

Kurzrückblick auf 50 Jahre Fiskalrat— vormals Staats- schuldenausschuss

Von Mag. **Bernhard Grossmann***

* Für Informationen zum Autor siehe das Autorenverzeichnis auf S. 184.
Der Autor dankt dem Präsidium des Fiskalrates, em. o. Univ. Prof. Dr. Christoph Badelt, Dr. Franz Rudorfer und Dr. Markus Marterbauer, für wertvolle Anregungen.

1 Motivation

Vor rund 50 Jahren begann mit der konstituierenden Sitzung des „Ausschusses für die Mitwirkung an der Verwaltung der Staatsschuld“ die Ära eines traditionsreichen Gremiums zur fiskalpolitischen Analyse und Politikberatung in Österreich – des heutigen Fiskalrates (FISK).¹ Wenn auch das Jahr 2020 durch die COVID-19-Pandemie und ihre sozialen, wirtschaftlichen und fiskalischen Folgen für Österreich wenig Grund zum Feiern geboten hatte, sollte dieses Jubiläum des Fiskalrates dennoch für einen kurzen Rückblick auf seine Geschichte zum Anlass genommen werden. Neben dem Wandel des Aufgabenspektrums im Sog der Weiterentwicklung des europäischen Fiskalrahmens, wodurch unabhängigen nationalen Einrichtungen („Independent Fiscal Institutions – IFIs“) vor allem umfassende Überwachungsaufgaben im Rahmen regelgebundener Fiskalpolitik zugedacht wurden, wird ein Blick hinter die Kulissen des FISK sowie ein Einblick in die Intention und Wirkungsweise von Entscheidungen sowie Aktivitäten des FISK gegeben.

2 Fünf Jahrzehnte Fiskalrat: Vom Bericht der Österreichischen Postsparkasse zum FISK-Jahresbericht als Spiegel seiner inhaltlichen Weiterentwicklung

Mit der konstituierenden Sitzung des „Ausschusses für die Mitwirkung an der Verwaltung der Staatsschuld (Staatsschuldenausschuss)“ am 3. März 1970 wurde ein neues Kapitel der fiskalpolitischen Analyse und Kontrolle in Österreich aufgeschlagen. Der damalige Ausschuss wurde durch ein kleines Team in der Österreichischen Postsparkasse betreut und seine Tätigkeit war auf Analysen und Empfehlungen zum Management der Finanzschulden des Bundes ausgerichtet (Postsparkassengesetz 1969). Das Aufgabenspektrum des FISK, der seit 1997 bei der Oesterreichischen Nationalbank (OeNB) angesiedelt ist, reicht hingegen von der Plausibilisierung der gesamtstaatlichen

¹ Aktuelle Berichte und Empfehlungen, Presse- und Veranstaltungsunterlagen des Fiskalrates sowie Ausarbeitungen des Büros des Fiskalrates finden sich unter www.fiskalrat.at.

Finanzpläne durch eigene Fiskalprognosen bis zur Überwachung der Einhaltung verbindlicher Fiskalregeln (Gesetz zur Errichtung des Fiskalrates 2013). Dieser Wandel spiegelt die Weiterentwicklung des fiskalpolitischen Rahmens der EU seit Inkrafttreten des Stabilitäts- und Wachstumspaktes im Jahr 1997 wider, um die Fiskalpolitiken der Mitgliedstaaten besser zu koordinieren und Fiskaldisziplin mithilfe unabhängiger nationaler Einrichtungen zu überwachen. Für die Etablierung des FISK in Österreich im Jahr 2013 waren letztlich die Bestimmungen des „Twopacks“ und „Fiskalpolitischen Pakts“ ausschlaggebend, die europaweit die Einrichtung bzw. Existenz nationaler Fiskalräte vorsehen. Neben dem Hauptziel, die Defizitneigung von Regierungen (Tendenz, mehr auszugeben als eingenommen wird) und die Pro-Zyklizität der Fiskalpolitik (Tendenz, Ausgaben in wirtschaftlichen Boomphasen zu erhöhen, anstatt Mehreinnahmen für Zeiten des wirtschaftlichen Abschwungs zu sparen) zu vermeiden, tragen IFIs als aktive Beratungs- und Forschungseinrichtungen auch wesentlich zur Transparenz und öffentlichen Meinungsbildung bei.

