhang möchte ich darauf hinweisen, dass es problematisch ist, bei der Krisentherapie den Fokus auf die Verringerung der Staatsverschuldung zu legen. Ich denke, dass damit nicht die wahren Ursachen für die Krise in Europa angesprochen werden. Aus diesem Grund werden die Therapievorschlüsse, etwa der Fiskalpakt, nicht richtig greifen. In meinen Augen ist die Ursache für die Krise in den Leistungsbilanzunterschieden zu sehen bzw. in den unterschiedlichen Preisentwicklungen in der Vergangenheit, die sich auf die realwirtschaftliche Lage in den entsprechenden Ländern ausgewirkt haben.

Die Austeritätspolitik verschärft die Krise. Wir können die Politik nicht unabhängig vom gesamtwirtschaftlichen Kreislauf betrachten. In einer Krise verringern sich die Defizite nicht wie erwünscht, sondern - im Gegenteil - die Defizite steigen. Das hängt damit zusammen, dass der Staat einen hohen Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung hat. Der Staatsanteil beträgt nun einmal etwa 45 Prozent. Dieser Zusammenhang ergibt sich insofern schon allein aus der Quantität. Außerdem fangen die Unternehmen in einer Krise nicht plötzlich an, mehr zu investieren; das Gegenteil ist der Fall. In dieser Situation wird der Staat in eine Verschuldungsposition getrieben, die es erforderlich macht, gegenzusteuern. Die Fokussierung auf die Staatsverschuldung als Krisenursache macht ein Gegensteuern aber schwierig.

Das wird besonders deutlich, wenn wir uns mit der Frage auseinandersetzen: Wie

sieht es mit dem konjunkturellen und dem strukturellen Defizit aus? Ich denke, dass wir an dieser Stelle ein riesengroßes Problem haben, weil es dazu ganz unterschiedliche Schätzmethoden gibt.

Wenn wir die Methoden auf die Vergangenheit anwenden - es gibt dazu die verschiedensten Berechnungen -, stellen wir fest, dass die unterschiedlichen Methoden zu riesengroßen Unterschieden im Ergebnis führen. Das zeigt, wie unsicher man ist, wenn es um die Unterscheidung zwischen konjunkturellem und strukturellem Defizit geht. Für das Jahr 1999 zum Beispiel kann man feststellen, dass zwischen den Schätzungen bzw. Berechnungen zum Produktionspotenzial, die zu verschiedenen Zeitpunkten erfolgten, Unterschiede von bis zu 3 Prozentpunkten liegen. Das bedeutet auf Deutschland bezogen, dass es in den Berechnungen Unterschiede von bis zu 60 Milliarden Euro gibt. Wenn man weiß, dass das in strukturelles und konjunkturelles Defizit etwa hälftig aufgeteilt werden kann, dann weiß man auch, dass dies eine Fehlschätzung des strukturellen Defizits in einer Größenordnung von 30 Milliarden Euro bedeutet. Das wiederum hat ganz konkrete Auswirkungen auf die Wirtschaft und die Gesellschaft, wenn es darum geht, dass aus diesem Schätzkonzept heraus Handlungsanweisungen abgeleitet werden und zum Beispiel gesagt wird: Der Staat muss seine Ausgaben um 30 Milliarden Euro reduzieren. - Das ist eine ganz schwierige Situation.

Wenn ich mir noch eine Bemerkung zum Stabilitätsrat erlauben darf, möchte ich sagen, dass es meiner Ansicht nach nicht so sehr um die Institutionalisierung dieses Gremiums gehen kann, auch nicht um die Frage, wie die Möglichkeiten dieses Gremiums einzuschätzen sind. Die Möglichkeiten dieses Gremiums hängen doch davon ab, welche Methoden verwendet werden, und wenn wir keine hinreichend zuverlässige Schätzmethode zur Ermittlung des strukturellen Defizits haben, dann ist die Arbeit des Stabilitätsrats mit einer schweren Hypothek belastet.

Ich komme zu Ihrer Frage, wie die ostdeutschen Länder von der Umsetzung des Fiskalpaktes betroffen sind. Auch das hängt von der konjunkturellen, von der wirtschaftlichen Entwicklung ab. Im Moment ist die Entwicklung der ostdeutschen Länderhaushalte relativ günstig. Überwiegend wurden zuletzt Überschüsse erzielt. Das gilt auch für

die Kommunen. Allerdings muss man sagen: Diese Überschüsse wurden auf der einen Seite durch die gute konjunkturelle Entwicklung hervorgerufen, aber auch - das ist die andere Seite - durch massive Einsparungen, und das ist nicht positiv zu bewerten, weil Ostdeutschland nach wie vor Defizite bei der Infrastruktur hat. Das gilt vielleicht stärker für die kommunale Ebene als für die Länderebene. Da die Kommunen am Tropf der Länder hängen - das ist gerade in Ostdeutschland der Fall -, benötigen sie die entsprechenden Mittel. In Sachsen, aber auch in Thüringen können wir feststellen, dass die Kommunen unter der Sparpolitik der Länder stark gelitten haben. Das dürfte auch prospektiv gelten.

Die Einschätzung zu den ostdeutschen Ländern hängt also im Wesentlichen von der wirtschaftlichen Entwicklung ab. In guten Zeiten geht die Staatsverschuldung zurück; in schlechten Zeiten steigt sie. Da es einen sehr engen Zusammenhang zwischen Staatsverschuldung und wirtschaftlicher Entwicklung gibt, ist die Frage, warum die Schuldenbremse als Instrument eingesetzt werden soll.

**Priska Hinz** (Herborn) (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank auch von uns Grünen an die Sachverständigen, dass Sie heute zu uns gekommen sind.

Bevor ich meine Frage stelle, möchte ich eine ganz kurze Bemerkung zu den Ausführungen meines Kollegen Thomae machen: Wir diskutieren heute nicht über die amerikanischen Schulden, auch nicht über die britischen Schulden. Über die deutschen Schulden reden wir ab morgen im Rahmen der Haushaltsdebatte. Diesbezüglich haben wir, glaube ich, unterschiedliche Einschätzungen. Dies gilt auch für die Ausgabenpolitik.

Wesentlich ist aus meiner Sicht die Feststellung, dass CBO und OBR keine Politik machen, sondern den Parlamenten Instrumente an die Hand geben. Damit komme ich zu meiner Frage an Herrn Burda. Wir haben einerseits die Wunschvorstellung „Einrichtung eines CBO in Deutschland“ gehört. Andererseits liegt uns ein Gesetzentwurf vor, der einen Sachverständigenrat, den Stabilitätsrat, mit einem Beirat als Unterstützungsgremium vorsieht. Das Ganze ist eine sehr exekutive Veranstaltung. Weder der Bundestag noch die Länderparlamente hätten

etwas davon, obwohl sie über die Haushalte entscheiden müssen. Sie müssten die Prognosen und Einschätzungen eigentlich nutzen, um die Haushaltspolitik zu verändern oder um auf die Haushaltspolitik Einfluss zu nehmen.

Nachdem die verschiedenen Sachverständigen ihre Ausführungen gemacht haben, ist meine Frage an Sie, Herr Burda: Was hieße aus Ihrer Sicht „Unabhängigkeit“ einer neuen Institution? Was gehörte aus Ihrer Sicht dazu? Welche Kompetenzen bräuchte aus Ihrer Sicht eine solche Einrichtung mindestens, jetzt nicht nur begrenzt auf die Überwachung der Einhaltung des Fiskalvertrags? Wir müssen hier ja am Ende wahrscheinlich einen Kompromiss zwischen dem, was die Koalition will, und dem, was die Opposition will, finden.

**Sachverständiger Prof. Dr. Michael Burda** (Humboldt-Universität zu Berlin): Ich bedanke mich für die Einladung, obwohl ich keine Verbindungen zu Ihrer Partei habe. Ich bedanke mich für die Möglichkeit, zu erzählen, wie es in meinem Land, den USA, gehandhabt wird. Bisher ist ja niemand näher darauf eingegangen.

Das CBO - das weiß ich zum Teil aus eigener Forschung und von Freunden, die dort arbeiten - ist eine höchst professionelle Institution. Es ist unabhängig, untersteht dem Kongress und hat nichts mit der Exekutive zu tun. Es wird als zweite Meinung, als zweite Instanz für das Gesetzgebungsverfahren gesehen.

Diese Institution hat auch eine sehr interessante Geschichte. Sie gibt es erst seit 1974. Sie wurde aufgrund eines Konflikts mit Präsident Nixon ins Leben gerufen. Man muss dazu wissen: Die Amerikaner haben erst seit den 20er-Jahren das System, dass der Präsident ein Budget vorschlägt. Vorher verlief dies eher ad hoc, und die Bundesstaaten hatten viel mehr Macht. Seit dieser Zeit, seit der Einführung von Einkommensteuern auf Bundesebene, gab es die Pflicht, ein umfassendes Budget einzureichen. Man hat festgestellt, dass man damit, so wie hier auch, Informationsflüsse steuern und dadurch bestimmte Personen, die keinen Zugang zu den Informationen bekommen, ausschließen kann. In den heißen 70er-Jahren hatte Nixon ohnehin große Probleme mit dem Kongress und hat, weil ihm Gesetze nicht gefallen haben, zum Instrument des

Impoundment gegriffen. Impoundment bedeutet - einfach formuliert -, dass der Präsident sagt: Das machen wir nicht. - Der Kongress, der zu dem Zeitpunkt sowieso mit dem Präsident verfeindet war, hat dann ein Gesetz eingebracht, durch das dieses Impoundment unter Kontrolle gebracht werden und erreicht werden sollte, dass nicht mehr allein Treasury die Informationshoheit über die legislativen Verfahren hat. Hierzu wurde eine zweite Instanz eingeführt. Man kann es mit der zweiten Meinung vergleichen, die man sich zum Beispiel vor schweren chirurgischen Eingriffen von einem anderen Arzt einholt. Seitdem kann man sich in Amerika darauf verlassen, dass der Kongress eine unabhängige Quelle, die non-partisan ist, von Informationen bei Gesetzgebungsverfahren anruft, also das CBO.

Ich bin auch sehr stolz darauf. Als Amerikaner sehe ich hier eine Effizienz, die man sonst in Regierungen nicht findet. Ich bin zwar eher auf der liberalen Seite, aber diese Erfindung ist absolut genial. Man hat eine zweite Quelle, die vollständig dem Kongress untergeordnet ist und sich in regelmäßigen Abständen zu allen möglichen Fragen äußern kann. Ich werde einmal auflisten, welche Aufgaben dazugehören; das wissen die wenigsten.

Das CBO gibt zu all dem, was von den Kommissionen, den Committees, reported, also herausgegeben wird, unabhängige Kostenschätzungen ab. Dabei handelt es sich um etwa 500 bis 700 Gesetzentwürfe. Sie werden nicht alle verabschiedet, aber es wird immer ein Kommentar dazu abgegeben, wie viel ihre Umsetzung kosten würde. Dabei agiert das CBO unabhängig von Treasury und von der Exekutive sowie unabhängig von der herrschenden Partei, die gerade die Gesetzentwürfe eingebracht hat.

Das CBO erstellt regelmäßig längerfristige Baseline Projections, also Vorhersagen der wirtschaftlichen Entwicklung und der daraus abzuleitenden Steuereinnahmen, für einen Zeitraum von bis zu zehn Jahren. Das ist wirklich sehr interessant; dies gibt es in Deutschland nicht. Weder der Sachverständigenrat noch die Wirtschaftsforschungsinstitute haben ein unabhängiges Fact-checking. Man liefert irgendwelche Prognosen, aber es gibt keine zweite Meinung dazu. All das wird in Deutschland im Konsens gemacht. Das ist vielleicht ein Problem beim

vorliegenden Vorschlag. Dazu werde ich zum Schluss noch etwas sagen.

Das CBO wirft einen zweiten Blick auf das Budget des Präsidenten. Das Council of Economic Advisers ist natürlich die erste Instanz. Sie ist sehr partisan, und das ist auch gut so; das habe ich immer befürwortet. Anders als beim Sachverständigenrat gibt es tatsächlich eine Kohäsion mit der Exekutive, was die Wirtschaftspolitik angeht. Das CBO ist nun die Instanz, die einen zweiten Blick darauf wirft. Das heißt, man checkt die Plausibilität. Es ist sehr interessant, dass allein dadurch - das hat Herr Anderson sehr schön gesagt - eine gewisse Disziplin ausgeübt wird. Dadurch werden absurde Ideen wie beispielsweise ein Flug zum Mars verhindert.

Das CBO erstellt auch langfristige Projektionen für einen Zeitraum von bis zu 75 Jahren; dies ist angesichts der demografischen Entwicklung in Amerika sehr wichtig.

Das CBO ist natürlich groß: 250 Angestellte mit einem Jahresetat von 50 Millionen Dollar, umgerechnet etwa 40 Millionen Euro. Ich finde, das ist sehr günstig, vor allem wenn man es mit dem vergleicht, was man in Deutschland für verschiedene Räte abzapft und verwendet, manchmal auch strategisch. Ich hätte von einer einzelnen Quelle als zweiter Instanz eigentlich mehr Glaubwürdigkeit erwartet.

Das CBO bietet monatlich Budgetüberblicke an. Es gibt sogar - das könnte in Deutschland ein Problem sein - Feedback des CBO auf Bundesstaatsebene. Das heißt, das CBO meldet sich zu bestimmten Implikationen von „mandates“. Wenn der Bund sagt, dass ein Bundesstaat etwas Bestimmtes machen soll, gibt es Rückmeldungen dazu, was das kosten wird. Ich glaube, das schätzen die Bundesstaaten sehr; denn dann hat man nicht nur die Regierungsseite gehört.

Das CBO macht auch Ad-hoc-Analysen zu wichtigen bundespolitischen Maßnahmen in den Bereichen Gesundheitspolitik, Social Security, Wachstumspolitik, nationale Sicherheit und vor allen Dingen Umweltpolitik.

Das CBO ist eine Quelle angewandter Forschung. Wie gesagt, einige Studienkollegen, die zusammen mit mir ausgebildet wurden, arbeiten dort. Doug Elmendorf ist der Chef dieser Organisation. Es ist sehr transparent. Niemand in Amerika zweifelt diese Institution an - ich habe das sehr genau verfolgt -, selbst nicht in den letzten Jahren, als das CBO immer kritisiert bzw. kritisch be-

gleitet hat, dass - vor allen Dingen aus außenpolitischen Gründen - große Budgetdefizite gemacht werden.

In der letzten Zeit wurden die Bank Bailouts vom CBO begleitet, und es gibt eine regelmäßige Berichterstattung, die auch die Berichterstattung des OMB überwacht. Es gibt eine Überwachung von Obamas Job Program, ARRA. Auch der Umgang mit der gerade bevorstehenden fiskalischen Klippe wird vom CBO sehr kritisch begleitet.

Wie gesagt, mit 50 Millionen Dollar und 250 Beschäftigten ist es relativ überschaubar. Dazu, ob man das in Deutschland auch so machen sollte, kann ich natürlich keinen Kommentar abgeben. Aber ich finde, das CBO ist ein gutes Modell, das - mein Vorredner hat dies schon klar gesagt - mittlerweile von vielen in Erwägung gezogen wird. Es ist etwas unfair, es mit der gegenwärtigen Budgetpolitik zu verbinden. Ich glaube, das CBO steht dieser sehr kritisch gegenüber; aber es darf nur eine positive Analyse und keine normative Analyse machen. Das wird durch die Benennungsprozesse sichergestellt. Das heißt, der President pro tempore of the United States Senate und der Speaker of the House haben die Verantwortung, die Agentur mit Personal zu bestücken.

Ich sage ganz offen, es ist begrüßenswert, dass das deutsche Parlament sich überlegt, wie man Volkswirte mehr und intensiver in die Prozesse einbinden kann. Mein Empfinden nach 20 Jahren in Deutschland ist, dass die Volkswirte immer ein bisschen außen vor sind. Ich muss aber auch sagen: Was Sie sich überlegen, geht nicht weit genug. Noch ein Beirat, noch ein nationaler Rat ohne Zähne, der selbst keine unabhängige Analyse machen kann, wird nichts bringen außer mehr Kosten für die Steuerzahler. Sie sollten den großen Sprung machen und versuchen, genug Geld zusammenzubekommen, entweder indem Sie bestimmte Funktionen von den Wirtschaftsforschungsinstituten abziehen oder indem Sie die zahlreichen Aufträge an meine Zunft durch die Ministerien einschränken. Wie gesagt, Amerika macht es günstig, aber sehr gut. Ich sage in aller Bescheidenheit: Ich bin sehr stolz auf diese Institution in den Vereinigten Staaten.

**Klaus-Peter Willsch** (CDU/CSU): Herr Dr. Wolff hat eben schon die Zwangslage angesprochen, die sich aus der Alleinver-

pflichtung des Bundes ergibt, eventuelle Ausgleichszahlungen vorzunehmen oder Strafzahlungen zu leisten. In dem Zusammenhang habe ich eine Frage an Herrn Wendorff. Wir haben ja mit den Kommunen als Teil der Länder einen weiteren Problembereich. Wir sind darauf angewiesen, dass die Länder dieses Problem in den Griff bekommen. Aus meiner Erfahrung in Hessen weiß ich, dass die Kommunalaufsicht für die Gemeinden von den kommunalen Landräten häufig nach dem Motto „Wir tun uns gegenseitig nicht weh“ durchgeführt wird. Erst wenn der RP ins Spiel kommt, wird es richtig ernst. Wie ist Ihre Prognose? Wie wird das laufen? Können Sie uns konkrete Ratschläge geben, was in dieser Hinsicht noch zu verbessern wäre?

**Sachverständiger Karsten Wendorff** (Deutsche Bundesbank): Zuerst zu der Risikoübernahme des Bundes bis 2020: Wir finden es eher bedauerlich, dass sich die Länder nicht festlegen wollen und keine konkreten Obergrenzen für Abbaupfade bis 2020 nennen, sondern sich hier letztlich alle Handlungsspielräume offenhalten. 2009 wurden im Zuge der Krise lange Übergangspfade für den Bund und noch längere für die Länder beschlossen. Inzwischen haben sich, auch für die Länder, die Steuereinnahmen und die Zinsausgaben deutlich günstiger entwickelt, als erwartet wurde, sodass wir hier von den Ländern durchaus mehr erwartet hätten. Auf der Länderseite läuft man Gefahr, dass die Chance verpasst wird, die Defizite relativ zügig und zeitnah abzubauen. Hier droht ein Backloading, sodass man möglicherweise in schlechteren Zeiten gezwungen wird, zu konsolidieren, wodurch dann wieder die Einhaltung der Regel infrage steht.

Zum Zusammenhang zwischen Ländern und Gemeinden: Aus unserer Sicht sollten die jeweiligen Länder eng zusammen mit den Gemeinden betrachtet werden. Die Länder haben - darauf haben Sie hingewiesen - über die Aufsicht und die Gesetzgebung im Steuerverbund maßgeblichen Einfluss auf die kommunale Finanzlage. Von daher wäre es sehr naheliegend, dass die jeweiligen Länder Verantwortung für ihre Kommunen übernehmen und Länder und Kommunen genauso gemeinschaftlich betrachtet werden, wie es für den Bund im Hinblick auf die Sozialversicherungen vorgesehen ist, wenn es

darum geht, gesamtstaatliche Ziele zu erreichen.

Hier ist allerdings auch von entscheidender Bedeutung, dass Transparenz hergestellt wird. Es wurde mehrfach angesprochen, dass Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit im Hinblick auf die Finanzlage ganz entscheidend ist. Speziell diesbezüglich wurde ja auch der Stabilitätsrat gegründet. Hinsichtlich der Transparenz der Finanzentwicklung einzelner Länder und deren Gemeinden sind die Erfahrungen aus unserer Sicht zum Teil jedoch enttäuschend. Hier kann man als Bürger nicht klar nachvollziehen: Wie ist die Planung? Wie ist die strukturelle Entwicklung? Wie ist der aktuelle Stand? Wie ist das vor dem Hintergrund der vergangenen Planungen zu bewerten? Das schwächt natürlich den Druck auf die Länder und Gemeinden, in diesen Politikbereichen tätig zu werden, deutlich ab. Ich denke, nur wenn die Öffentlichkeit über die Finanzentwicklung genau informiert ist, kann sie auch Druck machen und darauf hinwirken, dass die Haushaltsregeln verbindlich eingehalten werden.

