

Bericht aus der Forschung zur Wirtschaftspolitik

Carsten Hefeker* und Michael Neugart*

Fiskalpolitische Regeln und politische Polarisierung

<https://doi.org/10.1515/pwp-2024-0036>

Zusammenfassung: Fiskalpolitische Regeln dienen der Bindung von Regierungen und sollen parteipolitische Einflüsse auf die Fiskalpolitik verhindern. Zugleich folgt die Einführung solcher Regeln ebenso wie ihre Ausgestaltung oft parteipolitischen Interessen, da die Regeln auch dazu dienen, den Spielraum des politischen Gegners einzuschränken. Deshalb ist bei stärkerer politischer Polarisierung zu erwarten, dass fiskalpolitische Regeln zunehmend restriktiver ausgestaltet und interpretiert werden. Carsten Hefeker und Michael Neugart schlagen vor, diese politische Verzerrung bei der Ausgestaltung von Regeln zu vermeiden, indem man deren Überprüfung und Anwendung an ein politisch unabhängiges Gremium delegiert.

JEL-Klassifikation: D78, E6, H3, H6

Schlüsselwörter: Fiskalregeln, politische Polarisierung, Fiskalräte

1 Wirtschaftspolitische Regeln und politische Konflikte

Pandemien, Kriege, Rezessionen, Finanzkrisen und Naturkatastrophen erfordern den Einsatz von Finanzmitteln des Staates, die weit über den üblichen Haushaltsbedarf hinausgehen und deshalb zusätzlicher Einnahmen bedürfen. In der Regel lässt sich dies kurzfristig nur durch fiskalische Defizite und mehr Staatsschulden erreichen. Allerdings hat sich aus guten Gründen eine zunehmende Zahl von Staaten, darunter Deutschland, in den vergangenen Jahrzehnten

Regeln auferlegt, die Defizite und Gesamtschuldenbestand eingrenzen sollen. Von 106 von Davoodi et al. (2022b) erfassten Ländern verfügten im Jahr 1985 lediglich sechs über eine Einnahmen-, Ausgaben-, Budget- oder Schuldenregel; 2021 waren es bereits 105, also fast alle (Abbildung 1). Von diesen 105 Ländern unterlagen 54 einer supranationalen Regelung, und in den verbleibenden 51 Ländern mit nationalen Fiskalregeln waren diese in 14 Fällen in der Verfassung verankert.

Damit die Regierung handlungsfähig bleibt und auf große fiskalische Schocks reagieren kann, ist in diesen Regeln oftmals vorgesehen, dass sie unter bestimmten Umständen vollständig ausgesetzt oder zumindest angepasst werden können. Es überrascht daher nicht, dass vor allem seit der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise 2008 ein zunehmender Teil der Regeln mit einer „Escape clause“ (Ausstiegsklausel) versehen ist. Im Jahr 2021 verfügten bereits 50 Länder über eine nationale Fiskalregel mit einer solchen Ausstiegsklausel.

Während es ökonomisch offensichtlich sinnvoll ist, Regeln anpassen, ändern oder aussetzen zu können, kann dies auch zu erheblichen politischen Konflikten führen. Der Streit über den Umgang mit der Schuldenbremse, der im November 2024 in Deutschland zum Zusammenbruch der Regierungskoalition aus SPD, Bündnis90/Die Grünen und FDP führte, ist ein Beispiel dafür. Dieser Streit machte deutlich, dass die Interpretation, wann und unter welchen Umständen eine Regel ausgesetzt werden kann, wohl besser aus dem aktuellen Politikgeschehen herauszuhalten ist.

Mit unserem Artikel verfolgen wir mehrere argumentative Ziele: Aufbauend auf unserer theoretischen Analyse (Hefeker und Neugart 2024) wollen wir zeigen, dass bedingte Regeln starren Regeln in vielen Fällen überlegen sind. Obwohl dies auf den ersten Blick einleuchtend erscheint, wird diese Einsicht in der Theorie meist vernachlässigt. Auch die politische Debatte sagt relativ wenig dazu, wann und unter welchen Umständen die Aussetzung einer Regel sinnvoll oder wünschenswert ist. Wenn überhaupt, sind die Voraussetzungen dafür meist sehr schwammig formuliert: „fundamentale Ungleichgewichte“, „Störung des Gleichgewichts“ oder „außergewöhnliche Notsituationen“. Solche Formulierungen lassen einen weiten Interpreta-

*Kontaktpersonen:

Carsten Hefeker, Universität Siegen, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften, Wirtschaftsinformatik und Wirtschaftsrecht, Unteres Schloss 3, 57072 Siegen, und CESifo, E-Mail: carsten.hefeker@uni-siegen.de

Michael Neugart, Technische Universität Darmstadt, Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften, Hochschulstraße 1, 64289 Darmstadt, E-Mail: michael.neugart@tu-darmstadt.de.
<https://orcid.org/0000-0002-3348-8570>

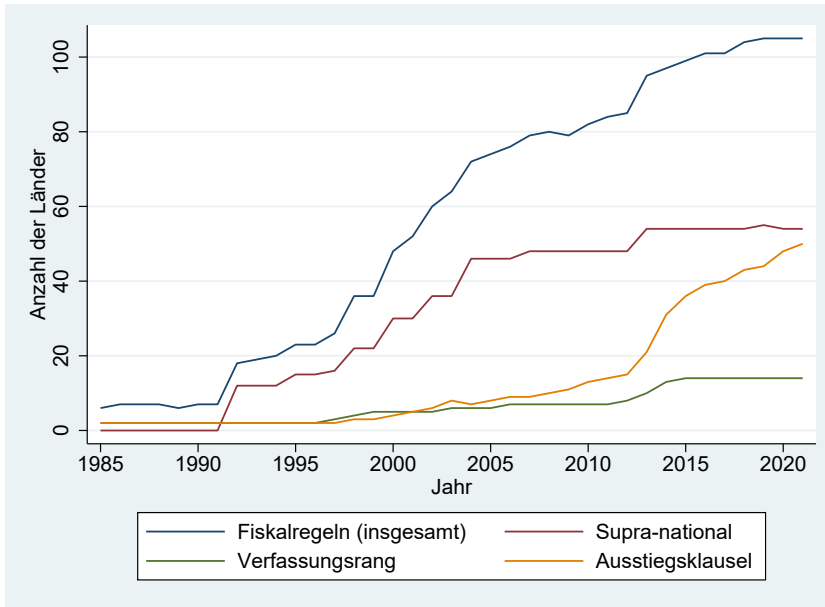


Abbildung 1: Verbreitung von Fiskalregeln
 Anmerkung: Die Abbildung zeigt die Zahl der Länder im Zeitraum von 1985 bis 2021, die eine Fiskalregel (blau) hatten. Ferner zeigt die Abbildung die Art der Regeln: supranationale Fiskalregel (rot), Fiskalregel im Verfassungsrang (grün) und nationale Fiskalregel mit Ausstiegsklausel (orange). Die Zahl der im Datensatz insgesamt erfassten Länder beträgt 106.
 Quelle: eigene Darstellung mit Daten aus Davoodi et al. 2022b

tionsspielraum, der politisch ausgenutzt werden kann und Konflikte schürt. Dies zu verdeutlichen, ist der erste Beitrag, den unser Aufsatz leisten soll.

Unabhängig von der Art einer Regel muss man davon ausgehen, dass deren konkrete Ausgestaltung und Interpretation auch (partei-)politischen Interessen folgen. Es ist zu erwarten, dass es bei zunehmender Polarisierung der Parteien immer schwieriger wird, einen politischen Konsens über die Ausgestaltung und Auslegung von Regeln herzustellen.¹ Bei zunehmender Polarisierung dürften die Vorstellungen, ob und wann Regeln überhaupt gebraucht werden oder wie strikt sie sein sollen, immer weiter auseinandergehen. Während einige Parteien auf einer sehr engen Regel bestehen, sind andere vielleicht sogar grundsätzlich gegen Regeln. Sich auf neue Regeln zu einigen, ist mithin umso schwieriger, je weiter die Politikziele der Parteien auseinanderliegen.