Dieser Grundkonsens, dass die Existenz von “fiscal watchdogs” höheres Verantwortungsbewusstsein und höhere Transparenz fördert, manifestierte sich mittlerweile in der einschlägigen ökonomischen Literatur (Debrun und Kinda (2014), Coletta, Graziano und Infantino (2015), Beetsma und Debrun (2016) oder Beetsma et al. (2018)).² So erstellen oder billigen IFIs makroökonomische Prognosen, die der Finanzplanung der öffentlichen Haushalte zugrunde gelegt werden. Dadurch können optimistische Verzerrungen, die in der Vergangenheit häufig festgestellt wurden, vermieden werden. Zudem steuern IFIs unabhängige Evaluierungen zum Budgetvollzug sowie zur Einhaltung von Fiskalregeln und Budgetzielen bei. Schließlich schärfen sie durch ihre Analysen und Empfehlungen das Bewusstsein der politischen Entscheidungsträger, aber auch der allgemeinen Öffentlichkeit, für kurz- und langfristige Budgeteffekte wirtschaftspolitischer Maßnahmen sowie für die Erfüllung von konjunkturellen Stabilisierungsaufgaben.

² Die Analyse empirischer Zusammenhänge unterliegt auch in diesem Zusammenhang dem Kausalitätsproblem.

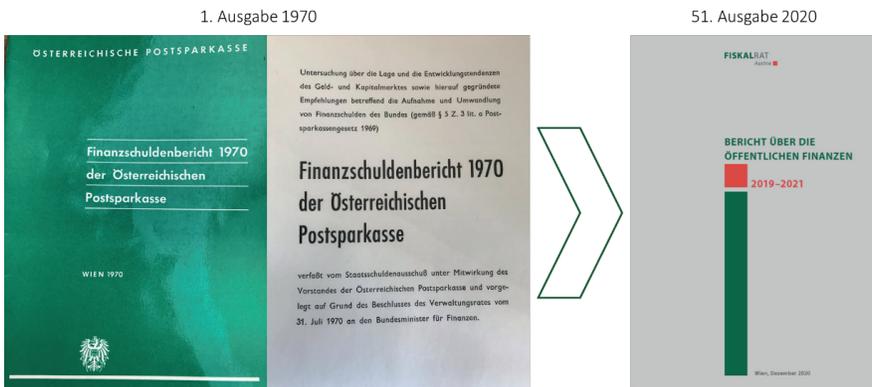


Abb. 1: Jahresbericht des Staatsschuldenausschusses bzw. des Fiskalrates.

Der inhaltliche Veränderungsprozess des heimischen Fiskalrates über die vielen Jahre zeigt sich bereits im Umfang und in den inhaltlichen Schwerpunkten des Berichtes über die öffentlichen Finanzen („Jahresbericht“): So standen zu Beginn deskriptive Datenanalysen und Empfehlungen zum Schuldenmanagement des Bundes im Vordergrund (siehe Blaha, 1984), während heutzutage eigene Fiskalprognosen, Studien- und Analyseergebnisse (z.B. Costing von wirtschaftspolitischen Maßnahmen) – auf dem letzten Stand wirtschaftswissenschaftlicher Methoden – den Kern des Jahresberichts, aber auch die Grundlage für die Empfehlungen des Fiskalrates und seine Beiträge zum wirtschaftspolitischen Diskurs bilden. Seit der Ausweitung des Mandats des damaligen Staatsschuldenausschusses auf alle öffentlichen Haushalte Österreichs (BGBl. I Nr. 16/2002 - Änderung des Bundesgesetzes über die Errichtung des Staatsschuldenausschusses) wird im Jahresbericht durch spezifische Analysen zur gesamtstaatlichen und subsektoralen Budget- und Schuldenentwicklung auch dem föderalen Staatsaufbau Österreichs besonderes Augenmerk geschenkt.