**Uwe Beckmeyer (SPD):** Ich habe eine Frage an Herrn Dr. Wolff und an Herrn Wendorff.

In Ihrer schriftlichen Stellungnahmen zur Umsetzung dieser EU-Regeln als Vorgaben für die nationalen Fiskalregeln, Herr Wolff, liest man: „Der derzeitige Gesetzesvorschlag scheint somit am unteren Ende des Notwendigen zu liegen.“ Sie verweisen auf Best-Practice-Prinzipien und nennen einige.

Bei Ihnen, Herr Wendorff, als Vertreter der Deutschen Bundesbank, findet man einmal eine Passage, in der ausgeführt wird, dass im Gesetzentwurf offenbliebe, „wie der Beirat konkret arbeiten und sein Beitrag genau aussehen soll.“ Sie schreiben außerdem: „Insgesamt scheint es mit der geplanten Konstruktion nicht realistisch, nach der offenbar vorgesehenen kurzen Beratungszeit ... eine ... Prognose vorzulegen.“

Das alles zielt ja darauf ab, zu sagen, dass hier etwas umgesetzt wird, das am Ende nicht richtig funktionieren wird. Die Frage ist: Welche konkreten Vorschläge zur Ausgestaltung dieses Beirats können Sie machen - das bitte ich Sie noch einmal herauszuarbeiten -, um sicherzustellen, dass er, wenn seine Schaffung von der Bundesregierung bzw. den Koalitionsfraktionen hier

im Parlament mit Mehrheit durchgesetzt wird, wirklich funktionieren kann?

**Sachverständiger Dr. Guntram B. Wolff (Bruegel):** Ganz kurz zu den internationalen Best-Practice-Prinzipien. Was die Europäische Kommission unter „Best Practice“ versteht, hatte ich zu Beginn schon gesagt. Die OECD geht noch etwas weiter. Die OECD empfiehlt zum Beispiel, die Unabhängigkeit dadurch zu gewährleisten, dass die Mitglieder der Fiskalräte aufgrund fachlicher Kompetenz und ohne parteipolitische Rücksichtnahme gewählt werden. Ihre Amtszeit sollte, so schreibt die OECD, unabhängig vom Wahlzyklus sein. Sie schlägt außerdem eine angemessene Rechenschaftspflicht des Fiskalrates gegenüber der Legislative vor. Dies beinhaltet eine direkte Informationspflicht gegenüber dem Parlament durch den Fiskalrat, Anhörungen des Fiskalrates im Haushaltsausschuss und eine Mitwirkung des Parlaments bei der Ernennung der Mitglieder. Diese Empfehlungen sind natürlich wesentlich ambitionierter als die Regelungen des Gesetzentwurfes, der heute auf dem Tisch liegt.

Mein Vorschlag wäre, den Beirat zu stärken, und zwar so, dass er als unabhängiger Fiskalrat wirken und eine wirklich unabhängige, positive Analyse der Istsituation vornehmen kann. Es geht also um eine Analysefunktion, nicht um etwas Normatives. Ginge es um etwas Normatives, würde man ja einen Schritt weiter gehen und sagen: Dieses oder jenes soll gemacht werden.

Ich glaube, als Erstes brauchen wir eine unabhängige Institution, die feststellt: So ist die Konjunkturlage, und so ist die Defizitsituation. Die Ausgaben werden wahrscheinlich so und so hoch sein, die Einnahmen wahrscheinlich so und so hoch. - Diese Analyse muss gebündelt werden. Herr Burda hat vorgeschlagen, bestimmte Aufgaben, die derzeit die Wirtschaftsforschungsinstitute wahrnehmen, zu übertragen, vielleicht sogar die Gemeinschaftsdiagnose. Ich weiß nicht, ob das für die Praxis das Beste wäre. Es scheint mir allerdings sinnvoll zu sein, eine Institution zu schaffen, die relativ unabhängig Analysen betreiben und Bewertungen vornehmen kann. Dazu gehört auch ein Informationsrecht. Das heißt, man muss Zugang zu Informationen bekommen. Außerdem braucht man einige Mitarbeiter.

Interessant sind die Erfahrungen aus Irland. In Irland gibt es seit ein paar Jahren einen unabhängigen Stabilitätsrat. John McHale, der Vorsitzende dieses Beirates, hat kürzlich in einer Präsentation darauf hingewiesen, eines der Hauptprobleme bestehe darin, dass die Mitglieder dieses Beirates, die meisten von ihnen Wissenschaftler, ehrenamtlich tätig sind, dass sie regelmäßig, also alle drei, vier Monate, einen 50 oder 100 Seiten langen Bericht schreiben und dies letztendlich auf eigene Kosten tun müssen. Diese Situation ist langfristig natürlich nicht tragfähig.

Ähnlich ist die Situation in Schweden. In Schweden gibt es einen unabhängigen Fiskalrat, besetzt mit namhaften Professoren, die wirklich unabhängige Analysen durchführen.

Ich glaube, man sollte den einzurichtenden Beirat stärken und ihn mit mehr Unabhängigkeit ausstatten. Das Besetzungsverfahren, also die Regelungen, nach denen die Mitglieder des Beirates ausgewählt werden, sollte klar definiert werden. Dazu ist im vorliegenden Gesetzentwurf bis jetzt nichts zu lesen. Es ist lediglich geregelt, wer die Mitglieder vorschlägt. Ich denke, man sollte auch Kriterien für die Besetzung des Gremiums entwickeln. Die Kandidaten sollten, wie die OECD empfiehlt, aufgrund ihrer fachlichen Kompetenz und nicht aufgrund parteipolitischer Überlegungen ausgewählt werden; das ist eine sehr klare Definition. Die fachliche Kompetenz ist mir sehr wichtig. Ich würde mich für eine Stärkung des Beirates in dieser Richtung aussprechen.

Eine weitere Möglichkeit besteht darin, dass der Beirat selbst Mitglieder benennt. In manchen internationalen Gremien ist es üblich, dass ein Beirat bzw. ein unabhängiger Rat einige Mitglieder selber ernennt und dadurch seine Unabhängigkeit erhöht. - Das sind meine Vorschläge.

**Sachverständiger Karsten Wendorff** (Deutsche Bundesbank): Ich denke, zunächst einmal muss man sich fragen: Wie ist der institutionelle Rahmen in Deutschland insgesamt, passt der neu einzurichtende Beirat dort hinein, und was erwartet man von ihm?

Es gibt bereits den Sachverständigenrat, der damit beauftragt ist, einmal jährlich eine Schätzung vorzulegen und gesamtwirtschaftliche sowie wirtschaftspolitische Analysen zu

erstellen. Zweimal jährlich wird die Gemeinschaftsdiagnose erstellt, verbunden mit dem Auftrag, unter Anwendung des von der EU-Kommission entwickelten Verfahrens eine Überprüfung der Prognosen vorzunehmen; auch in diesem Rahmen werden von unabhängiger Seite eine Makroprognose und eine Fiskalprognose vorgelegt. Grundsätzlich ist also feststellen, dass es schon einige unabhängige Institutionen gibt, die etwas Ähnliches machen. Von daher stellt sich die Frage: Was soll dieser Beirat zusätzlich leisten? Oder will man eventuell eine Umschichtung zwischen den Institutionen, die in diesem Bereich Politikberatung betreiben, vornehmen?

Mir wurde die Frage gestellt: Warum ist unklar, ob das, was die Regierung vorgeschlagen hat, funktioniert? Ich denke, die Erwartungen an dieses Gremium sind illusorisch. Man will, dass neun Experten, die verschiedenen Institutionen angehören, in diesem Gremium ehrenamtlich tätig sind. Sie sollen sich treffen, eine eigenständige Prognose erstellen und die vier, fünf ökonomischen Fragestellungen, die ich vorhin ange-deutet habe, selbstständig bearbeiten. Ich denke, das ist völlig unrealistisch, auch vor dem Hintergrund der Erfahrungen, wie in anderen Institutionen, auch in der Bundesbank, versucht wird Prognosen aufzustellen. Will man eine Prognose erstellen, muss man sich auf einen Makrorahmen einigen. Ist man hier unterschiedlicher Meinung, braucht man Tools, mit denen man adjustiert, beispielsweise bei den Löhnen oder beim BIP. All das ist aus meiner Sicht angesichts des knappen zeitlichen Rahmens und der Besetzung mit nur neun Experten ohne Stab schlicht nicht möglich.

Darüber hinaus soll der Beirat konkrete wirtschaftspolitische Maßnahmen empfehlen, die zur Beseitigung möglicher Überschreitungen der Defizitobergrenze geeignet sind. Ich denke, damit würde man die Arbeit des Beirates weitgehend lahmlegen. Er müsste sich nämlich auf konkrete Maßnahmen einigen, die er der Bundesregierung vorschlägt, einschließlich verteilungspolitischer und wirtschaftspolitischer Aspekte. Hier dürften die Meinungen der Beiratsmitglieder massiv auseinandergehen. Diese Meinungsverschiedenheiten würden die Diskussion dominieren, und dadurch wäre der Beirat von seinen Kernaufgaben abgelenkt. Ein derart breites Aufgabenspektrum zu formulieren

und es von nur neun ehrenamtlich tätigen Beiratsmitgliedern bearbeiten lassen zu wollen, passt nicht zusammen.

Eine weitere Möglichkeit besteht darin, dass der Stabilitätsrat den Umfang seiner Berichterstattung massiv ausweitet, deutlich transparenter arbeitet, disaggregierte Prognosen für alle Ebenen vorlegt, Konjunkturvereinbarungen mitberücksichtigt, möglicherweise sogar die entsprechenden Modelle ins Netz stellt, die Prognosen für die Länder- und die Gemeindeebenen detailliert beschreibt und die Überleitung in die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung vornimmt. Dann hätte man einen Rahmen, auf den der Beirat zurückgreifen könnte. Auf dieser Grundlage könnte er darüber diskutieren, ob die einzelnen Aspekte mit Risiken verbunden sind oder nicht. Das wäre dann aber kein eigenständiges Assessment. Das wäre die Beurteilung eines umfangreichen Pakets, das vom Stabilitätsrat zu liefern wäre, das dieser meiner Meinung nach bislang aber bei weitem nicht liefert.

Ein grundsätzlich anderer Ansatz wäre es, würde man diese Aufgaben vom Beirat selbst erledigen lassen. Dann wäre nicht mehr so entscheidend, was vom Stabilitätsrat zugeliefert wird; denn in diesem Fall müsste er eine eigenständige Prognose erstellen. Unter diesen Umständen wäre es weniger wichtig, externe ehrenamtliche Expertise zur Verfügung zu haben, die ab und zu „vorbeischaut“. Vielmehr bräuchte man einen institutionellen Rahmen samt Stab, der in Vollzeit tätig ist und eher als eine Art Aufsichtsrat von ehrenamtlich tätigen unabhängigen Experten begleitet wird. Das sind verschiedene Optionen im Hinblick auf die Herangehensweise. Die Vorschläge, die hierzu gemacht wurden, scheinen allerdings noch nicht ganz schlüssig und aufeinander abgestimmt zu sein.

**Stephan Thomae (FDP):** In der zweiten Runde möchte ich eine Frage zu Art. 3 des vorliegenden Gesetzentwurfes, zur Änderung des Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetzes, stellen. Ich bin mir nicht ganz sicher, bei welchem Sachverständigen meine Frage am besten platziert wäre, würde sie aber gerne an Herrn Dr. Kambeck richten.

Laut Art. 3 des vorliegenden Gesetzentwurfes gilt die Verpflichtung, infolge einer Verletzung der Regelungen des Fiskalpakt Sanktionszahlungen zu leisten, nicht für Bund und Länder gleichermaßen, sondern

nur für den Bund. Führt diese Regelung nicht dazu, dass die Länder ihre Verpflichtung, die Regelungen des Fiskalpaktes einzuhalten und einen eigenen Beitrag zu leisten, um das Ziel der Einhaltung der Schuldenbremse bis zum Jahre 2020 zu erreichen - Stichwort: Nullverschuldung -, auf die leichte Schulter nehmen, sich also weniger „compliant“ verhalten? Welche Mechanismen gibt es, um die Länder zu veranlassen, zu ermutigen oder sogar zu zwingen, sich an die Compliance-Regeln zu halten und im Hinblick auf den Fiskalpakt und die Schuldenbremse einen eigenen Beitrag zu leisten?

**Sachverständiger Dr. Rainer Kambeck** (Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung): Ich hatte vorhin schon angedeutet: Auch wir hätten uns gewünscht, dass die Länder entsprechende Sanktionszahlungen selbst übernehmen; auch Herr Wendorff hat das erwähnt. Das wäre eine viel bessere, effektivere Ergänzung der Schuldenbremse gewesen. Allerdings muss ich sagen: Im Hinblick auf das Anreizsystem bin ich viel optimistischer als alle meine Vordredner, auch was die aktuelle Arbeit des Stabilitätsrates anbetrifft.

Herr Burda, ich als Volkswirt bin natürlich sehr dafür, noch häufiger den Rat der Volkswirte einzuholen und die Wirtschaftsforschungsinstitute intensiv einzubinden. Allerdings hat der Stabilitätsrat, was das derzeitige Anreizsystem betrifft, eine große Selbstbindung an die Politik. Von vielen Ökonomen wurde immer wieder gefordert - mit der Einrichtung des Stabilitätsrates wird diese Forderung nun erfüllt -, dass man alle Länder ins Boot holen und in diesem Rahmen eine Einigung erzielen muss. Eine solche Einigung bildet immer auch bestimmte Interessen der Länder ab. Da die Länder allerdings sehr heterogen sind, wird auch den sehr unterschiedlichen Situationen Rechnung getragen. Insofern besteht jetzt der Zwang, Abstimmungen über die Entwicklung der Schulden in einzelnen Ländern durchzuführen. James Buchanan hat es einmal so formuliert: Man braucht Regeln, die aktuell greifen, die aber auch dann greifen, wenn man hinter einem Schleier der Unwissenheit handelt.

Die Länder dürfen, wenn sie agieren, nicht nur ihre aktuelle Situation im Blick haben, sondern sie müssen auch berücksichtigen, dass sie sich in Zukunft entweder in einer schlechteren oder in einer besseren

Situation befinden werden. Auch dann müssen die Regeln, die für alle Länder gelten, nach wie vor greifen. Aus unserer Sicht würden einzelne Länder, die die Schuldenbremse nicht einhalten, einen großen Reputationsverlust in Kauf nehmen. Diese Regelung beurteile ich vor diesem Hintergrund als sehr positiv.

Noch einmal: Es wäre besser gewesen, eine Regelung zu treffen, die vorsieht, dass Sanktionszahlungen von den Ländern selbst zu übernehmen sind; sie wäre noch härter gewesen. Allerdings ist aktuell zu beobachten, dass die meisten Länder eine längerfristige Finanzplanung aufstellen und damit über den sonst üblichen Finanzplanungszeitraum hinausgehen. So hat beispielsweise Baden-Württemberg gerade erst einen Pfad zum Abbau des strukturellen Defizits bis zum Ende dieses Jahrzehnts vorgelegt. Hier wird also bereits einiges umgesetzt. Ich plädiere dafür, diese Anstrengungen positiv zu werten.

Eine kleine Einschränkung: Mit Baden-Württemberg habe ich ein Land erwähnt, das unsere Forderungen erfüllt und einen Pfad zum Abbau des strukturellen Defizits bis zum Ende dieses Jahrzehnts aufzeigt. Aus unserer Sicht ist dies auf eine gewisse Art und Weise ein Missbrauch der Übergangsregelung; auch Herr Wendorff hat sich so geäußert. Man könnte natürlich schon jetzt ein viel niedrigeres strukturelles Defizit erreichen, würde man die Ausgabenzuwächse stärker drosseln. Dann könnte man die Ziele schneller erreichen. Es wird also eine Regelung umgesetzt, die formal der Forderung entspricht, die viele Ökonomen und auch die Deutsche Bundesbank immer wieder erhoben haben. Wenn man genauer hinschaut, stellt man aber fest: Das ist eigentlich nicht ideal. Man könnte das angestrebte Ziel schon viel eher erreichen. In diesem Zusammenhang sind die aktuellen Überlegungen zur Einrichtung eines Stabilitätsrates positiv zu bewerten, da die interne Kontrolle durch die Politik und die entsprechenden Anreize durchaus funktionieren. Ich denke, das muss man auf jeden Fall positiv würdigen.

Natürlich gibt es auch gewisse Versäumnisse, und es sind noch einige Ergänzungen notwendig. Insbesondere Fragen im Zusammenhang mit dem strukturellen Defizit sind für die meisten Länder, außer für die Konsolidierungshilfsländer, nach wie vor offen. Ich

hoffe, dass die noch fehlenden Regelungen mit großer Unterstützung des Beirates auf den Weg gebracht werden.

Nun komme ich auf einen Aspekt zu sprechen, zu dem Sie, Herr Wendorff, sich sehr kritisch geäußert haben. Ich denke, man muss sich vor Augen führen, welche Informationen aktuell zur Verfügung stehen. Mein Eindruck ist, dass die Beteiligten noch nicht einmal die Informationen, die vom Stabilitätsrat zur Verfügung gestellt werden, zur Kenntnis nehmen. Für alle Bundesländer werden Länderberichte erstellt. Sollen bestimmte Vorgaben strenger gefasst werden, befasst sich damit eine Evaluierungskommission. In diesem Fall müssen bis zu einem bestimmten Zeitpunkt neue Berichte geliefert werden. Diese werden dann wiederum von der Evaluierungskommission bewertet. Wenn man sich intensiv mit den Länderfinanzen und mit der Umsetzung der Schuldenbremse in Deutschland insgesamt - nicht nur beim Bund, sondern auch in den Ländern - beschäftigt, dann stellt man fest: Es gibt sehr viele Informationen, und vieles ist verbessert worden; das möchte ich betonen.

Als Ökonom ist man bei diesem Thema kritisch, weil man für die eigene Analyse sehr oft zutreffende Informationen vermisst. Aber man muss sagen: Vieles ist verbessert worden, insbesondere durch den Stabilitätsrat. So wird mittlerweile zum Beispiel das sogenannte Schalenkonzept, das Ihnen allen bekannt ist, angewendet. Demnach werden alle Auslagerungen in den Blick genommen. Es werden also nicht nur die Kernhaushalte betrachtet, sondern auch die Verschuldung der Länderhaushalte findet Berücksichtigung. Hier ist also schon vieles passiert. Ich plädiere dafür, erst einmal diese Informationen und die damit verbundenen Anreize ernst zu nehmen und sie punktuell zu verbessern. Hierin sehe ich eine wichtige Funktion des Beirates, der geschaffen werden soll. Umgekehrt sehe ich allerdings die Gefahr eines großen Reputationsverlustes für Länder, die die Schuldenbremse nicht einhalten.

Das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung ist in Essen beheimatet. Auch Nordrhein-Westfalen hat sicherlich größere Probleme - das wissen die meisten -, die Schuldenbremse einzuhalten. Unser Eindruck ist, dass schon der drohende Reputationsverlust einen enormen Druck auf die Regierungsparteien ausübt, ihre Haus-

haltsplanung auf einen richtigen Weg bringen.

**Roland Claus** (DIE LINKE): Ich habe zwei Fragen an Herrn Dr. Vesper. Die erste Frage ist etwas hypothetisch; sie ist durch Ihre Einlassungen in der ersten Runde entstanden. Sie sind auf die staatlichen Anti-Krisenprogramme eingegangen, die nach dem Jahr 2008 aufgelegt wurden. In der Tat haben wir sowohl bei der Verstärkung der Mittel für die Bundesagentur für Arbeit als auch beim Investitions- und Tilgungsfonds und bei den Konjunkturprogrammen solche Instrumente benutzt. Meine Frage lautet: Wären vor dem Hintergrund des Fiskalvertrages Antikrisenprogramme des Staates, wenn wir sie denn bräuchten, in dieser Dimension überhaupt noch möglich?

Meine zweite Frage berührt den gleichen Zeitraum. Mit dem Finanzmarktstabilisierungsgesetz - ein drittes entsprechendes Gesetz soll am Freitag im Bundestag verabschiedet werden - wurde ein Sondervermögen geschaffen. Vor dem Hintergrund des hier in Rede stehenden Gesetzentwurfes zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags möchte ich Sie fragen, ob die Auslagerung von Haushaltsrisiken in ein oder mehrere Sondervermögen Einfluss auf diese Gesetze hat und ihre Auswirkungen möglicherweise verzerrt, oder ob der Einfluss aus Ihrer Sicht unerheblich ist.