Für bereits bestehende Regeln folgt nahezu unvermeidlich, dass einzelne Parteien auf die strikte Formulierung und Einhaltung von Regeln pochen, um zu verhindern, dass politische Gegner diese zu sehr im eigenen Interesse interpretieren. Die politische Polarisierung lässt somit erwarten, dass Regeln zunehmend inflexibel ausgelegt werden. Die grundsätzlichen Vorteile einer bedingten gegenüber einer starren Regel lassen sich in geringerem Umfang ausschöpfen, was der Anpassungsfähigkeit einer Volkswirtschaft abträglich und in Zeiten großer wirtschaftlicher Umbrüche

und Krisenanfälligkeit weder angemessen noch wünschenswert ist. Dies ist unser zweiter Beitrag zur Diskussion.

Eine mögliche Lösung dieses Problems könnte darin bestehen, die Entscheidung über Auslegung und Aussetzung fiskalischer Regeln an einen unabhängigen Fiskalrat zu delegieren. Diese Möglichkeit einer teilweisen Delegation der fiskalpolitischen Aufsicht ist eine in der Literatur breit erörterte Lösung, die auch bereits in verschiedenen Formen und Ausgestaltungen in der Praxis zu finden ist (Davoodi et al. 2022a und Debrun et al. 2009). Im Gegensatz zur bestehenden Diskussion schlagen wir aber vor, einem solchen Rat nicht nur die Aufgabe zu übertragen, die Größe von Budgets oder die Einhaltung einer mehr oder weniger starren Regel zu beaufsichtigen, sondern auch darüber zu befinden, ob eine Aussetzung der Regel angebracht ist. Dies ist unser dritter Punkt. Wir erörtern abschließend noch, wie die existierenden Regelungen von Fiskalräten angepasst werden sollten, damit diese eine solche Funktion übernehmen können.

2 Fiskalpolitische Regeln

Diskretionäre Fiskalpolitik erlaubt den politischen Entscheidungsträgern, die aus ihrer Sicht gebotenen Maßnahmen zu ergreifen, um ein gegebenes Problem zu lösen. Wo dies gilt, schreiben keine Regeln vor, welche Politikmaßnahmen ergriffen werden dürfen und in welchem Umfang. Die Regierung kann somit schnell auf unvorhergesehene Krisen wie den Zusammenbruch von Immobilienmärkten, eine mögliche Destabilisierung von Finanzmärkten oder einen

¹ Zur Entwicklung der politischen Polarisierung im internationalen Vergleich vgl. zum Beispiel Carothers und O'Donohue 2019 sowie Mueller und Schnabl 2021.

Engpass in der Energieversorgung reagieren. So lässt sich beispielsweise der mit schweren und lang andauernden Folgen für die Realwirtschaft verbundene Zusammenbruch des Finanzsystems oder die Stilllegung der Produktion abwenden. Das ist die positive Seite einer diskretionären Fiskalpolitik. Sie birgt jedoch auch vielfältige Risiken.² Diesen widmen wir uns im Folgenden.

2.1 Gründe für wirtschaftspolitische Regeln

Amtsinhaber können den Spielraum, den ihnen eine diskretionäre Fiskalpolitik bietet, zur Durchsetzung ihrer eigenen Interessen nutzen. Sie können die Fiskalpolitik einsetzen, um mittels expansiver Maßnahmen wie Subventionen oder Transfers ihre Wiederwahlchancen zu erhöhen. Dies kann sogenannte politische Konjunkturzyklen verursachen: Vor den Wahlen können die regierenden Parteien üppige Ausgabenprogramme zugunsten ihrer Wählerschaft beschließen, deren inflationären Effekt sie nach den Wahlen wieder einzudämmen suchen (Alesina 1987, Hibbs 1977, Nordhaus 1975 sowie Rogoff und Sibert 1988). Mitunter gelingt dies allerdings gar nicht oder nur unzureichend. Dann führt eine diskretionäre Fiskalpolitik langfristig zu hohen Defiziten und Schuldenständen, was die fiskalische Stabilität des Landes gefährdet (Drazen 2000 und Dubois 2016). Fiskalpolitische Regeln hingegen können das auf Wahlen ausgerichtete Ausgabenverhalten beschränken (Ademmer und Dreher 2016).

Weitere Probleme einer diskretionären Fiskalpolitik können sich insbesondere in dezentralen Systemen ergeben. In föderalen Systemen tragen die Entscheider einer fiskalpolitischen Maßnahme nicht notwendig auch die Kosten ihrer Entscheidungen, da ein horizontaler oder vertikaler Finanzausgleich die Kosten der Ausgaben ganz oder teilweise auf andere Gebietskörperschaften überträgt (Qian und Roland 1998). Dasselbe „Common-pool“-Problem entsteht, wenn einzelne Minister uneingeschränkt auf ein gemeinsames Budget zugreifen können (Velasco 1998 sowie Hagen und Harden 1995). In beiden Fällen tätigen die Entscheider Ausgaben, die nicht durch eigene Einnahmen oder Zuweisungen gedeckt sind, wohl wissend, dass andere Gebietskörperschaften oder Ministerien zur Deckung der Mehrausgaben mit in Anspruch angenommen werden. Dieses Problem wird in dem Maße größer, wie die Zahl der beteiligten Gebietskörperschaften oder Ministerien steigt und die politischen Ziele weiter auseinanderfallen.

Regeln für die Ausgaben der Gebietskörperschaften oder Ministerien können helfen, Trittbrettfahrerverhalten einzuschränken.

Ein weiterer Nachteil einer diskretionären Politik liegt darin, dass Interessengruppen die fiskalpolitischen Entscheidungen der Regierung zu beeinflussen suchen. Dies ist in der einschlägigen Literatur gut belegt (Congleton et al. 2008 sowie Potters und Sloof 1996). Wenn Politiker nicht an Regeln gebunden, sondern in ihren fiskalpolitischen Entscheidungen völlig frei sind, besteht die Gefahr, dass sie unter dem Einfluss der Interessengruppen Entscheidungen treffen, die nicht der Allgemeinheit dienen.

Insbesondere geht eine diskretionäre Fiskalpolitik mit Anreizen zu einer kurzfristig orientierten Politik einher, die das Wohl folgender Generationen nicht hinreichend berücksichtigt. So mögen schuldenfinanzierte Ausgaben den derzeitigen Wählern in Form höherer Transfers zugutekommen, belasten aber künftige Generationen, welche die heute aufgenommenen Schulden zurückzahlen müssen (Lindbeck und Weibull 1986 sowie Tabellini 1991). Auch hier eröffnen Regeln einen Weg, die negativen Konsequenzen einer diskretionären Politik zu begrenzen (Barro und Gordon 1983 sowie Kydland und Prescott 1977). Sie können unerwünschte Fiskalpolitik direkt verhindern, was zudem die Erwartungsbildung von privaten Unternehmen, Haushalten und Investoren günstig beeinflusst. Denn hohe Defizite und Verschuldung müssen letztendlich zu einem Anstieg der zumeist allokatonsverzerrenden Besteuerung führen, zu einer Nichtbedienung der aufgelaufenen Schulden oder, sofern die Regierung Druck auf die Geldpolitik ausüben kann, zu einer Monetarisierung der Staatsschuld. Erwartungen einer solchen langfristig nicht stabilitätsorientierten Fiskalpolitik machen sich in Form höherer Risikoprämien auf Staatsanleihen, steigender Inflationserwartungen, zunehmender Kapitalflucht und ausbleibender Investitionen bemerkbar.