Im Zuge der jüngsten Novelle des Bundesgesetzes über die Errichtung des Fiskalrates im Jahr 2013 (BGBl. Nr. 742/1996 idF BGBl. I Nr. 149/2013) wurden im Detail folgende Aufgaben des Fiskalrates

festgelegt (siehe § 1 Abs. 1):³

- Einschätzung der finanzpolitischen Lage mit Vorschau
- Analyse der volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Staatsverschuldung
- Analyse der Nachhaltigkeit und Qualität der Budgetpolitik
- Jährliche Berichterstattung über Analysen und Untersuchungsergebnisse an den Nationalrat
- Abgabe von schriftlichen Empfehlungen zur Fiskalpolitik und mittelfristigen Budgetausrichtung
- Zeitnahe Beobachtung der Einhaltung der nationalen und EU-Fiskalregeln
- Mitwirkung bei der öffentlichen Meinungsbildung

Neben dem Jahresbericht, der auch im Budgetausschuss des Nationalrates vorgestellt und diskutiert wird, veröffentlicht der Fiskalrat jährlich einen Bericht über die Einhaltung der Fiskalregeln („Fiskalregelbericht“). Der Fiskalregelbericht analysiert – seit der Ausgabe des Jahres 2021 auf Basis einer eigenen mittelfristigen Budgetprognose – den mittelfristigen Budgetkurs der Bundesregierung und informiert über die Einhaltung der EU-weiten und nationalen Fiskalregeln in Österreich (Publikationszeitpunkt jährlich Anfang Juni). Der Bericht nimmt zudem auf aktuelle Reformen und Auslegungen des EU-Fiskalregelwerks Bezug und weist auf kritische Aspekte des EU-weiten und nationalen Fiskalregelwerks hin. Beide Publikationen folgen bedeutenden Terminen innerhalb des Europäischen Semesters, das den zeitlichen und organisatorischen Rahmen für den EU-weiten

³ Auf der Grundlage des Fiskalrats- und Produktivitätsratsgesetzes 2021 werden zudem schon bislang wahrgenommene Aufgaben gesetzlich verankert (Evaluierung makroökonomischer und budgetärer Prognosen, aktive Teilnahme an Netzwerken).

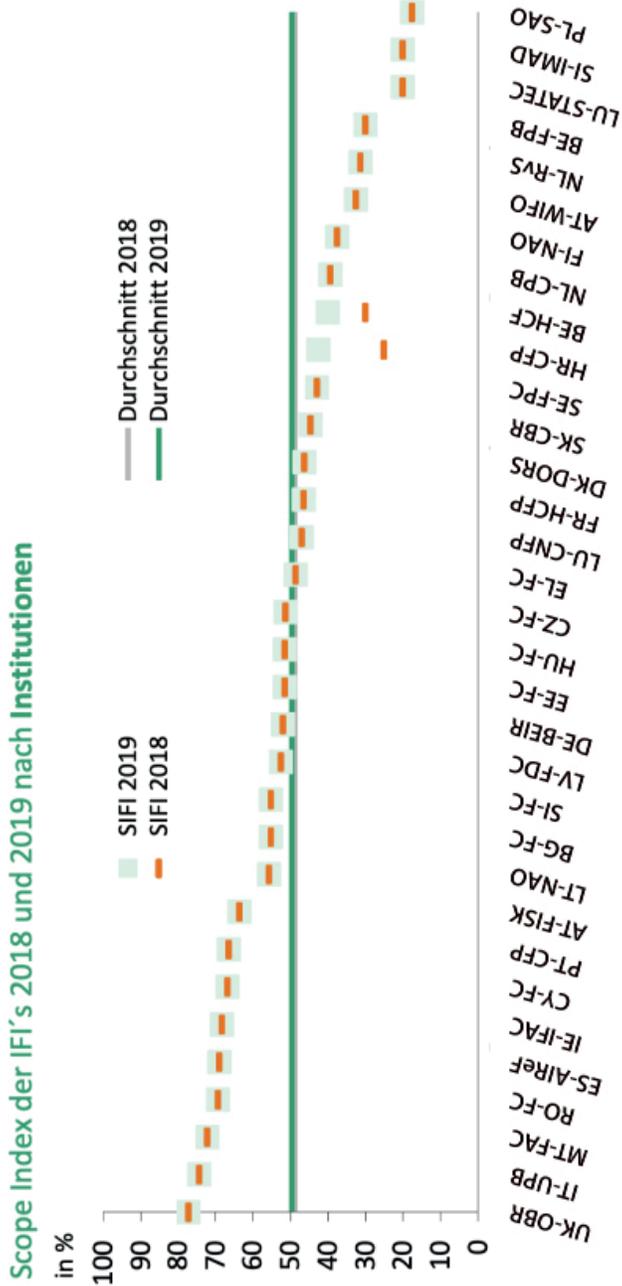
Steuerungsprozess absteckt: dem Stabilitätsprogramm (April) und dem Haushaltsplan (Oktober).