**Sachverständiger Dr. Dieter Vesper:** Die Frage, ob der Fiskalvertrag eine Anti-Krisenpolitik wie 2008 oder 2009 noch zulässt, ist, so befürchte ich, zu verneinen. Man könnte im Rahmen der Konjunkturkomponente, die bei der Defizitberechnung beachtet wird, diskretionäre politische Entscheidungen zur Stimulierung der Konjunktur berücksichtigen. Diese Konjunkturkomponente wurde allerdings eingeführt, um die automatischen Stabilisatoren zu berücksichtigen, nicht jedoch, um Wirkungen zu berücksichtigen, die aus diskretionären Entscheidungen resultieren.

Außerdem bleibt das Problem, dass diskretionäre Entscheidungen wie Konjunkturprogramme oder auch Steuererleichterungen erst mit Verzögerung wirksam werden. Hätte es 2009 zur Ankurbelung der Konjunktur Steuererleichterungen gegeben, wären diese - in Abhängigkeit von den Veranlagungsrhythmen und -zyklen - erst 2010/2011

wirksam geworden. Dann hätte man aber schon wieder auf das strukturelle Defizit schauen müssen. Das wäre ein erhebliches Problem gewesen.

Das Gleiche gilt für Ausgabenprogramme: Wenn die Gemeinden als Hauptinvestor der öffentlichen Hand involviert werden, vergeht Zeit, bis die Mittel ankommen und ausgegeben werden. In der Finanzstatistik oder in der Kassenstatistik wären diese Ausgaben erst 2010/2011 wirksam geworden. Auch die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, die ja eine gewisse Präjudizierung vornimmt, kann diese Effekte nicht auffangen, sodass wir hier vor einem echten Problem stehen.

Zum zweiten Teil der Frage: Die Feststellung, dass Haushaltsrisiken in Sondervermögen ausgelagert werden, stimmt im Prinzip. Auf der anderen Seite ist zu sehen, dass Sondervermögen in der Berichterstattung immer öfter eine Rolle spielen, wenn es um den Ausweis der Staatsverschuldung geht. Hier sehe ich also nicht das ganz große Problem.

**Sven-Christian Kindler** (BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN): Ich habe zwei Fragen an Herrn Wolf von Bruegel. Sie sind in Ihrer Stellungnahme auf das Problem eingegangen, dass konjunkturelles und strukturelles Defizit zu unterscheiden sind. Das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung hat dazu in einer Studie festgestellt, dass Anfang 2010 die Europäische Kommission das Berechnungsverfahren geändert hat - was ein Problem war. Wir wissen, dass das Ergebnis auch vom Produktionspotenzial, vom BIP, von der Budgetsensitivität und von der Produktionslücke abhängt. Die Frage ist, inwieweit das Verfahren es erlaubt, aktuell zu unterscheiden, welcher Teil der Verschuldung konjunkturell und welcher strukturell ist. Die Beantwortung dieser Frage ist jedoch entscheidend dafür, dass man ökonomisch richtig handelt.

Könnten Sie noch einmal auf die Gefahr der Manipulierbarkeit eingehen? Es muss ja gewährleistet werden, dass die Daten in den einzelnen Ländern der Europäischen Union bzw. der Euro-Zone, also in den Ländern, die dem Fiskalvertrag beigetreten sind, nicht manipuliert werden können. Ich glaube, es ist sehr sinnvoll, dass es eine Institution gibt, die dem Parlament verpflichtet ist. Das darf nicht nur innerhalb der Verwaltung entschieden

werden. Die Entscheidungen müssen für uns Parlamentarier nachvollziehbar sein.

Meine zweite Frage: Wie schätzen Sie die Änderungen beim Beirat und die Empfehlungen des Stabilitätsrates ein? Es gibt ja zwei Wege, die Schuldenbremse einzuhalten - am besten, man kombiniert beide -: Man kann ausgabenseitig Kürzungen vornehmen oder aber einnahmeseitig Verbesserungen erzielen, indem man zum Beispiel die Bemessungsgrundlage verbreitert oder die Steuern erhöht. Sehen Sie ein grundsätzliches Problem bei dieser Struktur, oder würden Sie sagen, dass beide Wege mit den Empfehlungen des Stabilitätsrates durchaus vereinbar sind?

**Sachverständiger Dr. Guntram B. Wolff**

(Bruegel): Zur ersten Frage: Die Berechnung von strukturellen Defiziten ist in der Tat nichttrivial, vor allem ändert sich die Einschätzung oft ex post. In der aktuellen Situation hat man eine bestimmte Einschätzung der Konjunkturlage, und beispielsweise zwei Jahre später muss man feststellen, dass die Konjunkturlage eigentlich ein bisschen anders aussah. Das ist ein bekanntes Problem. Das heißt aber nicht, dass das Ziel hinsichtlich des Abbaus des strukturellen Defizits falsch wäre. Ich denke, das Ziel ist richtig. Man muss den automatischen Stabilisatoren sozusagen entsprechend Raum geben, so dass sie die konjunkturelle Lage widerspiegeln können. Auf der anderen Seite muss man über den gesamten Zyklus gesehen zu einem ausgeglichenen Haushalt kommen. Dieses Ziel ist relativ unstrittig.

In der konkreten Situation, in der ein Haushalt verabschiedet werden muss, weiß man leider nicht, welcher Anteil des Defizits konjunkturell und welcher strukturell bedingt ist. Es gibt in der EU eine Einigung darüber, wie man das strukturelle Defizit berechnet; es gibt Verfahren, die zwar fehleranfällig sind, die aber relativ etabliert sind und theoretisch von allen Ländern so angewandt werden sollten.

Das Interessante am Fiskalvertrag ist, dass die Überwachung der Anwendung dieser Verfahren und die Überwachung der Einhaltung des gesamten Budgetrahmens nicht nur durch die Europäische Kommission in Brüssel, sondern auch auf nationaler Ebene erfolgen sollen. Das ist eine Veränderung der Philosophie. Bis zur Verordnung des Rates und vor allen Dingen bis zum In-

krafttreten des Fiskalvertrages war die Überwachung eine EU-Aufgabe. Jetzt ist sie nicht mehr allein eine EU-Aufgabe, sondern auch eine nationale Aufgabe. Jedes nationale Rechtssystem ist verpflichtet, eigene Maßnahmen zu ergreifen, damit diese Überwachung funktioniert.

Ich denke, diese Zielstellung ist grundsätzlich richtig, weil Fiskalpolitik/Haushaltspolitik weiterhin national bleibt. Insofern sollte man versuchen, Mechanismen zu finden, durch die die Haushaltsführung möglichst objektiv auf nationaler Ebene überwacht werden kann. Ich denke, dass gerade wir in Deutschland ein gutes Verfahren haben sollten, damit wir in Verhandlungen auf der europäischen Ebene entsprechend auftreten können.

Die Frage, ob die Überwachung in einzelnen Ländern schlechter oder besser durchgeführt wird als in Deutschland, ist schwer zu beantworten. Es wird Beispiele für beide Fälle geben - Schweden wird vielleicht ein sehr gutes Verfahren haben -; ich habe allerdings keine umfassende Studie zu allen 27 Ländern der EU gemacht. Der grundsätzliche Punkt ist aber: Es gibt eine europäische Überwachung, und es gibt eine nationale Überwachung. Die nationale Überwachung sollte natürlich in jedem EU-Mitgliedstaat möglichst gut sein. Ich habe in diesem Zusammenhang einen Artikel zitiert, in dem es darum ging, wie man das Verfahren in Frankreich verbessern kann.

In der zweiten Frage ging es darum, ob man auf der Ausgabenseite oder auf der Einnahmeseite ansetzen soll. Das gesamte Verfahren zielt auf die Reduzierung des Defizits ab. Ob man, um Korrekturen vorzunehmen, bei den Ausgaben oder bei den Einnahmen ansetzt, ist eine autonome Entscheidung. Es gibt in der volkswirtschaftlichen Literatur natürlich Berichte über Forschungsvorhaben, die aufzeigen sollen, was wachstumshemmend und was wachstumsfördernd ist. Das hängt einerseits von der konjunkturellen Situation, andererseits aber auch von den langfristigen Aussichten ab. Grundsätzlich kann man sagen: Wenn konsolidiert werden muss, dann sollte dies besser auf der Ausgabenseite als auf der Einnahmeseite getan werden. Aber das ist nicht Gegenstand des Verfahrens; das Verfahren zielt auf das Defizit ab.

**Vorsitzende Petra Merkel:** Bei der FDP gibt es im Augenblick keinen Wunsch nach einer weiteren Wortmeldung. Alle anderen Fraktionen wollen noch eine neue Frageunde durchführen. Ich bitte um kurze Fragestellungen und kurze Antworten.

**Antje Tillmann (CDU/CSU):** Wir haben schon viel erfahren über den politischen Gestaltungsspielraum bei der Erstellung von Prognosen und bei der Berechnung von Wirtschaftsdaten. Bei der Einführung der Schuldenbremse haben wir diese politischen Gestaltungsspielräume erkannt und deshalb sehr konsequente Regeln eingeführt: in Form des Kontrollkontos. So ist es einer Regierung nicht möglich, die Schätzwerte besonders hoch anzusetzen, um später im Haushaltsvollzug höhere Schulden zu machen.

Wir haben damals nicht damit gerechnet, dass eine Regierung besonders vorsichtig schätzt. Das Kontrollkonto weist daher schon heute einen beachtlichen positiven Saldo auf. Wir wollen diesen Betrag zum Ablauf der Übergangsfrist, also bis 2015, auf null senken und danach neu anfangen. Herr Wendorff, ich hätte gern gewusst, was Sie davon halten.

**Sachverständiger Karsten Wendorff (Deutsche Bundesbank):** In der Tat ist das Kontrollkonto ein außerordentlich wichtiger Bestandteil der Schuldenregel. Wir hätten uns gewünscht, dass dieses Instrument im Rahmen des Fiskalpakts viel dezidierter europäisch verankert wird.

Die Löschung der positiven Salden auf dem Kontrollkonto halten wir für richtig. Man sollte grundsätzlich vorsichtig damit sein, diskretionär in die Haushaltsregeln einzugreifen. Es droht die Gefahr, am aktuellen Rand die Bindungswirkung auszuhebeln, weil man immer dann eingreift, wenn man gerade höhere Defizite braucht. Daher sollte man in diesem Zusammenhang grundsätzlich sehr vorsichtig agieren. Es gibt aus meiner Sicht allerdings drei gute Gründe, die es rechtfertigen, einzugreifen:

Erstens wird die Regel eher schärfer gefasst als aufgeweicht.

Zweitens wird die Grundregel nicht verändert. Betroffen ist nur die Übergangsphase, die ohnehin als Ausnahmetatbestand außerhalb der Regel zu verstehen ist. Hier ist die Entwicklung viel günstiger verlaufen, als wir gedacht haben. Wäre die Lage 2009

normal gewesen, wäre man möglicherweise gleich in die Haushaltsregel gesprungen. Angesichts der Krise hat man längere Abbaupfade zugelassen. Inzwischen stehen wir bei Steueraufkommen, Zinsen und arbeitsmarktbedingten Ausgaben allerdings viel günstiger da. Vor dem Hintergrund der Intention der Regel wäre es daher aus meiner Sicht nicht gerechtfertigt, zuzulassen, dass auf dem Kontrollkonto riesige positive Salden in die Zukunft übertragen werden.

Drittens ist der Pfad zum Abbau des Defizits, der zugrunde gelegt wurde, aufgrund der von uns hier schon häufiger kritisierten „Sprungchance“ sehr hoch angesetzt. Auch das spricht dafür, die Salden zu streichen, und zwar bis Ende 2015. Normalerweise würde man im Herbst 2016 noch einmal auf 2015 zurückgucken, um eine endgültige Abrechnung für 2015 vorzunehmen, sodass man den Gesetzentwurf möglicherweise erweitern müsste, wenn man den positiven Betrag auf dem Kontrollkonto bis Ende 2015 tatsächlich vollständig streichen und die Spitzabrechnung trotzdem erst im Herbst 2016 erstellen will.

**Carsten Schneider (Erfurt) (SPD):** Ich habe eine Frage an Herrn Anderson und an Herrn Chote.

Wie Sie jetzt mitbekommen haben, liegt uns hier ein sehr exekutiv orientierter Vorschlag vor. Das hat auch etwas mit dem parlamentarischen System in Deutschland zu tun. Ich würde gerne aus Ihren Erfahrungen in den vergangenen Jahren in Ihren beiden Ländern wissen, welche Vorteile Ihre jeweiligen Institutionen für eine Regierung und damit auch für die die Regierung tragenden Parlamentsparteien mit sich bringen.

**Sachverständiger Robert Chote (Office for Budget Responsibility) (Simultanübersetzung):** Zur Rolle des OBR: Das OBR hat ein Mandat sowohl gegenüber der Exekutive als auch gegenüber dem Parlament erhalten. Wir müssen den Finanzminister mit einer Reihe von Schätzungen beliefern, die er für die Vorbereitung seines Haushaltsentwurfs nutzt. Diese werden dann schließlich veröffentlicht. Sobald der Haushaltsentwurf vom Minister vorgelegt worden ist, veröffentlichten auch wir unsere Daten und unsere Schätzungen.

Es war nicht möglich, das OBR nur als Gremium des Parlaments einzusetzen; denn

wir haben auch eine Verantwortung gegenüber der Exekutive und unterstützen das Finanzministerium bei seiner Arbeit, wenn es darum geht, die Haushaltsschätzungen vorzulegen.

Als es um die Einrichtung unserer Institution ging, gab es eine Debatte darüber, ob wir wie das National Audit Office rein dem Parlament zugeordnet sein sollten. Fünf Jahre nach der Einrichtung wird es eine Überprüfung unserer Rolle und eine weitere Debatte geben. Wir werden dann sehen, ob es so bleiben wird, wie es jetzt ist. Ich denke aber, dass wir diese duale Verantwortung angesichts der Tatsache, dass die Exekutive die Vorbereitung der Schätzungen an uns übertragen hat, auch in Zukunft wahrnehmen werden.

Nun komme ich zu den Vorteilen oder gegebenenfalls auch Nachteilen.

Im November letzten Jahres gab es den Fall, dass wir dem Finanzminister gesagt haben, wir seien nicht der Meinung, dass mit den bestehenden Politiken das Haushaltsziel erreicht werden könnte. Es war dann an ihm, entweder die politischen Maßnahmen an unsere Schätzungen anzupassen - wir könnten dann sagen, dass wir jetzt wieder auf Kurs sind - oder aber zu sagen: Nein, ich stimme euren Schätzungen nicht zu und mache so weiter, wie meine Politik derzeit ausgerichtet ist. - Ob es solche Fälle wie diesen in Zukunft wieder geben wird, weiß ich nicht. In diesem Fall hat er sich auf unsere Seite geschlagen. Ob das immer passieren wird, weiß ich nicht.

Zyniker könnten vielleicht sagen, dass der größte Vorteil für die Exekutive darin besteht, dass die Finanzminister ihren Ruf nicht mehr aufs Spiel setzen müssen, wenn es darum geht, wirtschaftliche Schätzungen zu erstellen. Jetzt sind wir die Dummen, wenn wir irgendetwas falsch ausrechnen, und nicht mehr der Finanzminister.

Es gab in der Vergangenheit immer wieder den Fall, dass Finanzminister diese Rolle gerne abgeben wollten. Manche sagen jetzt natürlich auch, die Regierung könne sich hinter dieser unabhängigen Einrichtung verstecken. Wir stehen dann praktisch in der Schusslinie. Solche Argumente hört man immer wieder. Sie kommen von denselben, die auch eine Unabhängigkeit der Zentralbanken fordern usw. Das sind natürlich schwierige Entscheidungen, die von den Politikern jeweils getroffen werden müssen.

Ein wichtiger Unterschied zwischen uns und manchen Fiskalräten in anderen Ländern besteht darin, dass wir keine politischen Entscheidungen treffen. Wir sind keine unabhängige Zentralbank, und wir geben auch keine politischen Hilfestellungen und Ratschläge. Wir sagen lediglich, ob mit der jetzigen Politik das Ziel erreicht wird oder nicht.

Wir erstellen Analysen und sagen, wie die Schätzung aussehen könnte, wie groß die Abweichung ist, was eventuell getan werden muss, wie groß die Abweichung sein kann und was noch zulässig ist und was nicht. Es ist aber nicht unsere Aufgabe, der Regierung zu sagen, dass Ausgaben gekürzt oder andere Maßnahmen getroffen werden sollten. Wir können nur sagen, ob das Ziel aufgrund der wirtschaftlichen Lage erreicht werden kann oder nicht. Es ist unsere Aufgabe, der Exekutive, dem Parlament und natürlich auch der Öffentlichkeit die notwendigen Fakten und Informationen zu liefern, aber nicht, politische Ratschläge oder politische Hilfestellungen zu geben.

**Sachverständiger Barry Anderson** (The Committee for a Responsible Federal Budget) (Simultanübersetzung): Die Europäer wundern sich oft, wenn sie sich unser Gesundheitssystem anschauen, warum es eigentlich so teuer ist. Es ist teuer - das stimmt -, obwohl ein großer Teil der Bevölkerung überhaupt nicht Teil des Gesundheitssystems ist. Diese Frage ist also durchaus berechtigt; denn die Kosten des US-Gesundheitssystems liegen weit über dem, was der Rest der OECD-Länder aufweist. Präsident Obama hat dafür gesorgt, dass die restlichen 30 bis 40 Millionen Bürger bei uns vom Gesundheitssystem erfasst werden.

Was war die Rolle des CBO in diesem Prozess? Der Vorschlag von Präsident Clinton, der 1993 ins Amt kam, ist im Gegensatz zu dem, was Präsident Obama im Jahr 2009 vorgeschlagen hat, fehlgeschlagen. Präsident Clinton hat damals eine Ausweitung des Gesundheitssystems vorgeschlagen, um mehr Bürgern eine Gesundheitsversicherung anzubieten. Dies war sehr stark von seiner Frau geprägt.

Ich war damals ein hochrangiger Mitarbeiter im CBO. Wir haben aus haushaltstechnischer und nicht aus politischer Sicht, also nicht aus der Sicht, ob der Vorschlag sinnvoll ist oder nicht, klare Einschätzungen bezüglich der Kosten abgegeben. Die Regie-

Clintons hat unseren Ratschlägen damals keine Beachtung geschenkt.

Der Vorschlag von Clinton ist aus einer ganzen Reihe von Gründen fehlgeschlagen. Ich glaube, die Tatsache, dass unser Ratschlag ignoriert wurde, war ein Grund dafür. Die Einschätzung der Regierung Clinton bezüglich der wirtschaftlichen Auswirkungen stimmte überhaupt nicht mit unserer Einschätzung überein. Ich denke, dies war auch ein Grund für das Scheitern; denn die politischen Gegner konnten das natürlich dazu nutzen, den Vorschlag abzuschmettern. Obwohl die Partei von Clinton damals in beiden Häusern, im Repräsentantenhaus und auch im Senat, die Mehrheit hatte, hat er seinen Vorschlag nicht durchsetzen können.

16 Jahre später kam Obama ins Amt. Auch seine Partei hatte damals im Repräsentantenhaus und im Senat die Kontrolle. Er hatte ähnliche Vorschläge, sah eine ähnliche Ausweitung vor. Aber eines hat er anders gemacht als Clinton: Er hat sich unsere Schätzung hinsichtlich der Kosten genau angeschaut. Er hat zwar auch eine eigene Schätzung erstellen lassen, dabei aber unsere Vorschläge durchaus ernst genommen. Das CBO hat damals gesagt: Wir glauben, dass es teurer wird als nach der jetzigen Einschätzung des Präsidenten. - Obamas Vorschlag ging am Ende durch.

Ich will damit sagen: Ein Wert, den das CBO für die Exekutive haben kann, ist, dass ihr eine zweite, unabhängige Meinung mitgeteilt wird. Ich denke, ein ganz konkretes Beispiel ist, dass einmal, 1993, ein sehr wichtiger Vorschlag gescheitert ist, während er 2009, 16 Jahre später, unter ganz ähnlichen Umständen - außer eben der Tatsache, dass einmal unser Ratschlag befolgt wurde und einmal nicht - angenommen wurde.

Während der Anhörung hier kamen mehrmals die Begriffe „Transparenz“ und „Glaubwürdigkeit“ zur Sprache. Ich finde, eine ähnliche Institution wie das CBO könnte hier in Deutschland genau dieses, nämlich Transparenz und Glaubwürdigkeit, bewirken. Das ist ganz wichtig.