2.2 Nachteile von Regeln

Starre Regeln, wie sie in der wissenschaftlichen Literatur vorschlagen werden, sind jedoch auch mit Nachteilen verbunden, die es gegenüber den Nachteilen einer diskretionären Fiskalpolitik abzuwägen gilt. Eine starre Regel ist darauf ausgelegt, immer und uneingeschränkt zu wirken. Sie macht es damit unmöglich, auf unvorhergesehene Ereignisse zu reagieren und die dann notwendigen Maßnahmen zur Bewältigung eines Schocks zu ergreifen. Dabei ist weniger entscheidend, ob eine starre Regel beispielsweise ein Defizit von null oder von wenigen Prozent vorsieht, sofern diese Grenze in keinem Fall überschritten werden

² Für einen Überblick über die Literatur zur Regelbindung Deltas und Tavlas 2022, zu den ökonomischen Konsequenzen von Fiskalregeln Potrafke 2023.

darf. Die europäischen Fiskalregeln in der ursprünglichen Form sind ein gutes Beispiel dafür.

Starre Regeln lassen nicht nur keinerlei Spielraum, sie können auch eine prozyklische Politik begünstigen (Debrun et al. 2009, S. 53). Da Fiskalregeln Defizite beschränken und Schuldenobergrenzen festlegen, wirken sie vor allem dann, wenn der Bedarf einer Anpassung an Schocks besteht, nicht aber in konjunkturell guten Zeiten. Sie erlauben nicht, Abschwünge zu mildern, da es der Fiskalpolitik unter ihnen verboten ist, mit expansiven Maßnahmen gegenzusteuern.

Darüber hinaus schaffen Defizitbegrenzungen oder Schuldenobergrenzen auch keine Anreize, Boomphasen und ihre negativen Konsequenzen wie Überauslastung und Inflationsdruck zu dämpfen. Viele der Fiskalregeln, die sich Länder in den zurückliegenden Jahrzehnten gegeben haben, spezifizieren auch nicht, welche Maßnahmen ergriffen werden sollen, um die (Neu-)Verschuldung zu reduzieren. Sollen die Ausgaben gekürzt werden? Oder sollen die Einnahmen durch höhere oder neue Steuern gesteigert werden? Es besteht die Gefahr, dass sich die politischen Entscheidungsträger – auch aufgrund des Drucks von Interessengruppen – gegen eine Kürzung konsumtiver Ausgaben entscheiden und stattdessen weniger investieren oder allocationsverzerrende Steuern einführen.³

Eine Fiskalregel kann aber auch das Ergebnis strategischer Bestrebungen eines Amtsinhabers sein, seine Agenda über die Legislaturperiode hinaus zu verankern. Damit ist sie nicht notwendigerweise ökonomisch sinnvoll. Alesina und Tabellini (1990), Persson und Svensson (1989) sowie Tabellini und Alesina (1990) haben Modelle entwickelt, in denen ein Amtsinhaber entweder eine expansive Fiskalpolitik betreibt, um den fiskalischen Spielraum eines möglichen Nachfolgers indirekt zu beschränken, oder direkt eine Regel einführt, nach der künftige Regierungen weniger Spielraum besitzen. Dies erfolgt dann nicht aus dem Interesse einer Selbstbindung (obwohl diese eine Konsequenz sein kann), sondern zur Bindung des politischen Gegners. Wenn die Wahrscheinlichkeit groß ist, im Amt abgelöst zu werden, hat die amtierende Regierung einen starken Anreiz, eine solche fiskalische Regel einzuführen.

Auf diesen Argumenten aufbauend, haben wir gezeigt, dass die Entscheidung über die Einführung einer Fiskalregel für einen Amtsinhaber von drei Faktoren abhängt (Hefeker und Neugart 2024). Erstens verleiht ihm eine Regel Glaubwürdigkeit und reduziert damit die Kosten negativer Erwartungen über die Entwicklung der Fiskalpolitik. Zweitens bindet ihn die Regel jedoch, so dass er nicht mehr in

der Lage ist, die aus seiner Sicht angemessene Politik als Antwort auf einen ökonomischen Schock zu verwirklichen. Und drittens kann er mit einer Regel dafür sorgen, dass künftige Regierungen, deren Agenda nicht der seinen entspricht, gebunden sind. Die Nachfolgeregierungen können dann keine Politik betreiben, die der jetzige Amtsinhaber für nicht gut hält.

In solch einem Setting ergibt sich für den Amtsinhaber ein Zielkonflikt. Nicht in jedem Fall ist eine Regel für ihn wünschenswert. Wir können jedoch zeigen, dass sein Wunsch, eine striktere Regel einzuführen, umso größer wird, je unsicherer seine politische Zukunft ist, also je weniger klar sich absehen lässt, ob er wiedergewählt wird, und je stärker er sich in seinen politischen Auffassungen von der Opposition unterscheidet. Bei zunehmender politischer Polarisierung erwarten wir mehr starre Regeln in der Zukunft, weil der Anreiz stärker wird, künftige Regierungen, die eine andere Agenda verfolgen, zu binden.

Striktere Fiskalregeln entstehen also aus einem politischen Prozess, und dass die Fiskalpolitik durch eine Regel gebunden ist, ist nicht notwendigerweise ökonomisch sinnvoll. Da Fiskalregeln oftmals Verfassungsrang haben – siehe Abbildung 1 – und daher nur mit großen Mehrheiten wieder rückgängig gemacht werden können, kann es zu einem „Lock-in“ von Regeln kommen, die zwar von strategisch handelnden Regierungen so gewollt sind, ökonomisch jedoch nicht automatisch auch zielführend sind.

2.3 Vorteile bedingter Regeln

Aus der vorhergehenden Diskussion folgt, dass es bei Bedarf möglich sein sollte, eine Regel auszusetzen und zugleich zu verhindern, dass die Aussetzung aus taktischen oder anderen eigennützigen Motiven der politischen Akteure erfolgt. Entsprechend verstehen wir unter einer bedingten Regel im Folgenden eine Regel, die komplett ausgesetzt werden kann und dann keinerlei Bindungswirkung mehr hat. Das kann zwei Formen annehmen: die bereits erwähnte Form einer „Escape clause“ oder aber die Form einer „Trigger clause“ (Triggerklausel).

Im Fall einer Escape clause kann die Regierung in einer Krise autonom entscheiden, die Regel zu suspendieren. Damit diese überhaupt Bindungswirkung entfaltet, muss die Inanspruchnahme der Ausstiegsklausel mit politischen oder anderen Kosten verbunden sein, welche die Regierung im Notfall auf sich nimmt, um die erforderlichen Maßnahmen ergreifen zu können (Flood und Isard 1989, Halac und Yared 2022, Lohmann 1992, Obstfeld 1996 sowie Persson und Tabellini 1990). Je höher die Kosten sind, umso größer muss der Schock sein, damit die Regierung die Regel aussetzt. Die

³ Zur Austeritätspolitik und deren ökonomischen Konsequenzen vgl. zum Beispiel Alesina et al. 2019.

Kosten können relativ gering sein, wenn beispielsweise die Regierung eine Notsituation lediglich erklären muss, oder relativ hoch, wenn diese zwingend zum Rücktritt der Regierung führt. Beides sind wenig realistische Extremfälle; entscheidend für diese Form der bedingten Regel ist, dass es allein der Regierung vorbehalten ist, Vor- und Nachteile einer Aussetzung für sich abzuwägen und darüber zu entscheiden.