Im September 2021 wurde das Berichtswesen des Fiskalrates durch einen Bericht über die fiskalische Nachhaltigkeit („Nachhaltigkeitsbericht“) ergänzt, der fortan alle drei Jahre erscheinen soll. Einschätzungen über langfristige fiskalische Entwicklungen spiegeln insbesondere die zu erwartenden Auswirkungen von makroökonomischen und demografischen Veränderungen auf Staatseinnahmen und -ausgaben wider und bilden folglich die Grundlage zur Beurteilung von Risiken für die langfristige Schuldentragfähigkeit eines Staates.

Das umfangreiche Mandat des Fiskalrates ist auch im internationalen Vergleich weit gefasst: Anhand des „Scope Index of Fiscal Institutions (SIFI)“ wird das Spektrum jener Aufgaben ermittelt, das die jeweiligen IFIs in Relation zu den üblichen Aufgaben derartiger Einrichtungen in der EU wahrnehmen.⁴ Anhand dieses Index nimmt der österreichische Fiskalrat mit einer Abdeckung von rund 64% des möglichen Aufgabenspektrums die achte Stelle von 33 IFIs der EU ein (Abbildung 2).⁵ Um eine Benachteiligung eines Landes im Ranking zu vermeiden, die sich bei einer institutionenbezogenen Betrachtung im Fall von geteilten Aufgaben zwischen mehreren unabhängigen Einrichtungen eines Landes ergibt, liefert der „Country-SIFI Index (C-SIFI)“ eine entsprechende länderbezogene Darstellung. Für Österreich werden sodann die jeweiligen Aufgaben des Fiskalrates und des Österreichischen Institutes für Wirtschaftsforschung (WIFO), das ebenso als IFI seitens der Europäischen Kommission anerkannt wurde und auf dessen unabhängige makroökonomische Prognose die Finanzplanungen der Staatshaushalte Österreichs aufsetzen, „konsolidiert“ zusammengeführt. In dieser Darstellungsform rangiert Österreich sogar an erster Stelle.

⁴ Details siehe https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/independent-fiscal-institutions_en.

⁵ Im Wesentlichen deckt der Fiskalrat alles außer die Erstellung eigener makroökonomischer Prognosen, die mit einem relativ großen Gewicht in den Index einfließen, und die Evaluierung von Wahlprogrammen politischer Parteien ab. Details siehe https://ec.europa.eu/info/publications/fiscal-institutions-database_en.