Das CBO hat ungefähr 250 Mitarbeiter. Ein Drittel dieser Mitarbeiter sind promovierte Volkswirte. Als ich dazukam, wurde dort natürlich schon eine tolle Arbeit geleistet. Aber man hatte ein Problem: Es bestand darin, die Informationen in verständliche, einfache Worte zu fassen, sodass auch die Politiker

damit umgehen konnten. Das war ein großes Problem.

Wenn Sie einmal nach Washington kommen, dann fahren Sie dort vielleicht auch mit der U-Bahn. Das öffentliche U-Bahn-System wurde vor gut 30 Jahren gebaut. Dieses Hauptsystem ist eines von zwei U-Bahn-Systemen in Washington. Das andere ist nur ganz klein, und das Fahren kostet nichts. Es handelt sich um U-Bahnen, die nur zwischen den Gebäuden des Senats, des Repräsentantenhauses und des Kapitols hin- und herfahren.

Als ich ins CBO kam, habe ich meinen Mitarbeitern gesagt, dass es eine neue Anforderung gibt - sie mussten nämlich einen Test bestehen -: Wenn ein Kongressmitglied mit der U-Bahn zur Abstimmung ins Parlament fährt, dann hat er ungefähr zwei Minuten Zeit, nachzulesen, worum es bei dieser Abstimmung geht. Ich habe meinen Mitarbeitern gesagt: Ihr habt ein Papier zur Verfügung. Auf jeder Seite könnt ihr etwas schreiben und auch Zeichnungen abbilden, aber darauf muss alles stehen. Die Analyse muss so einfach gefasst sein, dass sie auf zwei Seiten Papier passt, damit ein Kongressmitglied dieses Papier in seine Tasche stecken, sich kurz in die U-Bahn setzen und es lesen und auch verstehen kann.

Einige haben rebelliert und fast ihre Kündigungen eingereicht, weil sie ihre umfangreich ausgearbeitete Arbeit nicht so weit zusammenfassen wollten. Ich denke aber, das war ein sehr erfolgreicher Ansatz. Diesen verfolgen wir auch heute noch.

Das bewirkt sehr viel Glaubwürdigkeit und Transparenz. Diese Unterlagen werden auch den Medien zur Verfügung gestellt; denn auch die Medien müssen das natürlich verstehen. Ich denke, das ist sehr wichtig und damit auch eine Hilfe für die Exekutive, weil sie weiß, dass das CBO immer etwas Einfaches und Verständliches produzieren wird, egal wie komplex das Thema auch ist.

**Priska Hinz** (Herborn) (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe eine allerletzte Frage an Herrn Wendorff und Herrn Wolff.

Weil alle Koalitionsfraktionen auch mal wieder in der Opposition sitzen werden

(Norbert Barthle (CDU/CSU): Gemach!)

- irgendwann ist es so weit, Norbert -

(Sven-Christian Kindler (BÜNDNIS  
90/DIE GRÜNEN): Nächstes Jahr!)

bitte ich Sie, noch einmal ganz kurz darzustellen, wie Sie den tatsächlichen Mehrwert für das Parlament durch eine solche unabhängige Einrichtung - ob man diese nun beim Stabilitätsrat oder woanders angliedert, sei dahingestellt - einschätzen und was dafür notwendig ist.

**Sachverständiger Karsten Wendorff** (Deutsche Bundesbank): Ich denke, Transparenz ist für das Parlament, für die Öffentlichkeit und für das Zusammenspiel zwischen Öffentlichkeit und Parlament ganz entscheidend, und dieses Zusammenspiel ist letztlich entscheidend für die Bindungswirkung jedweder Haushaltsregel. Wenn keine Transparenz herrscht und die Öffentlichkeit und das Parlament nicht klar sehen, wo die Grenzen sind, wann sie bedarfsweise überschritten werden und welche Korrekturen von Fehlentwicklungen vorzunehmen sind, dann sind die Regeln wertlos, weil sie am Ende nicht umgesetzt werden.

In Deutschland herrscht natürlich nicht grundsätzlich Intransparenz; denn mit dem Sachverständigenrat und den entsprechenden Instituten und ihren Gutachten haben wir bereits Institutionen, die Transparenz bezüglich der Makroentwicklungen herstellen sollen. Ich denke, die Makroprognose der Regierung liegt immer sehr nahe an der Prognose der Institute, sodass diesbezüglich eine gewisse Transparenz herrscht.

Es gibt innerhalb unserer föderalen Struktur sicherlich auch Checks and Balances zwischen den Ländern und dem Bund, weil in den Ländern nicht unbedingt die gleiche Mehrheit herrscht wie im Bund. Deswegen kann man der Meinung sein, dass automatisch kontrolliert wird. Das kann natürlich auch dazu führen, dass sich alle einig sind und man keine Transparenz herstellt, wie das eventuell teilweise mitunter im Stabilitätsrat vorkommen mag, weil dann alle ihr Interesse gewahrt sehen.

Von daher wäre hier eine externe Institution sicherlich hilfreich, um den Druck zu erhöhen.

**Sachverständiger Dr. Guntram B. Wolff** (Bruegel): Meine Antwort ist relativ ähnlich. Ich glaube, ein unabhängiger Rat hat auch die Funktion, eine unabhängige Informationsquelle für das Parlament zu sein. Das

Parlament wiederum hat natürlich die Aufgabe, die Regierung zur Rechenschaft zu ziehen. Das Problem hier ist, dass man die Regierung bei Variablen zur Rechenschaft ziehen muss, die noch nicht einmal objektiv gemessen werden, zum Beispiel das strukturelle Defizit. Deshalb hilft dem Parlament, glaube ich, eine zweite unabhängige Meinung, seine Aufgabe gut wahrzunehmen.

Ich glaube, dass das doch noch etwas anderes ist als das derzeitige System, in dem wir zwar eine Prognose, eine Gemeinschaftsdiagnose und anderes haben; aber diese Dinge sind nicht klar gebündelt. Insofern würde eine stärkere Informationsquelle, die auch eine funktionale Autonomie hat, dem Parlament sicherlich helfen, seine Aufgabe wahrzunehmen.

**Vorsitzende Petra Merkel:** Herzlichen Dank. - Wir sind mit einer Punktlandung mit unserer Anhörung fertig geworden. Herzlichen Dank den Sachverständigen! Ich bin sicher, dass Ihre Anregungen in unsere Diskussionen und Entscheidungsprozesse einfließen werden. Herzlichen Dank auch an die Stenografen und an die Dolmetscher! Auch sie haben dazu beigetragen, dass unsere Sitzung funktioniert hat.

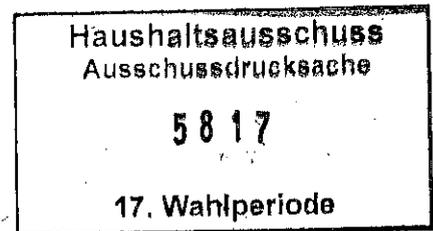
Wir vom Haushaltsausschuss treffen uns zur Sondersitzung um 14 Uhr im alten Sitzungsraum im Paul-Löbe-Haus wieder.

Schönen Dank.

(Schluss: 13.32 Uhr)



Petra Merkel (Berlin)  
Vorsitzende



Zusammenstellung  
der schriftlichen Stellungnahmen,  
die dem Haushaltsausschuss zu seiner öffentlichen Anhörung  
am 19. November 2012  
zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung  
zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags  
(BT-Drucksachen 17/10976 und 17/11011)  
zugeleitet wurden.

- **Dr. Guntram B. Wolff**  
**Bruegel**
- **Karsten Wendorff**  
**Deutsche Bundesbank**
- **Robert Chote**  
**Office for Budget Responsibility**
- **Dr. Dieter Vesper**
- **Barry Anderson**  
**The Committee for a Responsible Federal Budget**

**Anhörung im Bundestag**  
**Haushaltsausschuss**  
**Gesetzesentwurf zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrages**

Vorläufige Fassung, 16. November 2012

Guntram B. Wolff, Bruegel

Zusammenfassung

Der Fiskalvertrag erfordert die Umsetzung bestimmter Vorgaben in nationale Haushaltsregeln. Die Vorschläge der Bundesregierung zu einem unabhängigen Fiskalrat, der die Einhaltung dieser Regeln überwachen soll, werden als insgesamt relativ wenig ambitioniert eingeschätzt. Der Stabilitätsrat kann nicht als vollständig unabhängiger Fiskalrat im besten Sinne der Literatur betrachtet werden. Sein unabhängiger Beirat hat nicht ausreichend definierte Informationsrechte und sein Benennungsverfahren könnte verbessert werden. Auch die Informationsrechte des Parlaments sind verbesserungsfähig. Der Beirat sollte gestärkt werden, um diese Probleme zu beheben. Dadurch würde Deutschland die angestrebte internationale Vorbildfunktion verbessern.

1) Einleitung

Der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, kurz Fiskalvertrag, ist ein zentraler Bestandteil der politischen Antwort auf die Krise des Euroraums. Sein Ziel ist neben einer besseren Koordinierung der Wirtschaftspolitik insbesondere eine erhöhte Fiskaldisziplin im Euroraum. Der Fiskalvertrag ist eng verknüpft mit dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) als Element der globalen Strategie zur Stärkung der Wirtschafts- und Währungsunion. Finanzhilfen aus dem ESM werden ab dem 1. März 2013 nur noch solchen Ländern gewährleistet, die den Fiskalvertrag ratifiziert haben.

Der fiskalpolitische Pakt als Teil des Fiskalvertrages spiegelt in weiten Teilen geltendes EU-Recht wieder. Er sieht vor, dass der jährliche strukturelle Saldo des Haushalts des Gesamtstaats über einem Defizit von 0,5% des Bruttoinlandsproduktes liegt. Bei Abweichung von dem mittelfristigen Ziel ist eine rasche Annäherung vorgesehen, deren zeitlicher Rahmen von der Europäischen Kommission vorgeschlagen wird. Aussergewöhnliche Umstände erlauben eine vorübergehende Abweichung. Erhebliche Abweichungen vom Anpassungspfad lösen automatisch einen Korrekturmechanismus aus. Eine Verschuldung, die über den Maastrichtgrenzwert von 60% liegt, verpflichtet zu einem Schuldenabbau. Vertragsparteien, die im EU-Defizitverfahren sind, verpflichten sich zu einem detaillierten Wirtschafts- und Haushaltsprogramm, welches auch Strukturreformen enthält. Desweiteren gibt es eine Pflicht zur Berichterstattung über die Emission von Schuldtiteln. Die Vertragsparteien verpflichten sich auch, ihr Abstimmverhalten im EU-Defizitverfahren zu ändern (reversed qualified majority voting).

Durch den Fiskalvertrag vom 2. März 2012 wird die Bundesrepublik zur Umsetzung bestimmter Vorgaben für nationale Fiskalregeln verpflichtet. Artikel 3(2) verpflichtet die Vertragsparteien, die Vorschriften zu einem ausgeglichenen Haushalt, die aus dem Fiskalvertrag resultieren, in nationale Bestimmungen umzusetzen, die verbindlicher und dauerhafter Art sind, idealerweise mit Verfassungsrang.



Allerdings müssen die Mechanismen die Vorrechte der nationalen Parlamente uneingeschränkt wahren. Bei der Umsetzung der Verpflichtungen stützen sich die Vertragsparteien auf gemeinsame von der Europäischen Kommission entwickelte Grundsätze. Artikel 8 des Vertrages unterwirft die Umsetzung der Verpflichtungen aus Artikel 3(2) der Justiziabilität des europäischen Gerichtshofs.

Gegenstand dieser Anhörung ist der deutsche Gesetzesentwurf zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrages. Namentlich wird der Entwurf der Bundesregierung diskutiert und es werden Verbesserungsmöglichkeiten vor dem Hintergrund der aktuellen Literatur benannt.

## 2) Ausgangslage

Fiskalregeln wird in der volkswirtschaftlichen Literatur eine große Bedeutung zugewiesen. Grundsätzlich sollen Fiskalregeln die Tendenz des politischen Systems zu größeren Budget-Defiziten eindämmen. In der Geldpolitik werden die Anreize zu mehr Inflation dadurch kontrolliert, dass die Funktion der Geldpolitik komplett an ein unabhängiges Gremium delegiert wird. Im Bereich der Finanzpolitik ist klar, dass in Demokratien die Bestimmung der Defizite und der Einnahmen- und Ausgabenstruktur ein Hoheitsrecht des Parlaments ist. Fiskalregeln kommt in diesem Zusammenhang die Aufgabe zu, den Handlungsspielraum des Parlaments und der Regierung zu reduzieren um somit langfristig bestehende Defizite zu verhindern.

Die Aufgabe eines unabhängigen Fiskalrates ist es, die Einhaltung der Fiskalregeln zu überwachen. Dabei entfaltet der Fiskalrat seine Wirkung insbesondere dadurch, dass er unabhängig und öffentlich Missstände anprangern kann. Ausserdem sollen Informationen für die Öffentlichkeit aufbereitet werden, damit das Verständnis für fiskalpolitische Entscheidungen verbessert wird.

Der nationalen Umsetzung europäischer Regeln wird inzwischen große Bedeutung zugewiesen. Dies ist vielleicht die wichtigste Konsequenz des Fiskalvertrages. Ursprünglich basierte das europäische Regelwerk auf einer verpflichtenden Umsetzung von europäischen Ratsbeschlüssen. Mit der Richtlinie (2011/85/EU) des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten fand erstmals ein Regimewechsel statt und die rechtliche nationale Umsetzung rückte ins Blickfeld. Der Fiskalvertrag verstärkt diese Entwicklung.

Die empirische Literatur zeigt die Wirksamkeit von Fiskalregeln und unabhängigen Fiskalräten auf. Das grundsätzliche empirische Problem ist die mögliche Endogenität von Fiskalregeln. Länder mit einer klaren Präferenz für Haushaltsdisziplin führen möglicherweise eher harte Regeln ein. Verschiedene ökonometrische Verfahren versuchen, diesem Problem zu begegnen. Debrun und Kumar (2007) finden positive Effekte; sie werden aber von Kopits (2011) kritisiert. Hallerberg et al (2009) untersucht allgemeine Charakteristika des Haushaltsprozesses wie beispielsweise den Zentralisierungsgrad der fiskalpolitischen Entscheidungsfindung. Von Hagen (2010) zeigt, dass Abweichungen von den vorgelegten Plänen der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme durch Fiskalinstitutionen erklärt werden können. Ein neuer Ansatz wurde von Iara und Wolff (2012) entwickelt. Sie schätzen die Wirkung nationaler Haushaltsregeln auf Risikoprämien in Märkten für Staatsanleihen und finden, dass die vertragliche Grundlage von entscheidender Bedeutung ist. Regeln mit Verfassungsrang wirken besser. Jonung und Sonnengard (2012) betonen die Bedeutung der Integration des schwedischen Fiskalrates in die



Gesellschaft und das hohe Ansehen der vertretenen Professuren. McHale (2012) diskutiert die irische Erfahrung und definiert drei Kriterien für Erfolg: Technische Kompetenz, Unabhängigkeit und öffentliche Sichtbarkeit. Praktisch bedürfte es ausreichender Ressourcen und guter, aber unabhängiger Kontakte mit dem Finanzministerium. Boone und Pisani-Ferry (2011) diskutieren, wie die französischen Fiskalregeln verbessert werden können.

Die zentrale Variable des Fiskalvertrages ist das sogenannte strukturelle Defizit. Dies ist das Defizit bereinigt um die Konjunkturkomponente. Grundsätzliches Ziel ist es, konjunkturelle Schwankungen der Gesamtwirtschaft durch automatische Stabilisatoren zu reduzieren, gleichzeitig aber im Durchschnitt des Konjunkturzyklus einen ausgeglichenen Haushalt zu haben. Die ökonomische Literatur unterstützt in der Regel dieses Ziel. Allerdings ist die technische Umsetzung kontrovers. Grundsätzlich sind Konjunkturbereinigungsverfahren stark fehleranfällig, wie sich in den Vorkrisenjahren insbesondere in Spanien und Irland gezeigt hat.

Politische Entscheidungen über die Höhe des Defizits hängen im Sinne des Fiskalvertrages von der richtigen Berechnung der Konjunktur ab. Diese Berechnungen werden von nationalen Ministerien in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission und dem Rat durchgeführt. Wirtschaftsforschungsinstitute führen eigene Berechnungen durch; grundsätzlich sind aber die Entscheidungen der Verwaltung maßgebend.

In Deutschland besteht mit der Schuldenbremse bereits ein starkes Regelwerk zur Einhaltung tragfähiger öffentlicher Finanzen. Insbesondere sieht die Schuldenbremse ein strukturelles Haushaltsdefizit von nicht mehr als 0,35% des Bruttoinlandsproduktes vor. Die Nettokreditaufnahme entfällt dabei grundsätzlich auf den Bund; den Ländern ist ab 2020 die Nettokreditaufnahme ganz verboten. Die Regeln der Schuldenbremse sind somit grundsätzlich härter als die des Fiskalvertrages.

Im Zuge der Einführung der Schuldenbremse und der Föderalismusreform wurde ein Stabilitätsrat eingeführt, der die Haushaltsführung von Bund und Ländern überwacht. Der Stabilitätsrat ist bei der Bundesregierung angesiedelt; ihm gehören der Bundesfinanzminister/ministerin, die Landesfinanzminister/ministerinnen und der Wirtschaftsminister/ministerin an. Die regelmäßige Überwachung der Haushalte des Bundes und der Länder, die Feststellung von drohenden Haushaltsnotlagen und die Durchführung von Sanierungsverfahren gehören zu seinen Kernaufgaben.

Der Stabilitätsrat stellt eine wichtige Institution dar, um insbesondere aufziehende Probleme in den Bundesländern frühzeitig zu erkennen und korrigierende Maßnahmen zu ergreifen. So stellte der Rat am 15. Oktober 2010 fest, dass in den Ländern Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein eine Haushaltsnotlage drohe. Inzwischen werden in den vier Ländern Sanierungsprogramme durchgeführt.

### **Europäische Vorgaben zu Fiskalräten**

Die Mitteilung der Europäischen Kommission über die Prinzipien der nationalen Korrekturmechanismen soll laut Fiskalvertrag die nationale Umsetzung leiten (Kommissionsmitteilung 2012/ 342). Die Kommission misst unabhängigen nationalen Fiskalräten eine große Bedeutung bei der Wahrung der Fiskaldisziplin bei. Die Hauptverantwortung für die Einhaltung der Fiskalregel obliegt allerdings den nationalen Behörden. Unabhängige Fiskalräte sollen die Einhaltung der Regeln in verschiedenen Stadien



überprüfen. Auch die Ausnahmeregeln unterliegen einer solchen Überprüfung. Idealerweise sollten die Fiskalbehörden die Empfehlungen des unabhängigen Fiskalrates umsetzen oder erklären, warum sie dies nicht zu gedenken tun („comply or explain principle“).

Um effektiv zu sein, sollten die Fiskalräte unabhängig sein. Die EU-Kommission empfiehlt, dass die Fiskalräte gut in das bestehende System der fiskalischen Governance integriert und dass sie funktional eigenständig sein sollten. Dies bedeutet, dass sie eine starke rechtliche Basis haben sollten, dass es einen guten Ernennungsprozess gibt und dass angemessene Ressourcen und ein leichter Zugang zu Informationen gewährleistet sind. Schliesslich soll eine offene Kommunikation mit der Öffentlichkeit gewährleistet werden.

### 3) Zur deutschen Umsetzung

Grundsätzlich erfüllen die deutschen Fiskalregeln mit der Schuldenbremse weitestgehend die Vorgaben des Fiskalvertrages. Die folgende Bewertung zielt deshalb insbesondere auf die Rolle des Stabilitätsrates und des unabhängigen Beirates ab.

Der deutsche Gesetzesentwurf sieht vor, dass der Stabilitätsrat die Einhaltung der Obergrenze des strukturellen Defizits überwacht. Der Stabilitätsrat soll auch bei Abweichungen Korrekturmaßnahmen vorschlagen. Die vom Stabilitätsrat gegebenen Empfehlungen werden an die jeweiligen Parlamenten weitergeleitet. Stellt der Stabilitätsrat eine Abweichung fest, ohne zu einer Korrekturempfehlung zu kommen, so wird der Exekutive ein Bericht zur Weiterleitung an die jeweiligen Parlamente zugestellt.