Wenn Unsicherheit darüber besteht, unter welchen Umständen die Regierung die Ausstiegsklausel aktiviert, besteht die Möglichkeit multipler Gleichgewichte. Falls Unternehmen, Haushalte und Investoren davon ausgehen, dass die Regierung schon bei geringen Schocks ihre Defizitregeln aussetzt, passen sie sich entsprechend an. Dies wiederum macht eine Verteidigung der Regeln relativ teuer (beispielsweise in Form höherer Risikoprämien) und führt dann schon bei kleinen Schocks zur Aussetzung der Regeln. Wenn der private Sektor hingegen darauf vertraut, dass die Regierung die Ausstiegsklausel nur in dramatischen Situationen aktiviert, sind entsprechende Erwartungen bezüglich einer Aussetzung der Regel gering, was es ermöglicht, kleinere Schocks ohne Aussetzung der Regeln zu überstehen. Entscheidend sind somit die Kosten, die der Regierung bei der Aktivierung der Ausstiegsklausel entstehen.

Multiple Gleichgewichte können vermieden werden, wenn die Ausstiegskosten extrem hoch sind. In diesem Fall wird die bedingte Regel zu einer Regel, die de facto keinerlei Defizite zulässt. Zu hohe Kosten für die Regierung sind allerdings kontraproduktiv, weil die Regel dann zu wenig stabilisierende fiskalpolitische Maßnahmen nach einem wirtschaftlichen Schock erlaubt.

Anders als eine Escape clause legt eine Trigger clause die Entscheidung nicht in die Hand der Regierung, sondern definiert ex ante, unter welchen Umständen die Regel ausgesetzt werden kann. Wir haben ein Modell entwickelt, das eine solche Trigger clause neben bindenden Regeln einführt und dies mit einer Situation ohne jegliche Regeln zu vergleichen erlaubt (Hefeker und Neugart 2024).⁴ Die Trigger clause definiert eine Schwelle, deren Unterschreiten die Regierung von der Einhaltung der Regel entbindet, so wie dies auch die ursprünglichen Maastricht-Regeln vorsahen. Sinkt beispielsweise das Bruttoinlandsprodukt um 3 Prozent oder mehr, kann die Regierung ihre Politik frei wählen und für die aus ihrer Sicht optimale wirtschaftliche Stabilisierung nach dem Schock sorgen. Diese Grenze ist festgelegt, verifizierbar und allen Teilnehmern bekannt, sodass zwar Unsicherheit darüber herrscht, ob diese Situation eines Tages

eintreten wird, nicht aber darüber, wie die Regierung sich in diesem Fall verhalten wird.⁵

Ausgangspunkt unserer Analyse ist das vielfach analysierte Problem der Zeitinkonsistenz, in dem die Regierung mit dem privaten Sektor strategisch interagiert (Barro und Gordon 1983, Calvo 1978 sowie Kydland und Prescott 1977). Wir zeigen in diesem Rahmen, dass eine Regel mit einer Trigger clause überlegen sein kann, weil sie es erlaubt, den Trade-off zwischen einer Stabilisierung der Erwartungen des privaten Sektors und der Anpassung an ökonomische Schocks zu verbessern. Für extreme Werte des Glaubwürdigkeitsproblems der Regierung oder der Varianz von Schocks dominiert die starre Regel beziehungsweise die Abwesenheit von Regeln. Im Allgemeinen aber lässt die Regel mit einer Trigger clause bessere Ergebnisse erwarten. Anders als im Fall von Escape clauses entsteht hier auch nicht das Problem der multiplen Gleichgewichte, da es nicht in der Hand der Regierung liegt zu entscheiden, wann sie die Regel aussetzt. Bürger und Unternehmen brauchen daher auch keine Erwartungen darüber zu bilden.

Es gilt einen Mechanismus zu finden, der politische Manipulation verhindert und es deshalb nicht der Regierung selbst überlässt, eine Ausnahmesituation festzustellen. Entscheidend ist dabei, den kritischen Wert zu definieren, der die Aussetzung der Regeln erlaubt. Ist er sehr niedrig, so befindet man sich nahe an einer Situation ohne Regel; ist er sehr hoch, so nähert man sich dem Fall einer bindenden Regel. Da die Regel in diesen Ansätzen in erster Linie dazu dient, die Erwartungsbildung im Privatsektor zu stabilisieren, ist der kritische Wert der Trigger clause, an dem eine Aussetzung der Regel stattfinden kann, von dem Politikziel abhängig, das die amtierende Regierung verfolgt. Eine Partei mit sehr expansiven Ausgabenzielen hat mit entsprechenden Erwartungen des privaten Sektors zu kämpfen und sieht sich infolgedessen sowohl hohen Risikoprämien auf Staatsschulden als auch Kapitalflucht gegenüber. Sie unterliegt daher einer größeren Notwendigkeit, sich selbst die Hände zu binden. Die Regeln fallen also strenger aus, wenn Parteien mit ambitionierten (teuren) Politikzielen sie setzen.

Neben dem Ziel, die eigenen Hände zu binden, findet sich allerdings auch hier das Interesse, die Hände des politischen Gegners zu binden (Persson und Svensson 1989). Je mehr die Politikziele der Parteien auseinanderliegen, umso größer dürfte wiederum das Interesse sein, die Hände des politischen Gegners zu binden. Es ist also zu erwarten, dass

⁴ Borio (1986) und Buitert (1981) erörtern die grundsätzlichen Vor- und Nachteile bedingter Regeln.

⁵ Sofern die Möglichkeit der Aussetzung der Regel besteht, ist es für die Regierung auch optimal, diese wahrzunehmen, da ihr, anders als im Fall einer Escape clause, keine zusätzlichen Kosten entstehen.

eine zunehmende Polarisierung die Parteien grundsätzlich bestrebt sein lässt, dem politischen Gegner in Zukunft weniger Spielraum zu überlassen. Die Regeln werden strenger und unflexibler ausgestaltet, wenn ihre Ausgestaltung und Interpretation in der Hand der amtierenden Regierung liegen. Der Amtsinhaber versucht, Regeln so zu setzen, dass seine Nachfolger im Amt möglichst wenig Gelegenheit erhalten, ihre Politikziele in die Praxis umzusetzen.

Natürlich bedeutet dies, dass sich eine amtierende Regierung auch selbst die Hände bindet und den eigenen künftigen Spielraum beschränkt. Die Regel wird umso strenger ausgestaltet, je größer die Wahrscheinlichkeit ist, dass die Regierung die Amtsgeschäfte an den Gegner übergeben muss, und je weiter die jeweiligen Politikziele auseinander liegen. Politische Polarisierung und eine größere Unsicherheit der Wahlergebnisse, beispielsweise aufgrund einer Zersplitterung des Parteiensystems, können somit im Ergebnis dazu führen, dass die Politik weniger flexibel wird und ökonomische Schocks weniger gut abfangen kann.

Wir denken, dass man daher die Entscheidung über die zeitweise Aufhebung der Regel an eine (regierungs-)unabhängige Institution wie einen Fiskalrat übertragen sollte. Wie wir im Folgenden darstellen, ist es eine wichtige Rolle von Fiskalräten, für Transparenz und für die Einhaltung von Fiskalregeln zu sorgen. Ihnen käme auch die Aufgabe zu, eine Ausnahmesituation festzustellen.

3 Fiskalräte

Unter Fiskalräten versteht man unabhängige Gremien, an die fiskalpolitische Funktionen delegiert werden. Sie sollen politisch unabhängig sein und einen langfristigen Zeithorizont besitzen. Ihre Aufgabe soll sein, darüber zu entscheiden, wann Defizite und Schuldenaufnahme statthaft sind. Dies gilt als institutionelle Alternative, die einerseits politische Beeinflussung verhindern und andererseits die nötige Flexibilität herstellen kann (Beetsma und Debrun 2018, Debrun et al. 2009, Eichengreen et al. 1999, Hagen und Harden 1994, Landmann in Horn 2024 sowie Wyplosz 2005).