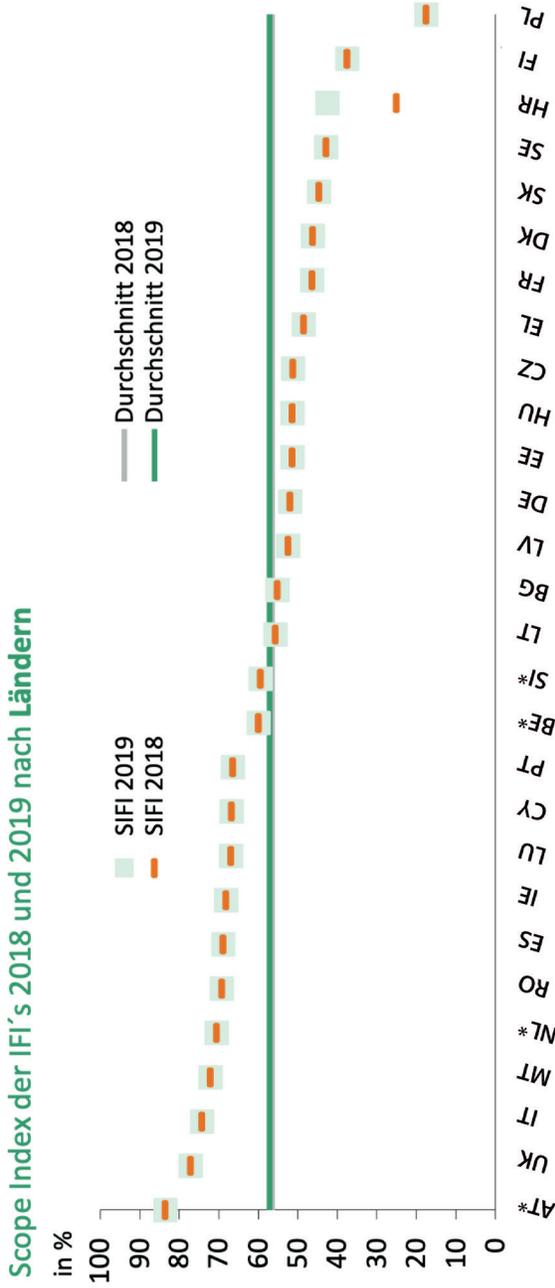


Abb. 2: Index des Aufgabenspektrums der IFIs 2019 und 2018 (SIFI) nach Institutionen sowie nach Ländern

*) In diesen Ländern werden die Aufgaben von mehr als einer unabhängigen Einrichtung wahrgenommen. Quelle: EK und eigene Darstellung.

3 Kurze Zeitreise von 1970 bis 2020 entlang des Budget- und Verschuldungspfades Österreichs

Die Entwicklung zentraler fiskalischer Indikatoren (gesamtstaatlicher Finanzierungssaldo, Brutto-Staatsverschuldung) im Wirkungszeitraum des Fiskalrates bzw. des Staatsschuldenausschusses zeigt unterschiedliche Phänomene (Abbildung 3): Nach einer Phase des kontinuierlichen Schuldenaufbaus im Sog der Ölkrise der 1970er-Jahre, stellte sich mit dem EU-Beitritt Österreichs im Jahr 1995 eine Stabilisierung der Schuldenquote – nicht zuletzt aufgrund der damit einhergehenden Verpflichtung zur regelgebundenen Budgetpolitik – ein. Auch die beiden jüngsten Krisen – im Jahr 2009, die umfassende Finanz-, Wirtschafts- und Schuldenkrise, sowie gegenwärtig die COVID-19-Pandemie – prägen die Entwicklung dieser Kenngrößen durch die Effekte der automatischen Stabilisatoren sowie der staatlichen Intervention. Beim langjährigen Vergleich von Budgetsalden und Schuldenständen darf allerdings nicht vergessen werden, dass durch Ausgliederungen aus den Haushalten während der letzten 50 Jahre oder infolge von Umstellungen der statistischen Basis unterschiedliche Rahmenbedingungen herrschten. So erfolgte beispielsweise im Zuge der Umstellung des Europäischen Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG) von der Systematik 1995 auf jene des Jahres 2010 u.a. eine Erweiterung des Investitionsbegriffs (insbesondere durch die Kapitalisierung von Ausgaben für Forschung und Entwicklung), aber auch die – in Österreich quantitativ weniger bedeutsame – Behandlung von militärischen Waffensystemen als Anlagegüter, wodurch sich das Bruttoinlandsprodukt erhöhte. Zudem änderte sich die Abgrenzung des Staatssektors z.B. durch Erweiterung des Kreises der Nichtmarktproduzenten um Krankenhäuser und Verkehrsunternehmen.⁶

⁶ Der Kostendeckungsgrad durch Verkaufserlöse liegt bei Nichtmarktproduzenten unter 50%. Im Rahmen des ESGV 2010 wurden sowohl der Kostenbegriff erweitert als auch die Definition der Verkaufserlöse enger gefasst, wodurch einige Einheiten (z. B. Landeskrankenhäuser, ÖBB Personenverkehr und Infrastruktur, Wiener Linien) unter die 50%-Schwelle rutschten.