Ein unabhängiger Beirat unterstützt den Stabilitätsrat in seinen Aufgaben. Der Beirat besteht aus jeweils einem Vertreter der Bundesbank, des Sachverständigenrates und der Forschungsinstitute, die an der Gemeinschaftsdiagnose beteiligt sind. Bund und Länder ernennen jeweils 2 Sachverständige und die kommunalen Spitzenverbände und die Sozialversicherungen je einen. Der Beirat gibt eine Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze des strukturellen Defizits ab. Ausserdem gibt er Empfehlungen ab, wie die Grenze im Falle einer Abweichung wieder eingehalten werden sollte. Der Vorsitzende des Beirates nimmt an Stabilitätsratsitzungen teil. Die Einschätzungen und Empfehlungen werden veröffentlicht.

### **Bewertung**

Der Stabilitätsrat ist eine wichtige Institution, insbesondere um die Kontrolle der Haushaltspolitik der Länder zu verbessern. Die aktuell zu beobachtenden Probleme der Fiskalpolitik spanischer Regionen zeigen, wie wichtig dies ist. Zweifel sind allerdings angebracht, ob der Stabilitätsrat die Bedingungen eines unabhängigen Fiskalrates erfüllt. Die oben beschriebenen Bedingungen der europäischen Kommission erfüllt der Stabilitätsrat nur eingeschränkt. Insbesondere ist der Stabilitätsrat nicht funktional eigenständig, da er bei der Bundesregierung eingerichtet ist (§1(1) Stabilitätsratsgesetz). Desweiteren werden seine Mitglieder nicht ernannt, sondern sie werden per politisches Amt Mitglied. Positiv zu bewerten ist allerdings die Veröffentlichungspflicht des Stabilitätsrates sowie dessen Einbettung in das bestehende System. Auch der weitreichende Zugang zu Informationen laut Stabilitätsratsgesetz ist positiv zu erwähnen.

Wie bereits ausgeführt, muss der unabhängige Beirat des Stabilitätsrats die Bedingungen eines unabhängigen Fiskalrates erfüllen. Hier ist folgendes kritisch anzumerken: Erstens gibt es keine gesetzliche Regelung für den Zugang zu Informationen. Die Mitglieder des Beirates sind also letztlich auf



öffentlich verfügbare Informationen angewiesen. Zweitens gibt der Gesetzesentwurf keine Anhaltspunkte dafür, wie die von Bund und Ländern zu benennenden Sachverständigen ausgewählt werden sollen. Drittens wirkt der Beirat nur unterstützend und ist somit nicht wirklich ein voll unabhängiges Gremium.

Der derzeitige Gesetzesvorschlag scheint somit am unteren Ende des Notwendigen zu liegen. Insbesondere versucht der Vorschlag nicht, Deutschlands internationaler Vorbildrolle im Bereich guter Fiskalinstitutionen gerecht zu werden. Internationale „best practice“-Prinzipien sind in einem Bericht der OECD (2012) zusammengefasst. Die OECD empfiehlt z.B., dass die Unabhängigkeit auch dadurch gewährleistet werden soll, dass die Mitglieder der Fiskalräte aufgrund fachlicher Kompetenz und ohne parteipolitische Rücksichtnahme gewählt werden sollten. Ihre Amtszeit sollte unabhängig vom Wahlzyklus sein.

Die OECD schlägt weiterhin eine angemessene Rechenschaftspflicht des Fiskalrates gegenüber der Legislative vor. Dies beinhaltet eine direkte Informationspflicht gegenüber dem Parlament durch den Fiskalrat, Anhörungen des Fiskalrates im Haushaltsausschuss und eine Mitwirkung des Parlaments bei der Ernennung von Mitgliedern. Auch diese Bedingungen erfüllt der derzeitige Vorschlag nur eingeschränkt.

Die Bereitstellung angemessener Informationen an das Parlament ist insbesondere im europäischen Rahmen von großer Bedeutung. Der Fiskalvertrag sieht strikte Regeln vor, bewahrt aber gleichzeitig die uneingeschränkten Vorrechte der nationalen Parlamente. Gleichzeitig misst das europäische Regelwerk einer nicht beobachteten Variable, nämlich dem strukturellen Defizit, zentrale Bedeutung zu. Das Parlament kann aber nur dann zu einer richtigen Entscheidung kommen, wenn die Informationen über den aktuellen Konjunkturzustand möglichst genau und objektiv sind. Schliesslich ist das gesamte fiskalische Rahmenwerk in Europa inzwischen hoch komplex. Neben dem Fiskalvertrag regeln mehrere Verordnungen die Verpflichtungen der Mitgliedsländer der EU. Im berühmten six-pack wird z.B. auch eine Ausgabenregel definiert. Diese wurde eingesetzt, weil die Probleme der Berechnung eines strukturellen Defizits bekannt sind. Eine zusätzliche Informationsquelle würde die Entscheidungsfindung des Parlaments deshalb erheblich verbessern.

#### 4) Vorschläge

Der derzeitige Gesetzesvorschlag zur Umsetzung des Fiskalvertrages kann als wenig ehrgeizig eingestuft werden. Eine Stärkung könnte Deutschlands Vorbildfunktion vergrößern und würde auch innenpolitisch zu mehr Transparenz führen. Die folgenden Vorschläge zielen darauf ab, den Beirat des Stabilitätsrates zu stärken und somit eine stärkere und unabhängigere Beurteilung der fiskalischen Situation des deutschen Gesamtstaates zu ermöglichen. Die Schaffung einer unabhängigen Behörde nach Vorbild des amerikanischen Congressional Budget Office, also mit umfassenden positiven und normativen Rechten bereits im Entwurfsstadium des legislativen Prozesses, wird hier nicht diskutiert. Sie wird durch den Fiskalvertrag nicht notwendig gefordert.

- a) Der Beirat des Stabilitätsrates sollte wirklich unabhängig sein und nicht nur den Stabilitätsrat unterstützen.
- b) Eine direkte Information des Deutschen Bundestags durch den Beirat ist angemessen.



- c) Der Beirat des Stabilitätsrates sollte klar geregelte Informationsrechte haben. Hierzu sollte der Zugang zu den Berechnungen des strukturellen Haushaltsdefizits der Ministerien gehören. Gleichzeitig sollte der Beirat angemessene Ressourcen erhalten.
- d) Klare Kriterien für die Ernennung der Mitglieder des Beirates sollten definiert werden. Professionelle Integrität und Kompetenz gehören zwingend zu diesen Kriterien.
- e) Die Zusammensetzung des Beirats sollte geändert werden. Es wird vorgeschlagen, zwei Mitglieder direkt durch den Bundestagshaushaltsausschuss zu ernennen. Darüber hinaus sollte der Beirat zwei weitere Mitglieder selbst ernennen können.
- f) Der Beirat sollte verpflichtet werden, die Einhaltung jeder anderen fiskalpolitischen EU-Regel (z.B. der Ausgabenregel) zu bewerten. Dem Beirat sollte auch das Recht eingeräumt werden, Analysen und Bewertungen zu Themen der Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen durchzuführen.

#### Literatur

- Boone und Pisani-Ferry (2012), *Politique budgétaire : engagement national et normes européennes*
- Debrun, X., and M. S. Kumar (2007), "Fiscal Rules, Fiscal Councils and All That: Commitment Devices, Signaling Tools or Smokescreens?", *Fiscal Policy*, pp. 479-512, Banca d'Italia, Rome.
- Debrun (2011), *Democratic Accountability, Deficit Bias, and Independent Fiscal Agencies*, IMF working paper 11/173
- Hallerberg, Mark, Rolf Strauch, and Jurgen von Hagen. 2009. *Fiscal Governance: Evidence from Europe*. Cambridge University Press.
- Iara, Anna und Guntram B. Wolff (2011), *Rules and Risk in the euro area*, Bruegel working paper, 2011/10.
- Jonung, Lars und Joakim Sonnegard (2012), *Can fiscal policy councils reduce the debt bias? Lessons from Sweden*, mimeo
- Kopits, G., Symansky, S. A., 1998. *Fiscal policy rules*. IMF Occasional Paper 162, International Monetary Fund.
- Kopits, George, 2011, *Independent fiscal institutions: developing good practices*, paper presented at third annual meeting of OECD parliamentary budget officials.
- McHale, John (2012), *The Irish Fiscal Advisory Council: Early experiences and challenges*, presentation at annual meeting of OECD Parliamentary Budget Officials, 23/24 February 2012.
- OECD (2012), *Draft principles for independent fiscal institutions*, background document, OECD conference 23-24 February 2012.
- von Hagen, J., 1991. *A note on the empirical effectiveness of formal fiscal restraints*. *Journal of Public Economics* 44 (2), 199 - 210.
- von Hagen, J., 2010. *Sticking to fiscal plans: The role of institutions*. *Public Choice* 144, 487-503.

**Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags (Bundestags-Drucksache 17/10976) einschließlich der mitversandten Änderungsanträge aus dem Haushaltsausschuss**

gegenüber dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages  
(Öffentliche Anhörung am 19. November 2012)

**Zur geplanten Änderung des G115**

Es ist zu begrüßen, dass der Gesetzentwurf dahingehend ergänzt werden soll, ein in der Übergangszeit auf dem Kontrollkonto aufgelaufenes Guthaben zu löschen.

Mit der Reform der nationalen Schuldenregeln soll der Schuldenaufbau eng begrenzt werden. Nur angesichts der im Jahr 2009 erwarteten schwerwiegenden Haushaltsbelastungen aus der Finanz- und Wirtschaftskrise wurde die Übergangsphase bis zum Inkrafttreten der dauerhaften strukturellen Neuverschuldungsgrenze von 0,35 % des BIP weit abgesteckt. Tatsächlich hat sich die deutsche Wirtschaft aber unerwartet schnell erholt, und die unmittelbaren Auswirkungen der Krise auf den Bundeshaushalt blieben deutlich hinter den Befürchtungen zurück. So haben sich die Steuereinnahmen erheblich besser entwickelt als bei Verabschiedung der neuen Schuldenregel erwartet. Zudem haben die in der Zwischenzeit sehr stark gesunkenen Zinsen für die Kreditaufnahme des Bundes zu einer deutlichen Entlastung geführt. Unterm Strich fielen die strukturellen Defizite bislang wesentlich niedriger aus als jeweils im Haushaltsplan veranschlagt, obwohl das ursprünglich im Jahr 2010 beschlossene Konsolidierungspaket im Zeitverlauf an verschiedenen Stellen spürbar aufgeweicht wurde.<sup>1</sup>

Hinzu kommt, dass unter anderem aus Sicht der Bundesbank der Ausgangswert für die Obergrenze des Defizitabbaupfads in der Übergangszeit deutlich zu hoch angesetzt wird, indem auf dem Schätzstand für das strukturelle Defizit 2010 vom Juni 2010 aufgesetzt und nicht der weit aus niedrigere aktualisierte Wert verwendet wird.<sup>2</sup> Dies überhöht die in der Übergangszeit anfallenden Guthchriften auf dem Kontrollkonto zusätzlich.

Grundsätzlich ist es für die Glaubwürdigkeit und die Bindungswirkung einer Schuldenregel entscheidend, dass diese nicht ad hoc verändert wird. Andernfalls wäre zu befürchten, dass die Verschuldungsneigung dazu führt, dass die Regeln immer wieder am aktuellen Rand ausgehebelt werden. Mit der vorgeschlagenen Maßnahme ist allerdings eine Härtung vorgesehen, die

<sup>1</sup> Vgl.: Deutsche Bundesbank, Stellungnahme zum von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf für ein Nachtragshaushaltsgesetz 2012 (Bundestags-Drucksachen 17/9040 und 17/9649), 5. Juni 2012.

<sup>2</sup> Vgl.: Deutsche Bundesbank, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Artikel 115-Gesetzes“ (Bundestags-Drucksache 17/4666 vom 08.02.2011), 16. März 2011.

zudem nicht die Regel selbst, sondern die spezielle gesetzliche Ausgestaltung der Übergangsphase betrifft. Im Sinne der mit der neuen Kreditgrenze angestrebten Eindämmung der Bundesverschuldung ist es somit insgesamt folgerichtig, ein in der Übergangszeit auf dem Kontrollkonto auflaufendes Guthaben zu streichen, um dessen Nutzung zur dauerhaften Kreditfinanzierung von zu hohen Defiziten – durch einen faktischen Zugriff im Rahmen des Haushaltsvollzugs oder bei Nachtragshaushalten – auszuschließen.<sup>3</sup>

### **Zur geplanten Änderung des Stabilitätsratsgesetzes**

Es ist von großer Bedeutung, dass Deutschland die Vorgaben der europäischen Haushaltsregeln strikt einhält und diesbezüglich auch geeignete nationale Vorkehrungen trifft. Hierzu kann der Stabilitätsrat einen wesentlichen Beitrag leisten, unter anderem indem er überprüft, ob eine Verletzung der Vorgaben droht. Die Terminierung der Sitzungen sollte sicherstellen, dass einerseits eine aktuelle Schätzung der gesamtstaatlichen Defizitentwicklung vorgelegt werden kann und andererseits noch die Möglichkeit besteht, die Planungen bei Korrekturbedarf anzupassen. Es ist auch von entscheidender Bedeutung, dass die Entscheidungsgrundlagen des Stabilitätsrates insbesondere gegenüber der Öffentlichkeit transparent gemacht werden, damit sie nachvollzogen und überprüft werden können. Hierzu ist es wichtig, dass die gesamtstaatliche Prognose mit den einfließenden Schätzungen für die einzelnen Teilbereiche sowie die für die Beurteilung der Regeleinhaltung teilweise erforderlichen Auslegungen ausführlich dargestellt und erläutert werden. Dabei wären neben den Annahmen für die Entwicklung wichtiger gesamtwirtschaftlicher Bezugsgrößen und die Zinssätze nicht zuletzt Angaben zu den unterstellten Wirkungen von Rechtsänderungen ebenso darzulegen wie die Behandlung von Einzelfällen, deren statistische Verbuchung umstritten sein könnte.

Ein unabhängiger Beirat kann zusätzlich dazu beitragen, einen potenziellen Konflikt mit den europäischen und den daran anknüpfenden nationalen Vorgaben frühzeitig offen zu legen. Die Bundesbank kann hier, wie in dem Gesetzesentwurf offenbar vorgesehen, im Rahmen ihrer Beratungsfunktion in wirtschaftspolitischen Fragen ihre Expertise einbringen. Welche Aufgaben der Beirat erfüllen kann, hängt letztlich davon ab, wie er konkret ausgestaltet ist. Dies wird durch den vorgelegten Gesetzesentwurf allerdings nicht hinreichend klar. Einige Aspekte erscheinen in diesem Zusammenhang wichtig.

- Vor dem Hintergrund der Zielsetzung wäre vom Beirat wohl eine unabhängige Einschätzung zu folgenden Punkten zu erwarten:
  - Die Perspektiven für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Deutschland.
  - Die sich aus den europäischen Regeln für das gesamtstaatliche Defizit in Deutschland für jedes Jahr einer Prognoseperiode ergebende Obergrenze.
  - Die Entwicklung des gesamtstaatlichen Defizits in der Abgrenzung des Maastricht-Vertrages unter Berücksichtigung der aktuellen haushaltsmäßigen Entwicklung, der Auswirkungen von geplanten oder auch bereits beschlossenen Rechts-

---

<sup>3</sup> Konsequenterweise wäre der Guthabenbestand nicht am Jahresende 2015, sondern erst im September 2016 nach (endgültiger) Buchung für das letzte Jahr der Übergangszeit zu streichen.

änderungen, der sachgerechten Verbuchung bestimmter Transaktionen oder der Sektorzuordnung verschiedener Einheiten.

- Der Einfluss der Konjunktur sowie etwaiger (im Rahmen der EU-Regeln auszuklammernder) temporärer Faktoren im Zusammenhang mit der Ermittlung des strukturellen Defizits, das den europäischen Regeln zugrunde liegt. Hierzu gehört das sehr komplexe Konjunkturbereinigungsverfahren, das im Rahmen der EU-Regeln angewendet wird.
- Zusammenfassend ergäbe sich dann die Abschätzung der Größe eines Handlungsbedarfs zur Wahrung der Defizitobergrenze.

Demgegenüber erscheint es grundsätzlich nicht sachgerecht und zielführend, den Beirat zur Nennung konkreter Korrekturmaßnahmen bei einer drohenden Verfehlung der Defizitobergrenze zu verpflichten, und davon ist eindeutig abzuraten. Dies würde den Beirat von einem weitgehend technischen zu einem umfassenden wirtschaftspolitischen Beratungsgremium wandeln. Auch die europäischen Regeln schreiben nicht vor, wie die Vorgaben für die Defizite konkret einzuhalten sind, und es erscheint sehr sinnvoll, dass sich der Beirat auf die Beurteilung der Regeleinhaltung beschränkt und nicht etwa die mit einzelnen Maßnahmen verbundenen Verteilungsergebnisse bewertet. Letztlich würde der Beirat nicht zuletzt vor dem Hintergrund potenziell unterschiedlicher Auffassungen unter unabhängigen Experten und enger Fristvorgaben voraussichtlich überfrachtet, und die erfolgreiche Erfüllung seiner Kernaufgaben wäre in Frage gestellt.

- Im Gesetzentwurf bleibt offen, wie der Beirat konkret arbeiten und sein Beitrag genau aussehen soll. Die Begründung zum Gesetzentwurf deutet darauf hin, dass der Beirat eine vollständig durchgerechnete eigene Schätzung mit Angaben zu den Teilsektoren vorlegen soll. Die Erfahrung legt nahe, dass eine so ambitionierte und umfassende Aufgabe sowohl erhebliche zeitliche als auch personelle Ressourcen erforderlich machen würde. Dies gilt umso mehr, wenn etliche Beteiligte aus verschiedenen Institutionen eingebunden sind und unterschiedliche Einschätzungen möglichst zu einer gemeinschaftlich getragenen Prognose zusammenzuführen sind. Insgesamt scheint es mit der geplanten Konstruktion nicht realistisch, nach der offenbar vorgesehenen kurzen Beratungszeit und weitgehend ohne weitere Ressourcen oder eigenständige Infrastruktur eine vollständig abgestimmte unabhängige Prognose vorzulegen. Es bestünde eine erhebliche Gefahr, den hohen Erwartungen, die mit der Aufgabe verbunden wären, nicht gerecht werden zu können. Alles in allem erscheint es in dem offenbar vorgesehenen organisatorischen Rahmen dagegen eher machbar und sinnvoll, dass der Beirat eine Einordnung der Schätzung und Annahmen vorlegt, die auch der Diskussion im Stabilitätsrat zugrunde liegen (statt eine eigenständige abgestimmte Prognose zu erstellen). So soll offensichtlich von den Ministerien für den Stabilitätsrat eine Schätzung erstellt werden, die vor dem Hintergrund der europäischen Regeln bewertet wird und die Basis für die Entscheidungen des Rates sein soll. Dem Beirat könnte diese Diskussionsgrundlage mit zeitlich ausreichendem Vorlauf zu seiner Sitzung zugeleitet werden. Er könnte dann eine konzise Stellungnahme zu den relevanten Aspekten erarbeiten, die in die Diskussion des Stabilitätsrats einfließt.

## Zur geplanten Änderung des Sanktionszahlungsaufteilungsgesetzes

Angesichts der den Ländern im Grundgesetz zugestandenen Übergangszeit bis zum Inkrafttreten der Schuldenbremse 2020 will der Bund die Länder bis dahin von möglichen Sanktionszahlungen im Rahmen des verschärften präventiven Arms des Stabilitäts- und Wachstumspakts freistellen. Grundsätzlich wäre es dagegen zu begrüßen, wenn sich die Länder zu einer verbindlichen – und teilweise schnelleren – Defizitrückführung verpflichten würden. Das gesamtwirtschaftliche Umfeld bot und bietet noch immer eine gute Gelegenheit zur nachhaltigen strukturellen Sanierung auch der Länderhaushalte. Es besteht die Gefahr, dass diese letztlich nicht entschlossen genug genutzt wird. Die gemäß dem Grundgesetz grundsätzlich bis 2019 fortbestehende Möglichkeit zur strukturellen Neuverschuldung soll offenbar auch für die nächsten Jahre noch möglichst weit offen stehen. Durch eine Verzögerung würde in Kauf genommen, dass der dauerhaft zu leistende Schuldendienst weiter anwächst und damit noch zusätzliche Konsolidierungsbedarfe geschaffen werden. Ein Konsolidierungsaufschub bis kurz vor 2020 erscheint angesichts der strikten Regeln der Schuldenbremse zudem gefährlich. Denn sollte das gesamtwirtschaftliche Umfeld dann ungünstig sein, würden die notwendigen Anpassungen noch erheblich zusätzlich erschwert. Die zwangsläufig zu ergreifenden Maßnahmen würden prozyklisch wirken, was die Akzeptanz der Schuldenbremse gefährden könnte. Somit ist dringend zu empfehlen, durch einen raschen Abbau der strukturellen Neuverschuldung zügig eine gute Ausgangsposition zu erreichen. Dabei erscheint es notwendig, auch die Finanzen der Kommunen abzusichern. Im Rahmen der gesamtstaatlich zu wahrenden Defizitgrenze sollten die Defizite der Gemeinden den jeweiligen Ländern zugerechnet werden (wie analog die der Sozialversicherungen dem Bund), um dem Anreiz zu begegnen, umfangreich Lasten auf die kommunale Ebene zu verschieben.