Inspiziert ist die Idee der Fiskalräte vom Beispiel der Geldpolitik. Die Delegation der Geldpolitik an eine unabhängige Zentralbank gilt seit langem als ein Mechanismus, der zu verhindern hilft, dass die Geldpolitik aus politischen Gründen vom ökonomisch gebotenen Kurs abweicht (politische Verzerrungen), was sich beispielsweise in politischen Konjunkturzyklen niederschlagen würde (Hayo und Hefeker 2002 sowie Rogoff 1985). Die Analogie zur Fiskalpolitik ist zwar naheliegend; schließlich besteht auch hier die Gefahr politischer Konjunkturzyklen. Doch bei

näherem Hinschauen kann sie nicht überzeugen (Calmfors und Wren-Lewis 2011 sowie Wren-Lewis 2013).

Zum einen ist die Fiskalpolitik eine politische Aufgabe, die ausdrücklich ein Mandat durch die Bürger erfordert: Insbesondere Umverteilungsmaßnahmen bedürfen einer unmittelbaren demokratischen Legitimation. Zum anderen ist die Aufgabe der Geldpolitik deutlich klarer, ebenso wie das Instrumentarium, das ihr zur Verfügung steht. Eine stabilisierende Geldpolitik, unter Umständen mit direkter Vorgabe eines Inflationsziels, ist als Aufgabe relativ leicht zu definieren und zu überprüfen. Diese Aufgabe eignet sich damit besser für die Delegation als komplexe, weniger klar definierte und langfristige politische Aufgaben (Alesina und Tabellini 2007), in deren Zusammenhang zudem oftmals kein Konsens über die sinnvollerweise einzusetzenden Instrumente besteht.

3.1 Die Rolle von Fiskalräten

Die Aufgaben von Fiskalräten sind zumeist in zwei Bereichen definiert: Ihnen obliegt zum einen die Bewertung makroökonomischer und fiskalischer Projektionen, zum anderen die Überwachung der Einhaltung fiskalischer Regeln.⁶ Eine unabhängige Kontrolle der Projektionen der Regierung über Einnahmen und Ausgaben des laufenden und künftiger Budgets soll helfen, politische Verzerrungen zu vermeiden. Die Anreize einer amtierenden Regierung, die wirtschaftliche und fiskalische Lage allzu positiv darzustellen und mögliche Risiken zu unterschätzen, liegen auf der Hand, und ebenso offensichtlich hat die Opposition das entgegengesetzte Interesse. Eine unabhängige Institution kann, gegebenenfalls mit eigenen Berechnungen, derlei Verzerrungen korrigieren, die Erwartungsbildung im privaten Sektor beeinflussen und die fiskalpolitische Unsicherheit reduzieren.

Auch die Einhaltung einmal definierter fiskalpolitischer Regeln unterliegt politischen Verzerrungen, da auch hier die Regierungen einen Anreiz haben, von den Regeln abzuweichen oder diese in ihrem Sinne zu interpretieren. Zwar lässt sich das Verhalten der Regierung gerichtlich überprüfen; dass es dazu kommt, setzt aber voraus, dass überhaupt jemand eine solche Überprüfung anstößt. Regierungen könnten leicht versucht sein, dies mittels Zugeständnissen an die Opposition oder an andere Gruppen zu verhindern.

⁶ Zur Entstehung und Geschichte von Fiskalräten im Allgemeinen vgl. Beetsma et al. 2019, Calmfors und Wren-Lewis 2011, Debrun et al. 2008, 2009 sowie Debrun und Jonung 2019.

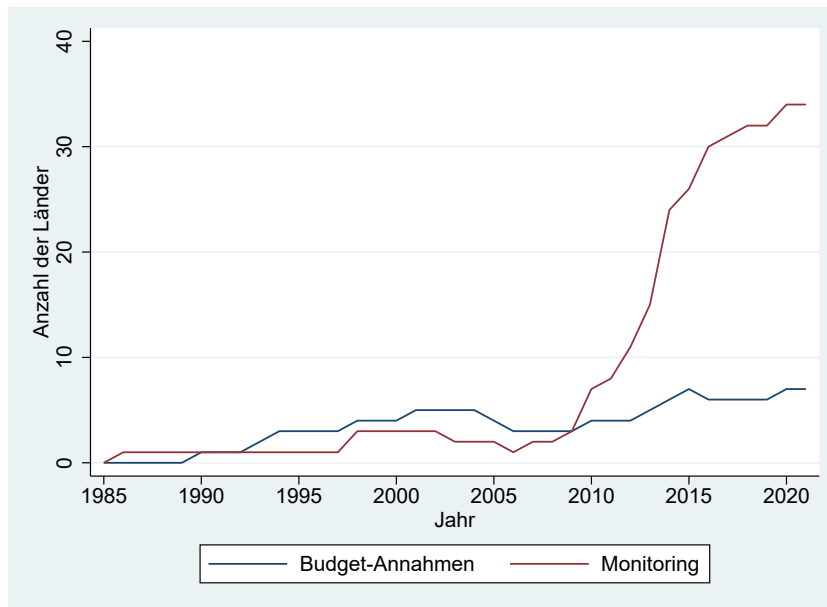


Abbildung 2: Verbreitung von Fiskalräten

Anmerkung: Die Abbildung zeigt für den Zeitraum von 1985 bis 2021 die Zahl der Länder mit Fiskalräten, deren Aufgabe in der Erstellung von Budgetannahmen (blau) oder im Monitoring der Budgetregeln (rot) bestand. Die Zahl der im Datensatz insgesamt erfassten Länder beträgt 106.

Quelle: eigene Darstellung nach Daten von Davoodi et al. 2022b

In beiden Fällen sollte eine unabhängige Institution höhere Glaubwürdigkeit in der Öffentlichkeit genießen, mit genaueren Prognosen aufwarten sowie zu einer besserer Regeltreue führen. Im Gegensatz zu Gerichten sind Fiskalräte nicht auf externe Expertise angewiesen, so dass sie ihre Entscheidungen schneller treffen können. Im Fall exogener Schocks, die rasches Regierungshandeln erfordern, um Schlimmeres abzuwenden, könnte in der Delegation an ein Expertengremium somit ein weiterer Vorteil liegen.

Abbildung 2 zeigt, wie sich die Zahl von Ländern mit Fiskalräten seit 1985 entwickelt hat. Von 106 durch Davoodi et al. (2022b) ausgewerteten Ländern hatten in den ersten beiden Jahrzehnten nur sehr wenige einen Fiskalrat. Seit 2008 ist ein starker Anstieg der Zahl an Ländern zu verzeichnen, die Fiskalräte eingerichtet haben, deren Aufgabe darin besteht, die Einhaltung von Budgetregeln zu überwachen.

Innerhalb der Europäischen Union haben einige Regeln auf EU-Ebene die Einführung ähnlicher Regeln in Deutschland und anderswo nach sich gezogen. In anderen Mitgliedstaaten sind Regeln deutlich früher und unabhängig von der EU eingeführt worden, beispielsweise in Belgien und in den Niederlanden.⁷

Die EU hat in einer Richtlinie im Jahr 2011 ferner von den Mitgliedstaaten verlangt, unabhängige Institutionen einzurichten, die nicht nur die Einhaltung der nationalen fiskalischen Regeln überwachen, sondern auch die Quali-

tät der offiziellen Prognosen bewerten sollen (EU-Richtlinie 2011/85). Im „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ von 2012, kurz „Fiscal Compact“, wurde die Forderung nach unabhängigen Institutionen mit Überwachungsfunktionen bekräftigt. Diese sollen öffentliche Stellungnahmen darüber abgeben, ob Korrekturen in der Fiskalpolitik einzuleiten sind, ob bereits begonnene Korrekturen wie vorgesehen voranschreiten und ob Ausstiegsklauseln in Anspruch genommen oder verlängert werden sollen.