Vor diesem Hintergrund stehen konsistente Zeitreihen für volkswirtschaftliche Aggregate erst ab dem Jahr 1995 zur Verfügung.⁷

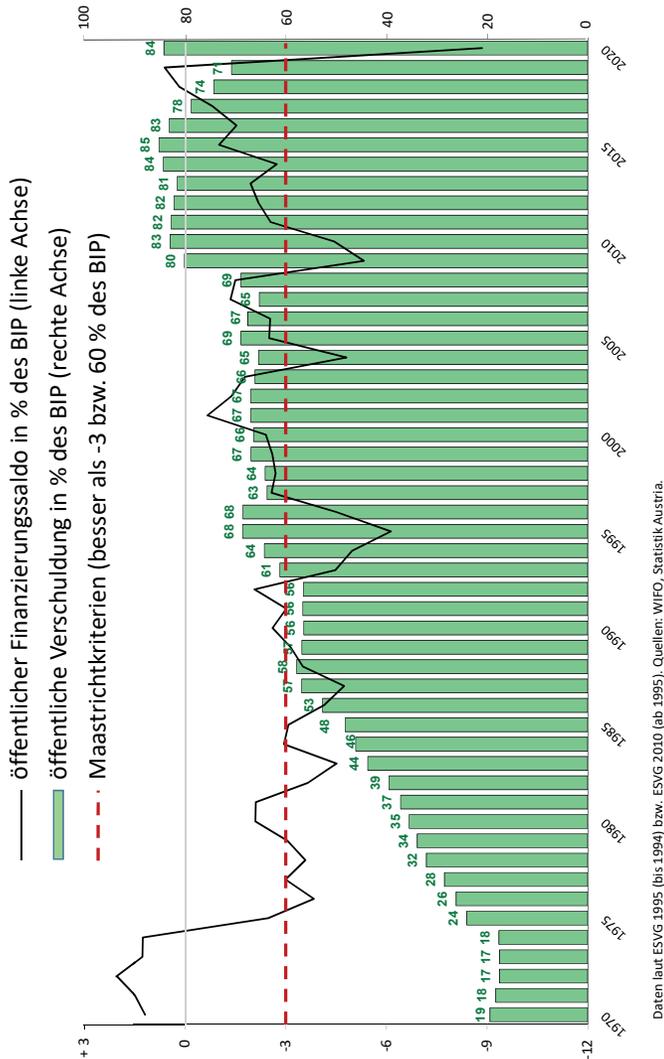


Abb. 3: Finanzierungssaldo und Brutto-Staatsschulden Österreichs 1970 bis 2020.

⁷ Näheres siehe https://www.statistik.at/web_de/statistiken/wirtschaft/volkswirtschaftliche_gesamtrechnungen/esvg_2010/index.html.

Neben den traditionellen Darstellungen zur Staatsschuldenquote nach dem Bruttoprinzip erfordern unterschiedliche wirtschaftspolitische Fragestellungen auch unterschiedliche Verschuldungsindikatoren und Bewertungskonzepte. So liefert beispielsweise die Vermögensrechnung zur Ermittlung des staatlichen Nettovermögens (Ausgleichsposten zwischen Verbindlichkeiten und Vermögenswerten) – ungeachtet der besonderen Herausforderung, Vermögenswerte zu bewerten, die der Erreichung strategischer Staatsziele dienen – wichtige Zusatzinformationen über das Staatsvermögen und dessen Entwicklung (Wertverzehr bzw. Aufbau).⁸ Erhöhte Transparenz kann nicht nur zur Vorbeugung fiskalischer Krisen, sondern auch zur Vermeidung von Fehlinterpretationen beitragen, wenn z.B. die Betrachtung herkömmlicher Staatsschuldenquoten in Bruttodarstellung zu kurz greift (Brutto-Schuldenaufbau bei gleichzeitigem Abbau von Risiken durch rückläufige Haftungsstände oder Zuwachs an Vermögenswerten).