Im Hinblick auf die Sanktionsaufteilung erscheint bemerkenswert, dass der Anwendungsbereich des genannten Gesetzes nun auch auf Sanktionen bei Manipulation von Statistiken im Rahmen der europäischen Haushaltsüberwachung ausgedehnt werden soll. Es erscheint sachgerecht, dass mögliche Sanktionen nicht allein vom Bund getragen werden. So sind auch fehlerhafte oder unvollständige Haushaltsdatenlieferungen infolge „schwerwiegender Nachlässigkeit“ sanktionsbewehrt, wozu letztlich auch unterlassene Maßnahmen zur angemessenen Umsetzung von europäischen Statistikanforderungen einschließlich Eurostat-Entscheidungen gehören dürften. Damit soll verhindert werden, dass es künftig zu statistischen Fehlmeldungen kommt, die in der Vergangenheit – insbesondere in Griechenland – einen wesentlichen Beitrag zur Verschleierung von Problemlagen geleistet haben. Deutschland sollte die europäischen Vorgaben, die es selbst unterstützt hat und auf deren konsequente Einhaltung in den Partnerländern es auch angewiesen ist, strikt umsetzen. Die Bereitschaft auch auf der Ebene der Länder und Gemeinden, die hierfür notwendigen Daten zu erheben, ist letztlich notwendige Voraussetzung dafür, dass Deutschland seinen europäischen Verpflichtungen nachkommen kann. Es wäre in diesem Zusammenhang folgerichtig, dies auch gesetzlich zu regeln. So wäre zu gewährleisten, europäische Entscheidungen im Bereich der Statistik bei allen zum Staatssektor zählenden Haushalten unmittelbar und zügig umsetzen zu können.

## The Office for Budget Responsibility: the UK's fiscal watchdog

Robert Chote  
Chairman  
Office for Budget Responsibility

Background material for Bundestag Budget Committee Hearing, 19 November 2012  
Based on lecture to the University of York

### The spread of independent fiscal watchdogs

Independent fiscal watchdogs are not a new idea. Some countries have had them for many years: the Netherlands since 1947, Denmark since 1962, the US since 1975 and Belgium since 1989, to name but a few. The idea gained fresh momentum in academic circles during the mid 1990s, reflecting a desire to replicate in the fiscal sphere the success that independent central banks had had in depoliticising and improving the credibility of monetary policy. The explosion of government deficits and debts in the wake of the recent financial crisis provided further encouragement, partly because it was recognised that in many countries fiscal rules alone had not been sufficient to encourage prudent management of the public finances in the run-up to the crisis, and partly because of the need to bolster the credibility of looming fiscal consolidation programmes. Since 2007, we have seen independent watchdogs created in several countries, with the Fiscal Compact now providing fresh impetus within the euro zone.

The precise remit and operating model differs from country to country, reflecting the perceived policy need at the time each was created, the system of government in which it operates, and the range of existing institutions with a role in fiscal policy analysis. As a result, independent fiscal watchdogs probably differ rather more from each other in role and structure than, say, independent central banks. In some cases, it is not even clear-cut whether a particular institution falls into this category. In their paper *What should fiscal councils do?*, Lars Calmfors, former head of the Swedish Fiscal Policy Council, and Simon Wren Lewis, of Oxford University, identify three criteria:

- first, “a clear fiscal watchdog function” (as distinct from merely a public research and forecasting role);
- second, “macroeconomic competence” (as distinct from merely an auditing role); and
- third, “a high degree of independence from the political system”.<sup>1</sup>

So why have so many countries chosen to set up independent fiscal watchdogs?

The core analytical argument is that, left to their own devices, democratic governments are prone to ‘deficit bias’ and ‘pro-cyclicality’ in their management of the public finances

---

<sup>1</sup> <http://economics.ouls.ox.ac.uk/15064/1/paper537.pdf>

– on average they borrow more than is optimal, and in particular they spend too much or tax too little during the ‘good times’ when the economy and the public finances both appear to be performing well. The deficit bias literature was stimulated by the trend rise in government debt as a share of GDP that we saw across the OECD between the mid 1970s and mid 1990s. But it is worth noting that even now there seems to be much less agreement about the optimal path of government deficits and debt in the face of shocks than there is around the desirability of central banks trying to keep inflation rates in the low single digits.

Calmfors and Wren-Lewis identify six potential sources of deficit bias that might recommend the creation of an independent fiscal watchdog:

- First, over-optimism. In their published forecasts, governments may be inclined to over-optimism about the outlook for the public finances, reflecting over-optimism about the economy and/or levels of revenues and spending in any given state of the economy. On occasion this may be a cynical attempt to disguise the need for painful future fiscal action until after an upcoming election. Alternatively, ministers may mistake a temporary cyclical improvement in the economy and the public finances for the lasting results of their own far-sighted policies. If outside analysts express doubts, the government can always argue that it has access to privileged information on spending and revenues that the outsiders lack, so voters and investors may feel that they have to give it the benefit of the doubt. An independent watchdog has less temptation to be overoptimistic and can be given the same information on spending and revenue that the government enjoys.
- Second, impatience. Governments may be less forward-looking than the voters, because they have elections to win in the short term. Yet the voters may be unable to discipline this short-sighted behaviour effectively because elections are not fought solely over the state of the public finances. A fiscal watchdog can focus discipline in this particular area. It can also help the electorate resist the temptation to back irresponsible tax cuts and spending increases by publicising their likely long-term consequences.
- Third, electoral competition. A government that knows it may be voted out of office at the next election may borrow more than is optimal because it knows there is some probability that the costs of doing so will have to be borne by its opponents. In extremis, a government that actively expects to lose an election may borrow more in order to reduce its opponents’ room for manoeuvre when they are in office. A fiscal watchdog can warn against both.
- Fourth, ‘common pool’ problems. Governments may borrow too much because different groups in society lobby for higher spending and tax cuts without considering the consequences for the public finances as a whole. This is likely to be more of a problem where spending ministers are powerful relative to the finance minister. A fiscal watchdog can strengthen the hand of a virtuous finance minister who is attempting to resist excessive borrowing.

- Fifth, use of fiscal policy for macroeconomic management. If a government uses fiscal policy to help manage the overall amount of spending in the economy, then the same arguments that have been used to justify the use of independent central banks to prevent inflation bias can be applied to the use of fiscal watchdogs to prevent deficit bias. More positively, fiscal watchdogs can also help reassure voters and investors that the use of expansionary fiscal policy for short-term stabilisation needs need not necessarily compromise the long-term sustainability of the public finances. The Swedish Fiscal Policy Council was actually more enthusiastic about the use of temporary fiscal stimulus measures during the recent crisis than the government was.
- Sixth, exploiting future generations. Today's taxpayers may be tempted to finance their consumption of public services through borrowing rather than taxation, so as to get tomorrow's taxpayers to pick up the bill. A fiscal watchdog sensitive to the verdict of history can act as a representative of future generations (although it is not obvious why a government more concerned about the opinion of the current generation would defer to it).

One question prompted by this list is whether and why we should expect an *official* fiscal watchdog to be more effective in helping to reduce deficit bias than an *unofficial* one, such as the IFS. As Robert Hagemann has argued, smaller countries may not have unofficial bodies of this sort and the creation of an official watchdog may facilitate the pooling of expertise and give access to greater resources.<sup>2</sup> In larger countries the argument is less obvious. The OBR's remit obliges us to be an official body as we need access to information, analysis and policy discussions within government in order to fulfil it. But where the role of a fiscal watchdog is to highlight conclusions drawn from publicly available information, official status is not strictly necessary. In that event the main arguments might be that official status gives greater authority in public debate and that the government would find it harder to ignore the findings of a body that it had itself established.

The importance of these various sources of deficit bias will vary from country to country and from period to period – and presumably this has helped to shape the remits given to each institution.

### **The remit of the OBR**

The OBR was set up in interim form immediately after the May 2010 general election in the UK. This reflected the incoming Coalition government's desire to have some independent fiscal scrutiny in place before its 'emergency Budget' in June 2010, which increased the size and pace of the fiscal consolidation that it had inherited from the outgoing Labour government. A three-person interim 'Budget Responsibility Committee' was set up, chaired by the former Treasury chief economic adviser Sir Alan Budd and aided by a small secretariat of Treasury officials. They produced a forecast for the public finances shortly before the June Budget, followed by a second forecast on Budget day itself that incorporated the impact of the newly announced measures.

---

<sup>2</sup> Hagemann R (2010), Improving fiscal performance through fiscal councils, Economics Department Working Paper 829, OECD.

Sir Alan and his colleagues then made recommendations to the Chancellor on the remit and structure of the permanent OBR. The Treasury Select Committee also made recommendations. Both informed the legislation introduced to give us formal status, which then made its way through Parliament. The Budget Responsibility and National Audit Act received Royal Assent on the eve of this year's Budget and the OBR became a statutory body on April 4. The Budget Responsibility Committee now consists of me, Steve Nickell, the warden of Nuffield College, Oxford, and Graham Parker, an experienced former Treasury and Inland Revenue forecaster. We have a dedicated staff of 15 and an annual budget of £1.75m, fixed publicly in cash terms for four years.

The Act defines the duty of the OBR as being "to examine and report on the sustainability of the public finances". In practice we have four main tasks:

- First, we are now responsible for producing the official five-year forecasts for the economy and the public finances that the Chancellor of the Exchequer was required to produce twice each year by the 1975 Industry Act. One of these forecasts accompanies the Budget Red Book in the spring; while the other accompanies the Chancellor's Autumn Statement (in effect a second budget).
- Second, we use these five-year forecasts to assess whether the Government has a better than 50 per cent chance of achieving the fiscal targets that it has set itself on its existing policies. There are currently two such targets:
  - The 'fiscal mandate' requires the government to set policy so as to achieve balance or surplus in the structural current budget five years ahead (in other words, to ensure that it will not borrow other than to finance investment, after adjusting for the temporary impact of any spare capacity in the economy on revenues and spending). This is the same principle as the previous government's 'golden rule', but judged over a rolling forward-looking five-year horizon rather than between the estimated start and end points of a particular economic cycle.
  - The 'supplementary target' requires the ratio of debt to GDP to be falling in 2015-16.
- Third, we scrutinise the government's estimates of the fiscal cost or saving resulting from particular tax and spending measures announced in the Budget. It is important to note that while the OBR 'owns' the published economic and fiscal forecast, the Treasury 'owns' the eventual policy costings that appear in the Red Book. After scrutinising the government's estimates and suggesting changes where we think appropriate, we have three choices when we are presented with the Treasury's final costings – to say: "yes, we agree", "no, we don't" or "we were not given sufficient time or information to reach a judgement".
- Fourth, we analyse the long-term sustainability of the public finances, looking at 40-50 year projections of tax and spending flows, as well as the health of the public sector balance sheet. In our flow analysis we will look, for example, at the potential impact of demographic trends on public spending and of technological progress and natural resource exhaustion on tax revenues. In our balance sheet

analysis, we will look at issues such as the scale of public sector pension and private finance initiative liabilities. This draws on *Whole of Government Accounts* prepared on the same basis as private sector accounts.

To support this activity and our overarching role as set out in the Act, we also publish briefing papers, discussion papers and the like on topics relevant to our remit. We also produce a monthly commentary on the official public finances data published by the Treasury and the Office for National Statistics.

So how does this remit compare with the roles of watchdogs in other countries?

The first point to make is that, in common with all other existing independent fiscal watchdogs – and in contrast to independent central banks – we are not a policymaking body. The government is not compelled to do what we think would be necessary to give itself a better than 50 per cent chance of meeting its targets, and we certainly do not have any tax or spending instruments under our control. The fact that no country has yet created what Xavier Debrun and colleagues<sup>3</sup> at the International Monetary Fund have dubbed an ‘independent fiscal authority’ is probably explained by the fact that there is much less consensus around the goals of fiscal policy than monetary policy, the conduct of which is seen (by economists at least) primarily as a technical exercise rather than one requiring political choices between competing long-term objectives.

Although all existing independent fiscal watchdogs are non-policymaking, the breadth of their remits differs considerably. The UK is in the ‘relatively narrow remit’ camp, focusing on fiscal analysis. The Danish, Dutch and Swedish watchdogs all analyse employment, growth and other structural policies too, for example. The US Congressional Budget Office looks at labour markets, employment policy and climate change. Like its Canadian counterpart, the CBO also examines particular spending projects, such as its recent influential work on proposals for healthcare reform. We do undertake macroeconomic forecasting, unlike half our counterparts, but as an input into fiscal analysis rather than to draw wider macroeconomic policy conclusions.

Our mandate is also narrower than that of some of our counterparts in that we confine ourselves to positive analysis rather than making normative policy recommendations. Calmfors and Wren-Lewis argue that the OBR is “the most extreme case of positive analysis”, because Parliament has instructed us not to look at the impact of different policy options (even if we were not to recommend between them). Rather we are to confine ourselves to analysis of the current government’s existing policies. At the other end of the spectrum, the Central Planning Bureau in the Netherlands formally assesses the economic and fiscal consequences of nine political parties’ manifestoes ahead of their general elections.

This aspect of our remit was a subject of lively debate during the design phase of the permanent OBR. Some felt that comparing policy options would enhance the political independence of the institution, while others feared that it would drag it into heavily contested territory where it would inevitably appear to be taking sides.

---

<sup>3</sup> Debrun S, Hauner D and Kumar M S (2009), “Independent fiscal agencies”, *Journal of Economic Surveys*, 23, 44-81.

I told the Treasury Select Committee before my appointment that Parliament needed to give us a clear steer on this – which it has duly done. And its choice certainly makes our life easier than it otherwise would be. But, if the OBR establishes a positive track record under its existing remit, this is a question that Parliament may wish to revisit – perhaps as part of the independent review of the OBR that will take place after five years.

Authoritative, independent, positive analysis of different policy strategies and measures can contribute to a better informed public debate and to better policy outcomes. The IFS has attempted to provide such analysis for years in those areas where it has the data and expertise, and this has increased trust in its independence and even-handedness rather than diminishing it. With our ability to draw upon a wider range of official data and expertise, the OBR could do even more, assuming it was given the resources to do so. It is also worth noting the Dutch experience that regular, formal independent analysis of competing policy platforms and measures can be helpful in facilitating post-election coalition formation.

One of the most distinctive features of the OBR's remit is the nature of its fiscal monitoring. Unlike many of our counterparts, we do not merely comment on the government's own assessment of the outlook for the public finances, based on publicly available information. If that was our role, we would not be adding much to what is already being done very well in the UK by the IFS and National Institute of Economic and Social Research. Instead, the government has in effect contracted out the task of producing the official public finance forecasts to us, giving us access to the information and expertise in HM Revenue & Customs (HMRC), the Department for Work & Pensions (DWP) and other government departments that you need to pull together a disaggregated fiscal forecast in a coherent and comprehensive way.

This makes sense if you believe that the first of Calmfors and Wren-Lewis's six sources of deficit bias – over-optimism combined with privileged access to fiscal data – has been important in the UK. After all, there was no shortage of independent bodies warning publicly that the official public finance forecasts published between, say, 2002 and the 2005 election were overoptimistic. The government was able to dismiss those warnings up to and into the election campaign, only to revise up its deficit forecasts and announce spending cuts and tax increases at the first opportunity thereafter. And you could probably point to similar episodes under different governments at different times.

The creation of the OBR has allowed us to open up the 'black box' of official fiscal forecasting. The government can no longer claim that it has privileged information. This does not mean that our fiscal forecasts will be spot on – they certainly will not be, as there is considerable uncertainty around the outlook for most of the components. But people should be able to have confidence that our assessment is both independent and based upon the best available information.

One of the most powerful arguments for having an official independent fiscal forecaster is that it can make full use of data and expertise only available within government. But this argument does not apply as powerfully to macro-economic forecasting. The OBR does not enjoy any significant informational advantage over the numerous private sector, academic and international bodies that publish macroeconomic forecasts for the

UK on a regular basis. You could argue that it would be better for the OBR to take an outside macroeconomic forecast and use that as the basis for its fiscal forecast.

One obvious candidate would be the Bank of England's *Inflation Report* forecasts. But, understandably, the Bank's forecasts are designed for its own needs rather than for ours. It publishes forecasts for only two variables – GDP growth and CPI inflation – and over a time horizon of only three years. We need to publish a much more detailed breakdown of spending, income and prices over a five year horizon in order to explain and justify our forecasts for the numerous revenue streams, spending streams and financial transactions that make up the public finance forecast. Similar gaps would also make it impossible for us to use an average of outside forecasts.

Given the lack of a practical outside alternative, we have no choice but to produce our own macroeconomic forecasts. But bearing in mind that our focus is on the outlook for the public finances and the government's chances of meeting its fiscal objectives, it makes no sense to base our conclusions on the assumption that any particular set of macroeconomic forecasts will be correct. Neither is it particularly helpful simply to quantify the uncertainty that lies around them, although we do do that. Instead we complement our central projections with sensitivity and scenario analysis, so that we can see what impact changes to some of key parameters and judgements would have on the outlook for the public finances and on the government's chances of meeting its objectives.

So, for example, in our sensitivity analyses we estimate what would happen to our fiscal projections if economic growth was faster or slower than in our central projection, the amount of spare capacity in the economy larger or smaller, and the level of interest rates on government debt higher or lower. Our scenario analyses allow us to test the importance of key judgements in our macroeconomic forecasts.

As an independent non-policymaking body, I suspect that we may find it easier than ministers to publish this sort of sensitivity and scenario analysis – and also to revise our central projections. After all, we are not responsible for determining the overall stance of macroeconomic policy, so we do not face the same pressure to produce forecasts showing that it is a success. We publish a central forecast based on our own best professional judgement, informed but not dictated by the views of the rest of the macroeconomic forecasting community.

Some commentators have argued that our interaction with ministers and Treasury officials in the Budget policy process – and with officials from HMRC, DWP and other departments in the fiscal forecasting process – makes it impossible for us to be truly independent. As I have argued, it is these interactions that allow us to add value to the work already being done by the IFS, the National Institute and others. But the fact that people express this concern underlines the need for us to convince them of our independence year in year out. This should be achieved in part through our governance and accountability arrangements, but the transparency with which we undertake our work is also crucial.

**Demonstrating independence: governance and accountability**

The OBR's formal independence rests upon our rights and responsibilities as set out in the Budget Responsibility and National Audit Act and in the Charter for Budget Responsibility. The latter is a document required by the Act in which the government sets out its approach to fiscal policy. (It is in effect the successor to the previous Labour government's Code for Fiscal Stability). Our rights and responsibilities with respect to our relationships with the Treasury, DWP and HMRC are set out in a Memorandum of Understanding (MOU) agreed between the four of us.

These documents – all available on our websites<sup>4</sup> – set out some things we have to do, some things we cannot do, and an overarching duty that we are free to fulfil as we see fit, subject to these 'do's and don'ts' and to some broad principles of good behaviour. The Act sets out the overarching duty of the OBR to "examine and report on the sustainability of the public finances", but also identifies specific duties to:

- Prepare two sets of fiscal and economic forecasts each financial year;
- Assess the extent to which the fiscal mandate is likely to be achieved;
- Assess the accuracy of our previous forecasts; and
- Analyse the sustainability of the public finances.

The Act gives us "complete discretion in the performance of [our] duty", as long as we perform it "objectively, transparently and impartially" and as long as we take into account current government policies but not alternative policies. (It should be said that defining 'current government policies' is not always as straightforward as it sounds, particularly when making projections over five decades rather than five years.) The Act also requires us to operate "efficiently and cost-effectively".

The Charter says that our independence includes complete discretion to decide:

- The methodology underpinning our forecasts, assessments and analyses;
- The judgments we make in producing these outputs;
- The content of our publications; and
- Our work programme of research and additional analysis.