In Deutschland ist im Zuge der Föderalismusreform II im Jahr 2009 die Schuldenbremse im Grundgesetz verankert und der Stabilitätsrat eingesetzt worden. Gemäß der Schuldenbremse kann die Bundesregierung seit 2016 ein maximales strukturelles Haushaltsdefizit von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts in Kauf nehmen, während die Haushalte der Länder gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG seit 2020 grundsätzlich auszugleichen sind. Zur Überwachung dieser Regel wiederum sind im Stabilitätsrat der Bundesminister der Finanzen, die Finanzminister der Länder und der Bundeswirtschaftsminister vertreten. Der Stabilitätsrat erfüllt einige der Funktionen, die Fiskalräte auch in anderen Ländern typischerweise wahrnehmen, indem er die Fiskalpolitik von Bund und Ländern mit dem Ziel einer Vermeidung budgetärer Notsituationen überwacht. Eine Notsituation ist an einige Indikatoren wie die Schuldenquote (gemessen am Bruttoinlandsprodukt) und das strukturelle Defizit gekoppelt. Im Fall der Feststellung einer Notsituation erlegt der Stabilitätsrat den Verantwortlichen ein Sanierungsverfahren auf, über dessen Fortschritt diese dem Rat halbjährlich berichten müssen. Der Stabilitätsrat

⁷ Zur Entwicklung und Ausgestaltung von unabhängigen Fiskalinstitutionen in der EU vgl. im Detail Jankovics und Sherwood 2017. Für Entwicklungen und Änderungen im Rahmen der aktuellen Reformen vgl. Daianu 2024 und Kopits 2023.

ist allerdings nicht unabhängig von der Exekutive und kann damit auch nicht als unabhängiger Fiskalrat gelten.

Die EU-Regeln des Fiscal Compact wiederum beschränken das strukturelle Defizit der Mitgliedstaaten auf 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, was eine unabhängige Institution überwachen soll. Um diese Anforderung zu erfüllen, wurde 2013 der unabhängige Beirat zum Stabilitätsrat geschaffen. In Abstimmung mit dem Stabilitätsrat obliegt es dem Beirat, die Budgetprojektionen von Bundesregierung, Ländern und Gemeinden im laufenden Jahr und auf mittlere Frist zu bewerten. Der Beirat hat neun Mitglieder. Es handelt sich dabei um von der Deutschen Bundesbank, dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, dem Gremium der Gemeinschaftsdiagnose der Forschungsinstitute und von Bund und Ländern benannte Sachverständige.⁸ Das Mandat des Beirats ist recht eng und auch seine finanzielle Ausstattung ist gering. Der Beirat ist zwar unabhängig, hat aber keinerlei formale Befugnisse, wie sie Fiskalräten normalerweise zukommen sollten, während der Stabilitätsrat selbst gewisse Befugnisse hat, aber nicht politisch unabhängig ist.⁹

Insbesondere in Deutschland genügt die Ausgestaltung des Stabilitätsrats und seines Beirats nicht den Anforderungen, die in der wissenschaftlichen Literatur bezüglich politischer Unabhängigkeit, Ausgestaltung und Befugnis formuliert sind. Darüber hinaus entsprechen die aktuellen Aufgaben nicht dem, was wir hier im Hinblick auf die Ausgestaltung einer bedingten fiskalpolitischen Regel, also einer Trigger clause, hergeleitet haben. Unser Vorschlag ist daher, einen Fiskalrat einzurichten, der über die bestehenden Institutionen hinausgeht, um so einer politisch verzerrten Interpretation von Fiskalregeln entgegenzuwirken, wie sie vermutlich mit einer stärkeren politischen Polarisierung einhergeht.

3.2 Ausgestaltung von Fiskalräten

Im Folgenden skizzieren wir, wie ein Fiskalrat ausgestaltet sein sollte, damit er die Aufgabe wahrnehmen kann, eine Ausnahmesituation im Sinne einer bedingten Regel festzustellen. Es kann sich dabei entweder um ein neu zu bestimmendes Gremium handeln oder um die Reform existie-

render Gremien. Der Ausgangspunkt unserer Überlegungen ist dabei, dass Fiskalräte über kein unmittelbares Mandat der Wähler verfügen und deshalb auch nicht in die Budgetrechte des Parlaments eingreifen sollten. Gewählte Abgeordnete entscheiden auf Vorschlag der Regierung, die den Haushaltsentwurf ins Parlament einbringt, über die Höhe des Budgets, dessen Zusammensetzung und Finanzierung. Lediglich die Frage, ob ein Ausnahmetatbestand gegeben ist, der die Aussetzung einer fiskalpolitischen Regel rechtfertigt, sollte dem Fiskalrat obliegen.

Falls die fiskalpolitische Regel darin besteht, dass Haushaltsdefizite von nicht mehr als einem bestimmten Prozentsatz des Bruttoinlandsprodukts in normalen Zeiten zulässig sind, läge es am Fiskalrat festzustellen, dass in einer gegebenen Situation keine „normalen“ Zeiten herrschen. Wenn eine fiskalische Regel nicht eindeutig definiert oder definierbar ist, ist die unabhängige Feststellung des Ausnahmefalls umso wichtiger. Beispiele für nicht klar definierbare Ereignisse und deren Konsequenzen für den Haushalt sind Naturkatastrophen oder Hilfeleistungen für in Not geratene andere Staaten. Nach der Feststellung einer Notsituation liegt die Bestimmung des Umfangs des Budgets und insbesondere der Neuverschuldung ausschließlich bei der Regierung, die hierfür auch die politische und gegebenenfalls rechtliche Verantwortung tragen muss. Der Rat indessen müsste für weitere Haushaltsperioden immer wieder aufs Neue feststellen, ob die Aussetzung der Regel weiterhin gerechtfertigt ist.

3.2.1 Aufgaben des Rats

Die Aufgabe des Rats wäre es, gegebenenfalls, eine Situation festzustellen, welche die Aussetzung einer Fiskalregel erlaubt. Grundsätzlich sollte der Rat dabei an die gesetzlichen Vorgaben gebunden sein. Eine solche gesetzliche Vorgabe könnte die Feststellung einer gesamtwirtschaftlichen Störung oder, wie im Grundgesetz formuliert, einer „außergewöhnlichen Notsituation“ sein. Der Rat müsste die Feststellung einer Ausnahmesituation nicht nur einmal treffen, sondern immer wieder überprüfen.

Bei Vorliegen einer Rezession sollte dies relativ einfach möglich sein, weil die Überprüfung auf Basis eines Indikators wie der gemessenen oder prognostizierten Wachstumsrate erfolgen kann. Im Fall von Notsituationen, die sich über einen längeren Zeitraum hinziehen, könnte nur die ursprüngliche Lage als Ausnahme deklariert werden. Falls sich beispielsweise im Zusammenhang mit Hilfsleistungen an Länder, die von einem Angriffskrieg betroffen sind, herausstellen sollte, dass diese Hilfe von einiger Dauer sein wird, sollte der Rat der Regierung klar machen,

⁸ Vgl. hierzu <https://www.stabilitaetsrat.de>.

⁹ Gemäß den EU-Regeln repräsentiert der Beirat offiziell die im Fiscal Compact geforderte unabhängige Institution in Abstimmung mit dem Stabilitätsrat und ist auch als solcher von der Kommission anerkannt worden (Report from the Commission presented under Article 8 of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, Brussels, 22.2.2017 C(2017) 1201 final).

dass es einer Umstrukturierung der Einnahmen- wie auch der Ausgabenseite des Haushalts bedarf. Wie viel Zeit der Regierung dafür gegeben werden kann, hinge von der Situation ab, die der Rat mit seiner Expertise einschätzen würde. Ein struktureller Finanzierungsbedarf der Sozialversicherungssysteme oder der Landesverteidigung hingegen würde nicht als Ausnahme gelten, sondern eine strukturelle Haushaltsanpassung erfordern. Bislang obliegt die Feststellung einer Ausnahmesituation der Regierung und der sie stützenden parlamentarischen Mehrheit. Sie unterliegt somit politischen Erwägungen, was Unsicherheit und Verzerrungen verursacht. Dies ließe sich weitgehend beheben, wenn man der Regierung diese Entscheidung aus der Hand nähme.

Mit einer Delegation der Entscheidung über die Aufhebung der Regelbindung an einen Fiskalrat sollte auch weiterhin die Möglichkeit bestehen, eine gerichtliche Überprüfung der Ratsentscheidung einzuleiten. Idealerweise käme es dazu aber nur selten, sofern der Fiskalrat als eine unabhängige Instanz, deren Entscheidungen keiner politischen Logik folgen, entsprechendes Ansehen genießt. Um glaubwürdig als unabhängig gelten zu können, müsste der Rat größtmögliche Transparenz über seine Schätzungen, Daten und Methoden herstellen und diese der Öffentlichkeit zur Verfügung stellen. Transparenz und Unabhängigkeit sollten seinen Entscheidungen Akzeptanz bei Bürgern und Parteien verleihen.

Im Gegensatz zu anderen Autoren (beispielsweise Eichengreen et al. 1999) halten wir wenig davon, wenn der Fiskalrat auch ein maximal zulässiges Defizit definieren und somit eigenständig die Politik begrenzen dürfte: Dies griffe zu sehr in die politischen Rechte der Regierung ein. Zudem wären weitere Beschlüsse des Rats erforderlich, wenn sich die Situation weiter verschlechtern sollte. Die politische Verantwortung dafür, welche fiskalpolitischen Maßnahmen in welchem Umfang ergriffen werden, sollte eindeutig weiterhin bei der Regierung liegen.

3.2.2 Zusammensetzung des Rats und Ernennung der Mitglieder

Um einen breiten Konsens und Akzeptanz des Rats zu erzielen, sollte dessen Wahl durch den Deutschen Bundestag erfolgen. Er sollte überparteilich zusammengesetzt sein. Die Amtszeiten seiner Mitglieder sollten einander überlappen und anfänglich gestaffelt sein. Darüber hinaus sollte die Zahl der Mitglieder so groß sein, dass die Zusammensetzung des Rats nicht in einer einzigen Legislaturperiode komplett neu bestimmt werden kann. Den Vorsitz über das Gremium sollte dieses selbst wählen. Es wäre ein wissen-

schaftlicher Stab zu seiner Unterstützung einzurichten, wie ihn beispielsweise auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung besitzt. Es sollten nur ausgewiesene Fachleute in das Gremium nominiert werden, die zudem auf ihre politische Unabhängigkeit vereidigt werden.

Der Regierung sollte es obliegen, neue Mitglieder des Rats für freiwerdende Positionen zu nominieren. Deren Bestätigung müsste wiederum durch das Parlament erfolgen. Die Entscheidungen des Rats wären durch Opposition und Bürger vor Gericht überprüfbar. Beide Vorkehrungen zusammen sollten eine ausgewogene Zusammensetzung wie auch die Akzeptanz des Rats sicherstellen.

3.2.3 Ausgestaltung der Fiskalregel

Nun stellt sich die Frage nach der genauen Definition der Bedingungen für die Aussetzung einer Fiskalregel. Eine lückenlose Konditionierung von Regeln auf Ausnahmetatbestände im Sinne vollständiger Verträge ist naturgemäß nicht möglich. Niemand kann schon im Vorhinein alle Eventualitäten so umfassend beschreiben und präzise definieren, dass sie verifizierbar sind (wie in unserem Modell, Hefeker und Neugart 2024). Es ist schlicht nicht vorhersehbar, welche Eingriffsnotwendigkeiten sich für die Politik in der Zukunft ergeben werden. In Deutschland läge es nahe, bei der existierenden Regelung im Grundgesetz zu bleiben, dass grundsätzlich kein oder nur ein geringes Budgetdefizit zulässig ist, und dem Rat lediglich die Feststellung der „außergewöhnlichen Notsituation“ zu übertragen. Reformen der Schuldenbremse wären dem Bundestag mit entsprechender qualifizierter Mehrheit weiterhin möglich.

Der entscheidende Vorteil der Einbindung eines unabhängigen Gremiums bei der Feststellung der Ausnahmesituation zur Aussetzung der Fiskalregel besteht darin, dass ein Rat es erleichtert, mit einer gewissen unvermeidlichen Unschärfe der Definition der Ausnahme zu leben. Anders als bislang läge es in Deutschland nicht mehr bei der Bundesregierung, den Notfall festzustellen, sondern bei einem unabhängigen Gremium. Das würde die Möglichkeit einer politischen Manipulation unterbinden, die Regierung aber zugleich auch vom möglichen Vorwurf befreien, sie handle nicht sachgerecht. Idealerweise vermag eine „technokratische“ Lösung den politischen Konflikt zu mildern. Die Regierung würde weiterhin über konkrete fiskalpolitische Maßnahmen bestimmen – über das Wie, nicht aber über das Ob.

4 Reform der fiskalpolitischen Institutionen

Einerseits sollen Fiskalregeln helfen, für fiskalpolitische Disziplin zu sorgen und politische Verzerrungen wie politische Konjunkturzyklen und Kurzfristorientierung zu vermeiden. Andererseits sollte eine Regierung in der Lage sein, angemessen auf Schocks zu reagieren, die das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht massiv stören und die wirtschaftliche Entwicklung langfristig beeinträchtigen. Es ist daher wenig überraschend, dass fiskalpolitische Regeln deshalb zumeist die Möglichkeit einer temporären Aussetzung der Regelbindung zulassen. Die Ausgestaltung einer Regel, deren Interpretation und die Inanspruchnahme der Ausstiegsklausel unterliegen aber ebenso wie die Fiskalpolitik selbst politischem Kalkül und parteipolitischen Konflikten, was in der Diskussion häufig übersehen wird.

Regierungen führen Regeln nicht nur ein, um die eigenen Hände zu binden, sondern zugleich auch die Hände der Nachfolger und Konkurrenz. Auch die Nutzung von Ausstiegsklauseln wird zum Gegenstand der politischen Auseinandersetzung, nicht anders als die Ausgestaltung der Fiskalpolitik selbst, wie die Diskussion über die Anwendung und mögliche Reform der Schuldenbremse in Deutschland gezeigt hat. Politische Polarisierung verstärkt die Konflikte in der Fiskalpolitik, was sich auch auf die Anwendung und mögliche Aussetzung von fiskalpolitischen Regeln überträgt. Dies ist eine Gratwanderung, die zu meistern in Zeiten zunehmender Polarisierung noch schwieriger werden könnte.

Einen gangbaren Weg können aussetzbare fiskalische Regeln bieten, wobei die Entscheidung über deren zeitweise Aussetzung an ein unabhängiges Gremium delegiert werden sollte. Wir haben skizziert, wie ein solches Gremium – ein Fiskalrat – aussehen könnte. Ein wesentlicher Aspekt dabei sollte sein, dass ein politisch unabhängiger Fiskalrat zwar über die Aussetzung einer Fiskalregel entscheidet, es jedoch weiterhin die Aufgabe der Politik ist, über die Instrumente und das Ausmaß fiskalpolitischer Eingriffe zu entscheiden. Dies ist bislang weder in der Schuldenbremse in Deutschland noch in den Rahmenregeln der Europäischen Union vorgesehen. Wir schlagen daher vor, diese anzupassen.

Danksagung: Wir danken einer anonymen Gutachterin oder einem anonymen Gutachter sowie Robert Schwager, dem einen Gastherausgeber dieses Sonderhefts, für konstruktive und hilfreiche Kommentare.