The Charter sets out some material that we have to include in our forecasts and gives the Chancellor the right to determine the length of the forecast horizon (subject to a minimum of five years). It states that the government remains responsible for policy decisions and costings and says that we "should not provide normative commentary on the particular merits of government policies".

Importantly, the Act gives the OBR "right of access (at any reasonable time) to all Government information which it may reasonably require for the performance of its

---

<sup>4</sup><http://budgetresponsibility.independent.gov.uk/independence/legislation-and-related-material/>

duty". We are "entitled to require from any person holding or accountable for any government information any assistance or explanation which the Office reasonably thinks necessary for that purpose". Any disputes over access to information or assistance would be discussed and hopefully resolved by the Forecast Liaison Group, which is chaired by the OBR and which comprises representatives of the four MOU signatories. The MOU states that: "Where is not possible to reach agreement, issues may be escalated to the Chair of the OBR and Permanent Secretaries as appropriate". If we were still being denied information or assistance that I believed we needed to do our job properly then I would simply make those concerns public.

The effectiveness of a fiscal watchdog can be undermined by restricting its budget as well as by restricting the information it has access to. Calmfors and Wren-Lewis describe how the Canadian Parliamentary Budget Office (PBO) had its budget reduced in 2009-10 after it released controversial reports on the costs of Canada's engagement in Afghanistan and the economic and fiscal outlook. And after just two years in existence the Hungarian Fiscal Council was stripped of its secretariat and transformed into a more toothless body after criticising the government's budget for overoptimistic assumptions and lack of transparency.

The OBR's budget is part of the Treasury's (albeit separately identified within it) and so we could be subjected to a similar squeeze. Our main protection here is transparency – I made it very clear that I wanted the OBR to be given a multi-year budget and for that to be made public, which it has been. So any squeeze would thus be plain for all to see.

The Canadian and Hungarian episodes demonstrate that making a fiscal watchdog formally responsible to parliament rather than to the government does not necessarily protect it from political pressure via its budget – indeed quite the opposite judging from experience to date. Most other fiscal watchdogs (with the notable exception of the CBO in the US) report to governments rather than the parliaments. The OBR is something of a half way house. We are a non-departmental public body under the aegis of the Treasury, but we are accountable to parliament via hearings before the Treasury Select Committee and the TSC also has a veto over appointments to and dismissals from the Budget Responsibility Committee.

This 'dual lock' is seen as an important foundation of our independence in the UK and it has set a challenging precedent for other public appointments. Interestingly, it does not seem to impress most of the overseas visitors who come to talk to us about our role and structure. They point out that the Chair and the majority of TSC members are from the governing parties and wonder why anyone would expect them to take our side against ministers when the going gets tough. Most people who have seen select committees in action in the UK would have rather more faith, but it is important that none of us are complacent and assume that everyone is reassured.

This concern certainly underlines the fact that while we need to be accountable and responsive to the Chancellor and to the TSC, we must remain independent of both. Our ultimate responsibility is to the general public and we owe them our best judgement, whether the politicians like what we say or not. As regards the specific issue of appointments, it is certainly very valuable for members of the Budget Responsibility Committee to have gone through a confirmation hearing with the TSC and to have

received its endorsement. But I was conscious that if my appointment had been approved by a bare majority of the committee, voting on party lines, and had been opposed by the Opposition front bench, my position would have been untenable. The OBR's legitimacy requires broad support across the party spectrum.

Getting the balance right between accountability and independence will not always be easy. Our non-executive directors can play a valuable role here. Their task is to help ensure that we fulfil our duty in line with the principles of good behaviour set out in the Act – and they will report on our success or failure in doing so in our annual reports. They can offer a useful second opinion and channel of communication if we in the OBR are concerned about the behaviour of the politicians or if the politicians are concerned about ours.

Direct comparisons are hard to make, but I suspect that our formal governance and accountability arrangements offer a pretty strong underpinning for our independence when judged by international standards. Calmfors and Wren-Lewis argue that formal arrangements to guarantee independence are rare for most other fiscal watchdogs, noting for example that watchdog members generally have shorter terms of office than monetary policy committee members (the opposite being true in the UK). Calmfors and Wren-Lewis argue that: "The lack of formal safeguards for the independence of fiscal councils means that they – much more than central banks – have to rely on the informal independence they can acquire through building a reputation for impartial and well underpinned analysis". However strong our formal arrangements may be, the same surely applies to us.

### **Demonstrating independence: transparency**

If we are to build a reputation for impartial and well underpinned analysis, transparency will be crucial – transparency regarding our interactions with government and transparency regarding the conclusions that we reach.

As I have already mentioned, the Chancellor's decision to outsource the official public finance forecasts to the OBR requires us to have frequent and detailed interactions with those government departments that have expertise in particular revenue and spending streams and those that are involved in the design of specific tax and spending measures. We also have contacts with the Chancellor himself, notably to provide him with draft forecasts that indicate whether we think action is necessary for him to remain on course to achieve his fiscal targets. He can then decide whether to adjust policy accordingly, before we finalise our forecasts.

We endeavour to be as transparent as we can about these interactions. All substantive meetings with the Chancellor, his special advisers and his private office are logged and published on our website. Our *Economic and fiscal outlook* documents set out the dates on which we submit draft forecasts to the Chancellor and when he and his officials receive the final publication so that they can prepare his statement to Parliament. We publish the deadlines by which we have to be informed of policy measures, in order to guarantee that we can incorporate them in our economic forecasts or ratify their costings. And we list any measures that were revealed to us after these deadlines and say how we have dealt with them. We have also published a detailed briefing note

setting out which departments we deal with to forecast each tax and spending stream and the key judgements that are involved.

The fact that we have relationships with multiple departments is sometimes underappreciated by outside observers, who imagine a simple and intrinsically hostile relationship between us on one side of the table and “the government” or “the Treasury” on the other. The reality is more complex than that. We deal with Treasury ministers, officials from different parts of the Treasury and officials from other departments – and their incentives and instincts are not necessarily uniform. In the numerous trilateral challenge and scrutiny meetings at which we discuss particular policy measures or parts of the fiscal forecast, the Treasury and HMRC or DWP do not arrive with a “line to take” to defend against us. There is a genuine desire by everyone to probe what the data and analysis has to tell us.

Needless to say, government departments have much more resources than we do and some observers wonder whether we can avoid having the wool pulled over our eyes as a result. I don’t think that this is too much of a risk if we have the right mix of skills, a combination of inside experience and outside perspective. This is one reason why having some staff and BRC members from the ranks of former Treasury, HMRC and DWP officials is a strength rather than a weakness. They are well equipped to challenge their former departments and often relish the opportunity too.

These engagements with the Treasury and other departments necessarily involve additional formality, time and effort, compared to the old days. We have to set out and keep to a timetable for the exchange of information, to ensure that the process can be concluded in time for us to prepare our publications, the Chancellor his statement, and the Treasury their publications and briefing. Together with the need for consultation between the coalition parties, this creates an incentive to avoid last minute policy decisions so that everyone can be satisfied that they have received adequate scrutiny. Late political decisions have long been one of the weaknesses of British Budgets and the incentive to avoid them whenever possible is a very welcome consequence of the new framework.

To demonstrate the quality and impartiality of our work, we also need to be as transparent as possible in the analysis we produce. The more we “show our working”, the more people can see why we have reached the conclusions that we have and reassure themselves that they are based on sound professional judgement (even if they disagree with our conclusions). To that end we have significantly increased the amount of analytical detail in our *Economic and fiscal outlook* publications. For example, we now publish detailed diagnostics tables explaining why our forecasts for particular revenue and spending streams have changed from one publication to the next. We have revamped the presentation of public spending forecasts, pruning away billions in obscure ‘accounting adjustments’. We are publishing more of the variables and assumptions that underlie the forecasts. And we release additional material underpinning the forecasts if people request it after publication. We have also enhanced transparency by publishing more detail of the forecasting process, more analysis of forecast errors and more information on our methodology – for example the techniques we use to estimate the amount of spare capacity in the economy.

The Treasury has also made an important contribution to the transparency of the Budget process with the publication of its new policy costings documents. These set out the analytical and empirical basis for the costing of each tax and spending measure, including a description of the tax base and an assessment of any assumptions about behavioural effects. These documents reflect the conclusions of the challenge and scrutiny process that we engage in and they include an annex by the OBR in which we highlight particular uncertainties and risks to the estimates.

## **Conclusion**

All economic and fiscal projections – medium or long term – need to be treated with caution, given the enormous uncertainty that surrounds them. But contracting official projections out to an independent body – with no political axe to grind and with access to all the information that ministers have access to – should allow us to increase public trust in the evidence base on which policy is built. People may disagree with our assumptions or conclusions, but I hope that they will come to recognise that what we say is informed by the best available data and reflects our best professional judgement rather than politically motivated wishful thinking.

Dr. Dieter Vesper, Berlin

### **Innerstaatliche Umsetzung des Fiskalvertrages**

Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung im Haushaltsausschuss des Bundestages  
am 19.11.2012

In der deutschen Öffentlichkeit wird die europäische Finanz- und Wirtschaftskrise vor allem als Staatsschuldenkrise thematisiert. Insbesondere die südeuropäischen Länder hätten, so die weit verbreitete Meinung, über ihre Verhältnisse gelebt und müssten nun den Gürtel enger schnallen: Lohnsenkungen, Arbeitsmarktreformen, Rückführung überbordender Sozialleistungen, Einschnitte im öffentlichen Dienst sowie eine massive Verringerung der Staatsverschuldung werden angemahnt. Mit dem „Europäischen Fiskalpakt“ wurde eine Schuldenbremse nach deutschem Vorbild implementiert. Diese Schuldenbremse zwingt in Deutschland Bund und Länder spätestens von 2016 an zu einer sehr restriktiven Schuldenpolitik, indem über den Konjunkturzyklus hinweg keine neuen Schulden aufgenommen werden dürfen. Werden in der Rezession Kredite aufgenommen, müssen sie im Aufschwung umgehend im gleichen Maße abgebaut werden. Die Bilanzierung erfolgt auf einem Ausgleichskonto. Den Kommunen ist es nicht verwehrt worden, sich weiterhin zu verschulden. Verfassungsrechtlich sind die Gemeinden keine eigenständige staatliche Ebene, sondern Bestandteil der Länder.

In diesem Zusammenhang sind einige Positionen kritisch in Frage zu stellen.

1. Ist die Schuldenbremse wirklich ein adäquater Lösungsansatz für die schwere Wirtschafts- und Finanzkrise? Die Fokussierung auf die Staatsschulden greift viel zu kurz. Als wichtigste Krisenursache sind die gewaltigen außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte innerhalb der Europäischen Währungsunion zu nennen. Auch die wachsende Schieflage in der Einkommensverteilung in Deutschland und anderswo spielt eine prominente Rolle. Die gewaltige Einkommensumverteilung wurde von der staatlichen Politik noch verstärkt. Die hohen Gewinne wurden nicht in Realkapital, sondern in Finanzkapital investiert. Die Aufblähung des Finanzsektors war Auslöser der Krise. Als Folge dieser Krise wurde der Staat vom Privatsektor in die Verschuldungsposition gedrängt.

Die Befürworter der Schuldenbremse sehen in diesem Instrument einen wirksamen Hebel zur Bekämpfung der Krise. Ein Zurückdrängen des Staates dämpfe nicht die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, das Gegenteil sei der Fall: Eine solche Politik schaffe Vertrauen und trage dazu bei, dass sowohl die Zinsen als auch die Steuerbelastung sinken und so auf mittlere Sicht eine Ausweitung der Nachfrage zu erwarten sei. In einem Aufschwung und guter Beschäftigungslage ist dieses Argument sicher stichhaltig. Nicht aber in einer Krise oder auch in einer wirtschaftlichen Stagnation. Dann ist kreditfinanziertes Gegensteuern des Staates angezeigt. Mit jeder kreditfinanzierten Ausgabe trägt der Staat zur Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, der aktuellen Einkommen und auch der Ersparnisse bei. Den staatlichen Ausgabenüberschüssen stehen an anderer Stelle im Wirtschaftskreislauf Einnahmenüberschüsse gegenüber. Verschuldet sich der Staat, so können die privaten Haushalte infolge der höheren Einkommen mehr konsumieren, und die Unternehmen realisieren einen höheren Absatz. Ein profundes Beispiel für die Wirksamkeit staatlicher Stabilisierungspolitik ist die jüngste Krise.

2. Was besagt das Generationenargument? Dieses Argument wird immer wieder als Beleg für die Notwendigkeit der Schuldenbremse angeführt. Die Aufnahme von Staatsschulden erlaube der jetzigen Generation, auf Kosten zukünftiger Generationen zu leben: Staatsschulden stellen in dieser Sicht auf die Zukunft verschobene Steuererhöhungen dar, die von den nachfolgenden Generationen zu tragen sind. Dagegen ist einzuwenden, dass künftige Generationen nicht allein Schuldner, sondern in gleichem Maße auch Gläubiger der Staatsschuld sind, da künftige Generationen das in Staatspapieren angelegte Geldvermögen erben. Daraus folgt, dass für jede Generation die Notwendigkeit besteht, für ein möglichst hohes Wirtschaftswachstum zu sorgen, also die Produktivität einer Volkswirtschaft zu erhöhen. Dies benötigt eine entsprechende Ausstattung mit (öffentlichem) Infrastrukturkapital. Insofern kann auch nicht die Rede sein von einem Verteilungskonflikt zwischen den Generationen. Wohl aber ist der Konflikt zwischen (künftigen) Steuerzahlern und (künftigen) Gläubigern der Staatsschulden zu thematisieren. Dieser Konflikt kann nur durch eine „gerechte“ Besteuerung in der Zukunft gelöst werden.

3. Können konjunkturelle und strukturelle Staatsdefizite hinreichend exakt unterschieden werden? Die Tragfähigkeit des Konzepts der Schuldenbremse steht und fällt mit der Frage, ob es methodisch möglich ist zwischen konjunkturellem und strukturellem Defizit zu trennen. Für die Berechnungen ist die Bestimmung einer konjunkturellen „Normallage“ erforderlich. Anhand dieses Referenzpunktes können die konjunkturellen Abweichungen,

nämlich die Differenzen zwischen tatsächlicher und potentieller Produktion gemessen werden. Dabei ist die potentielle Produktion keine tatsächlich beobachtbare, sondern eine fiktive, eine geschätzte Größe. Das Problem dabei ist, dass es verschiedene Schätzverfahren gibt, die zu ganz unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Bei allen Verfahren kommt es, dies haben verschiedene Vergleichsrechnungen gezeigt, im Nachhinein zu teilweise beträchtlichen Ergebniskorrekturen. Sie resultieren nicht nur aus Datenrevisionen der amtlichen Statistik und veränderten Einschätzungen der künftigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Vor allem wird den einzelnen Bestimmungsfaktoren ein unterschiedliches Gewicht gegeben, was zu divergierenden Einschätzungen der Produktionsmöglichkeiten und damit der berechneten Produktionslücken führt. Es gibt keine verlässliche Methode, die richtige Höhe des konjunkturellen Defizits und damit des strukturellen Defizits zu bestimmen. Im Übrigen wird diese Aussage auch nicht vom BMF in Frage gestellt. Das BMF hat zudem klargestellt, dass die methodische Fortentwicklung seines Verfahrens nicht unerheblich von der bisher verwendeten Schätzmethode abweicht (Monatsbericht Februar 2011).

Um ein Beispiel zu nennen: Im Frühjahr 2000 bezifferte der Internationale Währungsfonds (IWF) die Produktionslücke im Jahre 1999 für Deutschland auf -2,8 %; aus Sicht des Jahres 2006 war die negative Produktionslücke 1999 nicht nur verschwunden, sondern hatte sogar ein positives Vorzeichen, d.h. die Kapazitätsauslastung der Wirtschaft war etwas höher als „normal“. Ähnlich die Berechnungen für das Jahr 2001: Anfänglich, also im Frühjahr 2002, wurde eine Lücke von -1,2 % ermittelt, später, im Jahre 2006, wurde der Wert auf +1,5 % revidiert. Für beide Referenzjahre klafften die Berechnungen um nahezu 3 Prozentpunkte auseinander, was jeweils über 60 Mrd. Euro entspricht. Bei einer Budgetsensitivität von einem halben Prozentpunkt bedeutet dies, dass die Aufteilung zwischen konjunkturellem und strukturellem Budgetdefizit um rund 30 Mrd. Euro hätte revidiert werden müssen. Wenn die Revision von Daten und methodische Revisionen zu Unsicherheiten bezüglich der „wahren“ Entwicklung in der Vergangenheit führen, können finanzielle Sanktionen wohl kaum auf einer solchen Grundlage basieren. Sie sind anfechtbar und die Politik riskiert, in eine Glaubwürdigkeitsfalle zu tappen. Es handelt sich bei solchen Berechnungen ja nicht um akademische Übungen, vielmehr sollen auf dieser Grundlage politische Entscheidungen getroffen werden, die massive Auswirkungen für Gesellschaft und Wirtschaft haben.

4. Wie eng hängen wirtschaftliche Entwicklung und Entwicklung der staatlichen Finanzierungssalden zusammen? Die Entwicklung der staatlichen Finanzierungssalden, und insbesondere auch der Länderhaushalte, zeigt, dass eine enge Wechselwirkung zwischen Konjunkturverlauf und staatlicher Finanzierungsposition besteht. In Zeiten des Abschwungs bzw. der Stagnation sind die Defizite quasi-automatisch gestiegen, im Aufschwung wurden sie quasi-automatisch abgebaut und häufig Überschüsse erzielt. Je günstiger die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind, umso leichter fällt es den Ländern und ihren Gemeinden, nicht nur ihre Neuverschuldung zu verringern, sondern auch Finanzierungsüberschüsse zu erzielen und den Schuldenstand abzubauen. Insofern hätte es keiner Implementierung der Schuldenbremse bedurft. Über die Zyklen hinweg kann im Übrigen keine verschwenderische Ausgabenpolitik identifiziert werden. Ein gewichtiges Finanzierungsproblem ist durch die Steuerentlastungen in den Jahren 2001 bis 2005 entstanden: Diese Entlastungen haben das Wirtschaftswachstum nicht beflügelt, trotz Halbierung der unternehmerischen Steuerbelastung und einem starken Anstieg der Gewinne sind die Investitionen nur wenig ausgeweitet worden, die Investitionsquote ist deutlich gesunken.

5. Schuldenbremse hemmt wirtschaftliche Entwicklung. Aus der Wirtschaftskrise können sich die Staaten nicht mit Hilfe umfangreicher Sparprogramme lösen. Diese Sparprogramme ziehen massive gesamtwirtschaftliche Schäden in Form von Einkommens- und Nachfrageausfällen nach sich, wobei der negative staatliche Impuls durch die Wirkung von Multiplikator und Akzelerator noch verstärkt wird. Notwendig sind vielmehr wachstumsfördernde Maßnahmen. Vor allem müssen die Unternehmen ihre kreditfinanzierten Investitionen ausweiten. Anreize hierzu erhalten sie aber nur, wenn die privaten Haushalte mehr konsumieren, was dann der Fall sein wird, wenn die Entwicklung der Arbeitnehmereinkommen wieder dem Produktivitätsfortschritt (plus von der EZB tolerierten Inflationsrate) folgt. Aber auch die öffentlichen Haushalte sind gefordert, indem sie einen expansiveren Kurs fahren und die wirtschaftliche Entwicklung nicht hemmen. Dies liegt im Eigeninteresse der Staaten, denn nur in einem expansiven - „konsolidierungsfreundlichen“ - wirtschaftlichen Umfeld können die Staatshaushalte saniert werden. Hier ist insbesondere Deutschland, das riesige Leistungsbilanzüberschüsse produziert und einen nahezu ausgeglichenen Staatshaushalt aufweist, gefordert. Dringend erforderlich sind mehr Bildungsausgaben einschl. Kinderbetreuung und Ausgaben zum Ausbau und zur Modernisierung der Infrastruktur. Insofern geht der Schritt der Bundesregierung, die Mittel für die Kinderbetreuung

aufzustocken, in die richtige Richtung, dürfte aber das grundsätzliche Problem der Gemeinden, für eine dauerhafte Finanzierung der Betreuungsplätze zu sorgen, nur bedingt lösen.