Literaturverzeichnis

- Ademmer, E. und F. Dreher (2016), Constraining political budget cycles: Media strength and fiscal institutions in the enlarged EU, *Journal of Common Market Studies* 54(3), S. 508–24.
- Alesina, A. (1987), Macroeconomic policy in a two-party system as a repeated game, *Quarterly Journal of Economics* 102(3), S. 651–78.
- Alesina, A., C. Favero und F. Giavazzi (2019), Effects of austerity: Expenditure- and tax-based approaches, *Journal of Economic Perspectives* 33(2), S. 141–62.
- Alesina, A. und G. Tabellini (1990), A positive theory of fiscal deficits and government debt, *Review of Economic Studies* 57(3), S. 403–14.
- Alesina, A. und G. Tabellini (2007), Bureaucrats or politicians? Part I: A single policy task, *American Economic Review* 97(1), S. 169–79.
- Barro, R. und D. Gordon (1983), Rules, discretion and reputation in a model of monetary policy, *Journal of Monetary Economics* 12(1), S. 101–21.
- Beetsma, R. und X. Debrun (Hrsg.) (2018), *Independent Fiscal Councils*, London, CEPR Press.
- Beetsma, R. et al. (2019), Independent fiscal councils: Recent trends and performance, *European Journal of Political Economy* 57, S. 53–69.
- Borio, C. E. (1986), Do contingent rules really dominate fixed rules?, *Economic Journal* 96(384), S. 1000–10.
- Buiter, W. H. (1981), The superiority of contingent rules over fixed rules in models with rational expectations, *Economic Journal* 91(363), S. 647–70.
- Calmfors, L. und S. Wren-Lewis (2011), What should fiscal councils do? *Economic Policy* 26(68), S. 649–95.
- Calvo, G. A. (1978), On the time consistency of optimal policy in a monetary economy, *Econometrica* 46(6), S. 1411–28.
- Carothers, T. und A. O'Donohue (2019), *Democracies Divided*, Washington, Brookings.
- Congleton, R., A. Hillman und K. Konrad (Hrsg.) (2008), *40 Years of Research on Rent Seeking 2*, Heidelberg, Springer.
- Daianu, D. (2024), National independent fiscal institutions need to be stronger to perform effectively, *Intereconomics* 59(2), S. 112–18.
- Davoodi, H. et al. (2022a), Fiscal rules and fiscal councils: Recent trends and performance during the COVID-19 pandemic, *IMF Working Paper* 22–11.
- Davoodi, H. et al. (2022b), *Fiscal Rules Dataset: 1985–2021*, Washington, IWF.
- Debrun, X., D. Hauner und M. Kumar (2009), Independent fiscal agencies, *Journal of Economic Surveys* 23(1), S. 44–81.
- Debrun, X. und L. Jonung (2019), Under threat: Rules-based fiscal policy and how to preserve it, *European Journal of Political Economy* 57(C), S. 142–57.
- Debrun, X. et al. (2008), Tied to the mast? National fiscal rules in the European Union, *Economic Policy* 23(54), S. 298–362.
- Dellas, H. und G. Tavlas (2022), Retrospectives: On the evolution of the rules versus discretion debate in monetary policy, *Journal of Economic Perspectives* 36(3), S. 245–60.
- Drazen, A. (2000), *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton, Princeton University Press.
- Dubois, E. (2016), Political business cycles 40 years after Nordhaus, *Public Choice* 166(1), S. 235–59.
- Eichengreen, B., R. Hausmann und J. von Hagen (1999), Reforming budgetary institutions in Latin America: The case for a national fiscal council, *Open Economies Review* 10(4), S. 415–42.
- Flood, R. P. und P. Isard (1989), Monetary policy strategies, *IMF Staff Papers* 36(3), S. 612–32.

- Hagen, J. von und I. J. Harden (1994), National budget processes and fiscal performance, *European Economy Reports and Studies* 3, S. 311–408.
- Hagen, J. von und I. J. Harden (1995), Budget processes and commitment to fiscal discipline, *European Economic Review* 39(3/4), S. 771–79.
- Halac, M. und P. Yared (2022), Fiscal rules and discretion under limited enforcement, *Econometrica* 90(5), S. 2093–127.
- Hayo, B. und C. Hefeker (2002), Reconsidering central bank independence, *European Journal of Political Economy* 18(4), S. 653–74.
- Hefeker, C. und M. Neugart (2024), Policy rules and political polarization, *Journal of Public Economic Theory* 26(4), e12710.
- Hibbs, D. A. (1977), Political parties and macroeconomic policy, *American Political Science Review* 71(4), S. 1467–87.
- Horn, K. (2024), „Warum nicht statt der Schuldenbremse ein Fiskalrat?“. Ein Gespräch mit Oliver Landmann über die Fortschritte der Makroökonomik, die Inflation, die Haushaltsdisziplin, den Euro und die Zukunft Europas, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 25(1), S. 45–57.
- Jankovics, L. und M. Sherwood (2017), Independent fiscal institutions in the EU member states: The early years, *European Economy Discussion Paper* 067.
- Kopits, G. (2023), Strengthening EU independent fiscal institutions, Vortrag auf der 5th Annual Conference of the European Fiscal Board in Brüssel am 11. Mai, online verfügbar unter <https://commission.europa.eu/system/files/2023-06/Kopits%20-%20Final%20version%20of%20IFI%20paper.pdf>.
- Kydland, F. E. und E. C. Prescott (1977), Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans, *Journal of Political Economy* 85(3), S. 473–91.
- Lindbeck, A. und J. Weibull (1986), Intergenerational aspects of public transfers, borrowing and debt, *Scandinavian Journal of Economics* 88(1), S. 239–67.
- Lohmann, S. (1992), Optimal commitment in monetary policy: Credibility versus flexibility, *American Economic Review* 82(1), S. 273–86.
- Mueller, S. und G. Schnabl (2021), A database and index for political polarization in the EU, *Economics Bulletin* 41(4), S. 2232–48.
- Nordhaus, W. D. (1975), The political business cycle, *Review of Economic Studies* 42(2), S. 169–90.
- Obstfeld, M. (1996), Models of currency crises with self-fulfilling features, *European Economic Review* 40(3–5), S. 1037–47.
- Persson, T. und L. E. Svensson (1989), Why a stubborn conservative would run a deficit: Policy with time-inconsistent preferences, *Quarterly Journal of Economics* 104(2), S. 325–45.
- Persson, T. und G. Tabellini (1990), *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*, Chur, Harwood.
- Potrafke, N. (2023), The economic consequences of fiscal rules, *CESifo Working Paper* 10765.
- Potters, J. und R. Sloof (1996), Interest groups: A survey of empirical models that try to assess their influence, *European Journal of Political Economy* 12(3), S. 403–42.
- Qian, Y. und G. Roland (1998), Federalism and the soft budget constraint, *American Economic Review* 88(5), S. 1143–62.
- Rogoff, K. (1985), The optimal degree of commitment to an intermediate monetary target, *Quarterly Journal of Economics* 100(4), S. 1169–89.
- Rogoff, K. und A. Sibert (1988), Elections and macroeconomic policy cycles, *Review of Economic Studies* 55(1), S. 1–16.
- Tabellini, G. (1991), The politics of intergenerational redistribution, *Journal of Political Economy* 99(2), S. 335–57.
- Tabellini, G. und A. Alesina (1990), Voting on the budget deficit, *American Economic Review* 80, S. 37–49.
- Velasco, A. (1998), The common property approach to the political economy of fiscal policy, in: F. Sturzenegger und M. Tommasi (Hrsg.), *The Political Economy of Reform*, Cambridge, MIT Press, S. 165–84.
- Wren-Lewis, S. (2013), Comparing the delegation of monetary and fiscal policy, in: G. Kopits (Hrsg.), *Restoring Public Debt Sustainability*, Oxford, Oxford University Press, S. 54–74.
- Wyplosz, C. (2005), Fiscal policy: Institutions versus rules, *National Institute Economic Review* 191, S. 64–78.