Dies setzt eine bessere Finanzausstattung der Länder und Gemeinden voraus. Deshalb müssen auch steuerpolitische Maßnahmen ergriffen werden, um die Ausweitung der öffentlichen Leistungen auf eine solide Basis zu stellen. Die ungleiche Einkommensentwicklung der letzten Jahrzehnte hat dazu beigetragen, dass enorme Vermögensbestände konzentriert bei wenigen Einkommensgruppen aufgebaut worden sind. Eine stärkere Besteuerung dieser Vermögen würde nicht nur dem Staat dringend benötigte Mehreinnahmen verschaffen, sondern auch dazu beitragen, dass der Wohlstand etwas gerechter verteilt würde. Eine höhere Besteuerung der Vermögen hätte zudem den Vorteil, dass gesamtwirtschaftlich keine negativen Effekte zu erwarten sind und die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte beschleunigt würde.

# Die Funktion unabhängiger Finanzagenturen

Barry Anderson  
[bbabudget@aol.com](mailto:bbabudget@aol.com)

Deutscher Bundestag, Berlin, 19. November 2012

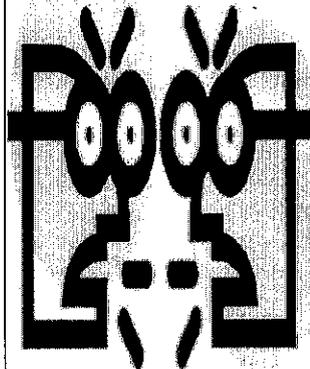
1

## Schlussfolgerungen aus jüngsten OECD-Forschungsergebnissen zur Haushaltsplanung

- **Ausgabeobergrenzen** (inkl. Steueraufwand) sind besser als beim Defizit ansetzende Haushaltsregeln
- Eine **langfristige Haushaltsplanung** ist besser als eine generationenübergreifende Rechnungslegung
- Steuergutschriften sind **Ausgaben**
- Ein **dynamisches Scoring** ist unmöglich (aber es sollte trotzdem nicht ganz vernachlässigt werden)
- **Ergebnisangaben** sind besser als eine ergebnisorientierte Haushaltsführung
- **Bessere Haushaltsinformationen** für die **Legislativen** sind hilfreich

## Die Bedeutung unabhängiger Haushaltsinformationen

- **Institutionen**
  - Koordinierungsfunktionen
  - Analytische Fähigkeiten
- **Anfechtbarkeit**
  - Kein „Beratungsmonopol“
  - Sondern ein „Beratungsmarkt“
- **Expertise**
  - Professionell
  - Technisch
  - Unabhängig (als wichtigster Faktor)



3

## Unabhängige Haushaltsagenturen

- Schnelle Ausbreitung in der OECD (Haushaltsagenturen (PBO) und Finanzräte)
  - zuletzt in Österreich, Belgien, Kanada, Ungarn, Korea, Schweden, sowie die bereits seit langem bestehenden in den Niederlanden und den USA
- Eine Institution kann eine „ausgewogene“ **Anfechtbarkeit** und **Expertise** liefern
- Es ist ebenfalls wichtig, und vielleicht sogar notwendig, dass die Legislative eine wichtige Rolle im Haushalts- (und Politik-) prozess spielt

Siehe Anderson, B., „The Changing Role of Parliament in the Budget Process“, OECD Journal on Budgeting, Volume 2009/1.

4

## **Notwendige Haushaltsinformationen für die Legislative**

- Im Unterschied zur Regierung liegt die Betonung auf:
  - Einfachheit
  - Transparenz
  - Rechenschaftspflicht
- Notwendig sowohl für Regierungsparteien als auch Opposition
- Die Quelle muss nicht unbedingt kontradiktorisch, aber unabhängig sein

5

## **Eine unparteiische, unabhängige objektive Analyseeinheit**

- Nicht angesprochene Probleme
- Potenzieller Nutzen
  - Der Nutzen kann schwanken
- Kernfunktionen
  - andere Funktionen
- Fundamentale Eigenschaften
  - zusätzliche Eigenschaften
- Andere Ausgestaltungsprobleme
- Größe der PBO & Finanzräte unterschiedlich
- Schlussfolgerungen

6

## **Nicht angesprochene Probleme**

- Führt eine größere Rolle der Legislative zu höheren Defiziten?
- Führt eine größere Rolle der Legislative zu höheren an die Stammwählerschaft gerichteten Ausgaben?
- Kann eine unabhängige Einheit diesen Entwicklungen vorbeugen?

**Ich werde jedoch auf die Vorteile einer derartigen Einheit eingehen, wenn es darum geht, einen besseren Ausgleich zwischen Exekutive und Legislative herzustellen.**

7

## **Potenzieller Nutzen**

- Eliminiert Informationsmonopol der Exekutive
- Verringert Komplexität
- Fördert die Transparenz
- Steigert die Glaubwürdigkeit
- Fördert Verantwortlichkeit
- Verbessert des Haushaltsprozess
- Dient sowohl Regierungsparteien als auch Opposition
- Liefert schnelle Antworten

8

## Der Nutzen kann schwanken

- Nutzen bei Einrichtung
  - Mehr Informationen für die Legislative im Verhältnis zur Exekutive
- Nutzen nach der Einrichtung
  - Mehr Informationen für die Opposition im Verhältnis zu den Regierungsparteien

9

## Kernfunktionen

- I. Gesamtwirtschaftliche Prognosen
- II. Basisschätzungen
- III. Analyse der Haushaltsvorlage der Exekutive
- IV. Mittelfristige Analyse



10

## I: Gesamtwirtschaftliche Prognosen

- **Objektiv**
  - Nicht abhängig von konkreten politischen Vorschlägen - nicht „dynamisch“
  - Basiert nicht auf Wunschdenken – kein rosiges Szenario
  - Kein Mittel zum Zweck – Zinsen, Öl- und Getreidepreise sollten Schätzungen sein, keine Zielgrößen
- **Konservativ:** Hierdurch wird ein besseres Ergebnis als prognostiziert ermöglicht um Defizit/Schulden zu verringern
- **“Zentrales Szenario”**, basierend auf:
  - Expertengruppe
  - Private Prognostiker
  - Zentralbank

131

## II: Basisschätzungen

- **Projektionen** und keine **Voraussagen**
- „Zentrale“ gesamtwirtschaftliche Prognose
- Gegenwärtige Gesetzesbasis, darunter
  - „Spent Out“ gesetzlicher Vorgaben
  - Beendigung auslaufender Gesetze
- Mittelfristige Ausrichtung
- Ersetzt Basisprognose des Vorjahres und der Exekutive

12

### **III: Analyse der Haushaltsvorlage der Exekutive**

- Objektive Beurteilung der Haushaltsvorschlage  
Technische Überprüfung—**keine**  
Programmatische Bewertung
- Erhohet Glaubwürdigkeit – sowohl  
Der Regierung als Ganzes als auch  
Der Regierungsprognosen

13

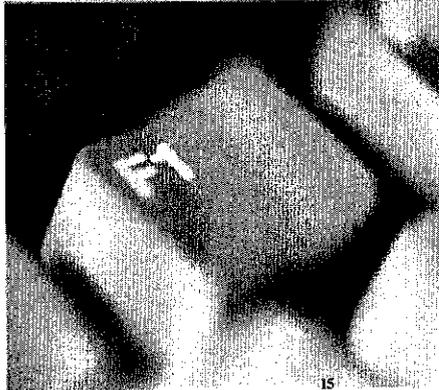
### **IV: Mittelfristige Analyse**

- Zwingt die Exekutive über den Zeitraum eines Jahres hinauszublicken
- Schätzt die mittelfristigen gesamtwirtschaftlichen und fiskalischen Folgen von Vorschlägen politischer Maßnahmen
- Wichtigkeit fiskalische Risiken zu berücksichtigen: – Garantien  
– Pensionsverpflichtungen  
– Schwebende Verbindlichkeiten  
– PPP (Public-Private-Partnerships)
- Liefert die Basis für eine Langfristanalyse

14

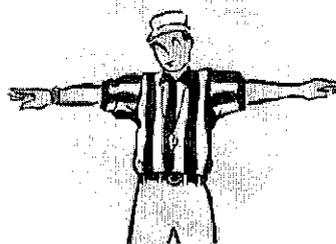
## Andere Funktionen

- Vorschlagsanalyse
- Optionen für Ausgabensenkungen
- Mandatsanalyse (regulatorische Analyse)
- Gesamtwirtschaftliche Analysen
- Steuerliche Analysen
- Langfristanalyse
- Policy Briefs



## Fundamentale Eigenschaften

- **Überparteilich** (nicht parteiisch)
  - Leiter sollte mehr technisch als politisch geprägt sein
  - Mitarbeiter sollten ausschließlich technisch geprägt sein
  - Entwicklung eines Gemeinschaftsgeists
- **Unabhängig**
- **Transparent** (Alles im Internet)
- **Nachvollziehbar** („Subway Test“)



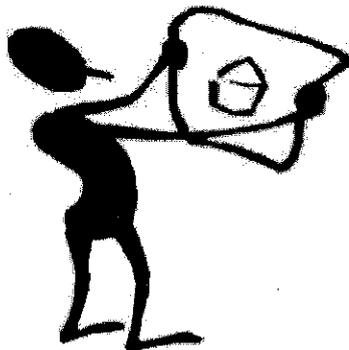
## Zusätzliche Eigenschaften

- Kernfunktionen gesetzlich festlegen
- Keine Empfehlungen aussprechen [GAO: Revision, mit Empfehlungen; CBO: Haushalt, ohne Empfehlungen]
  - Anmerkung: Finanzräte sprechen gewöhnlich Empfehlungen aus
- Erst Mitglieder informieren, insbesondere über schlechte Nachrichten
- Es ist den Komitees zu dienen und nicht den Mitgliedern
- Treffen sollen mit jedem möglich sein, aber Ausgewogenheit ist wichtig
- Die physische Trennung zur Legislative muss gegeben sein
- Rampenlicht vermeiden
- Ansprechbarkeit und Termingerechtigkeit

17

## Andere Ausgestaltungsprobleme

- Standort der Einheit Exekutive oder Legislative?
- Auswahl der Leitung
  - Qualifikation
  - Gehalt
  - Ablösung
- Berufszeitraum  
Leitung/Mitarbeiter
- Mitarbeiterauswahl
- Organisation der Einheit
- **Unbedingte Eigenschaften: Unabhängig & Objektiv**

20  
18

## Die Größe von PBO & Finanzräten schwankt

– Viele neue Organisationen haben **weniger als 20** Mitarbeiter:

- Beispiele: Das neue PBO Kanadas; die neuen Finanzräte in Österreich und Schweden

– Zwei Organisationen haben **mehr als 100** Mitarbeiter: In Korea und in den Niederlanden

Das Congressional Budget Office der USA hat **235** Mitarbeiter

19

## Aufteilung der CBO-Mitarbeiter

Funktion	Kern	Andere	Gesamt
Leitung	5	5	10
Gesamtwirtschaftliche Analyse	5	15	20
Steueranalyse	5	15	20
Haushaltsanalyse			80
Basisschätzung	20		
Vorschlagsanalyse		45	
Mandate		15	
Programmabteilungen		75	75
Technik & Administration	10	20	30
Gesamt	45	190	235

20

## Besetzung der 3 unabhängigen Budgetorganisationen der USA nach Kernfunktionen

Kernfunktionen	CBO	IBO (NYC)	LAO (Kalif.)
Leitung	5	6	3
Gesamtwirtschaftliche und Steueranalyse	10	4	5
Haushaltsanalyse	20	12	36
Technik & Administration	10	5	9
Gesamt	45	27	53

21

## Schlussfolgerungen

- Die Legislative braucht eine **unabhängige** Quelle für **Informationen & Analyse** um ihre **Mitarbeit** an der Haushaltsvorbereitung verbessern zu können
- Eine **unparteiische, unabhängige und objektive Analyseeinheit** kann **transparente, klare und genaue** Informationen liefern, ohne dabei die Exekutive und die Legislative zu polarisieren.
- Es ist nicht leicht so eine Einheit erfolgreich einzurichten – insbesondere ist hier **Ausgewogenheit** im politischen Umfeld erforderlich – sie kann jedoch eindeutig zu einem besseren politischen Entscheidungsfindungsprozess sowohl für Exekutive als auch Legislative beitragen.

422

# The Role of Independent Fiscal Agencies

**Barry Anderson**  
[bbabudget@aol.com](mailto:bbabudget@aol.com)

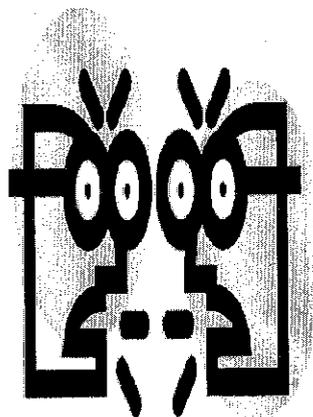
Deutscher Bundestag, Berlin, November 19, 2012

## Conclusions Drawn from Recent OECD Work in Budgeting

- \* **Spending Caps** (Including Tax Expenditures) Are Better Than Deficit-Based Fiscal Rules
- \* **Long Term Budgeting** Is Better Than Intergenerational Accounting
- \* Tax Credits Are **Spending**
- \* **Dynamic Scoring** Can't Be Done (but still shouldn't be ignored)
- \* **Performance Information** Is Better Than Performance Budgeting
- \* **Better Budget Information for Legislatures** Can Help

## The Importance of Independent Budget Information

- **Institutions**
  - Coordinating roles
  - Analytic capabilities
- **Contestability**
  - Not a “monopoly-of-advice”
  - But a “market-for-advice”
- **Expertise**
  - Professional
  - Technical
  - Most importantly, independent



3

## Independent Budget Offices

- Rapidly expanding in OECD (PBOs and Fiscal Councils)
  - Recently in Austria, Belgium, Canada, Hungary, Korea, Sweden, as well as the well-established ones in the Netherlands & US
- An **Institution** that can provide “balanced” **Contestability** and **Expertise**
- Also very important—perhaps necessary—for the legislature to be able to play a substantive role in the budget (and policy) process

See Anderson, B., “The Changing Role of Parliament in the Budget Process”, OECD Journal on Budgeting, Volume 2009/1.

4

## **Budgetary Information Needs of the Legislature**

- Different from the Executive—more emphasis on:
  - Simplicity
  - Transparency
  - Accountability
- Needed for both Majority and Minority
- Source need not necessarily be adversarial, but it must be independent

5

## **A Nonpartisan, Independent, Objective Analytic Unit**

- Issues Not Addressed
- Potential Value
  - Value can change
- Core Functions
  - Other functions
- Fundamental Characteristics
  - Additional characteristics
- Other Design Issues
- The Size of PBOs & Fiscal Councils Varies
- Conclusions

6

## **Issues Not Addressed**

- Does an increased legislative role lead to bigger deficits?
- Does an increased legislative role lead to more “pork barrel” spending?
- Can an independent unit help either of the above?

**But I will address the benefits such a unit can have in reaching a better balance between the executive & the legislature.**

7

## **Potential Value**

- Eliminate Executive’s information monopoly
- Simplifies complexity
- Promotes transparency
- Enhances credibility
- Promotes accountability
- Improves budget process
- Serves both majority & minority
- Provides rapid responses

8

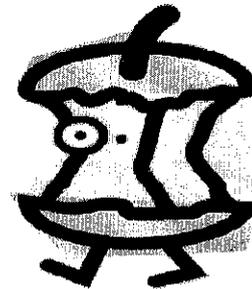
## Value Can Change

- Value At Creation
  - More Information for Legislature relative to Executive
- Value After Creation
  - More Information for Minority Parties relative to Majority

9

## Core Functions

- I. Economic Forecasts
- II. Baseline Estimates
- III. Analysis of Executive's Budget Proposals
- IV. Medium Term Analysis



10

## I: Economic Forecasts

- **Objective**
  - Not a function of policy proposals - not “dynamic”
  - Not based on wishful thinking - no rosy scenario
  - Not a means to an end - for example, interest rates, & oil & crop prices should be estimates, not targets
- **Conservative**: allows for better-than-forecasted performance to reduce deficits/debt
- **“Centrist”**, based on:
  - Panel of experts
  - Private forecasters
  - Central Bank

11

## II: Baseline Estimates

- **Projections, not Predictions**
- “Centrist” Economic Forecast
- Current Law Basis, including
  - “Spend Out” of Enacted Legislation
  - Termination of Expiring Legislation
- Medium Term Focus
- Replaces Previous Year & Executive Baselines

12

### III: Analysis Of Executive's Budget Proposals

- An objective budgetary assessment
  - ✓ A technical review—**not** a programmatic evaluation
- Enhances credibility—both of government as a whole and of executive forecasts

13

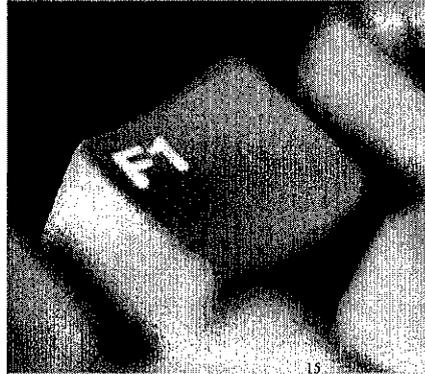
### IV: Medium Term Analysis

- Forces Executive to look beyond one year
- Estimates medium term economic and fiscal impacts of policy proposals
- Important to take account of Fiscal Risks:
  - Guarantees
  - Pension liabilities
  - Contingent liabilities
  - PPPs
- Provides basis for Long Term Analysis

14

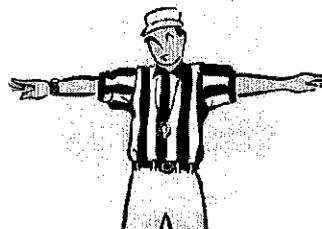
## Other Functions

- Analysis of proposals
- Options for spending cuts
- Analysis of mandates (regulatory analysis)
- Economic analyses
- Tax analyses
- Long term analysis
- Policy briefs



## Fundamental Characteristics

- **Nonpartisan** (not Bipartisan)
  - Director should be more technical than political
  - Staff should be entirely technical
  - Develop an esprit de corps
- **Independent**
- **Objective**
- **Informed**
- **Serve Both Majority & Minority**
- **Transparent** (Everything on the Internet)
- **Understandable** (Subway test)



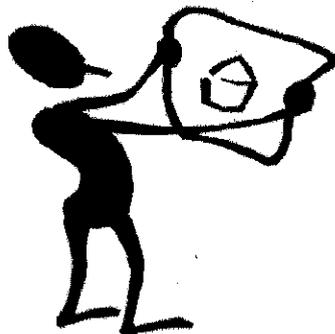
## Additional Characteristics

- Put core functions in law
- Do not make recommendations [GAO: audit, with recommendations; CBO: budget, without]
  - Note: Fiscal Councils usually make recommendations
- Brief Members first, especially if news is bad
- Serve Committees, not Members
- Meet with anyone, but be balanced
- Be physically separate from legislature
- Avoid limelight
- Be responsive and timely

17

## Other Design Issues

- Location of Unit: Executive or Legislative?
- Selection of Director
  - Qualifications
  - Salary
  - Removal
- Term of Director/Staff
- Selection of Staff
- Organization of the Unit
- **Overriding Criteria: Independent & Objective**



28

## The Size of PBOs & Fiscal Councils Varies

- Many new organizations have **less than 20** staff:
  - Examples: Canada's new PBO; Austria's and Sweden's new Fiscal Councils
- Two organizations have **over 100** staff: Korea and the Netherlands
- And the US Congressional Budget Office has **235** staff

19

## Distribution of CBO Staff

Function	Core	Other	Total
Executive Direction	5	5	10
Macroeconomic Analysis	5	15	20
Tax Analysis	5	15	20
Budget Analysis			80
Baseline	20		
Analysis of Proposals		45	
Mandates		15	
Program Divisions		75	75
Technical & Administrative	10	20	30
Total	45	190	235

20

## Staffing by Core Function for 3 US Independent Budget Organizations

Core Function	CBO	IBO (NYC)	LAO (Calif)
Executive Direction	5	6	3
Macroeconomic & Tax Analysis	10	4	5
Budget Analysis	20	12	36
Technical & Administrative	10	5	9
Total	45	27	53

21

## Conclusions

- Legislatures need an **independent** source of **information & analysis** to improve their **participation** in budget preparation.
- A **nonpartisan, independent, objective analytic** unit can provide **transparent, clear, & accurate** information without polarizing relations between the Executive & the legislature.
- Successful creation of such a unit is not easy—in particular, it demands **balance** in a political environment—but it clearly can contribute to a better policy making process for both the Executive and the legislature.

24