4 Institutionelle Ausgestaltung des Fiskalrates

Der Fiskalrat ist ein unabhängiges Gremium, das sich aus 15 weisungsfreien Mitgliedern zusammensetzt. Zudem nehmen auch die OeNB und der Budgetdienst des Parlaments mit beratender Stimme sowie weitere Expertinnen und Experten an den Sitzungen teil (Abbildung 5). Die Mitglieder des Fiskalrates werden von der Bundesregierung, der Wirtschaftskammer Österreich im Einvernehmen mit der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs, der Bundesarbeitskammer, dem Österreichischen Gemeindebund, dem Österreichischen Städtebund und der Landeshauptleutekonferenz für die Dauer von sechs Jahren entsandt (gegenwärtige Funktionsperiode: 1. November 2019 bis 31. Oktober 2025). Ein bei der OeNB angesiedeltes Büro mit sechs Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern unterstützt den Fiskalrat bei seinen Aufgaben. Mit der Einbindung von – nicht stimmberechtigten – Mitgliedern, die von der Landeshauptleutekonferenz sowie dem Österreichischen Städtebund

⁸ Näheres siehe <https://www.fiskalrat.at/veranstaltungen/180322.html>.

und dem Österreichischen Gemeindebund nominiert werden, wird dem föderalen Staatsaufbau Österreichs (mit den entsprechenden budget- und haushaltrechtlichen Kompetenzen dieser Gebietskörperschaften) Rechnung getragen.

Abb. 4: Präsidenten des Staatsschuldenausschusses bzw. des Fiskalrates seit 1970¹⁾

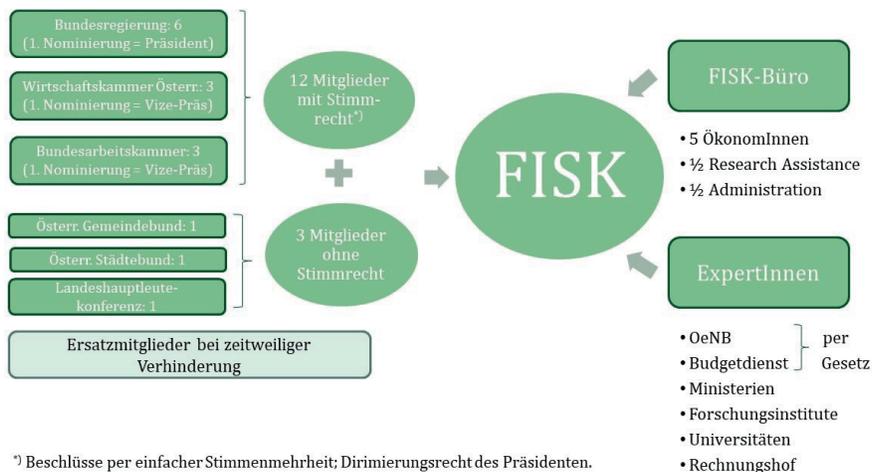
3.3.1970 bis 31.12.1977	Univ.-Prof. DDr. Adolf Nussbaumer
1.1.1978 bis 19.4.1978	Univ.-Prof. Dr. Ewald Nowotny
5.6.1978 bis 8.7.2006	Univ.-Prof. DDr. Helmut Frisch
5.9.2006 bis 15.10.2018	Univ.-Prof. Dr. Bernhard Felderer
16.10.2018 bis 13.2.2020	Univ.-Prof. MMag. Dr. Gottfried Haber
24.6.2020 bis 10.1.2021	Univ.-Prof. Dr. Martin Kocher
Seit 19.5.2021	em.o.Univ.-Prof. Dr. Christoph Badelt

- 1) In Übergangsphasen wurde der Vorsitz vom jeweiligen geschäftsführenden Vizepräsidenten übernommen (z. B. in den Jahren 2020 und 2021 von Dr. Franz Rudorfer).

Der Fiskalrat bzw. Staatsschuldenausschuss wurde stets von renommierten Professoren der Makroökonomik und Finanzwissenschaft, seit Mai 2021 von em.o.Univ.-Prof. Dr. Christoph Badelt, geleitet. In der Übergangszeit – da üblicherweise der Bestellungsprozess bei vorzeitigem Ausscheiden eines Präsidenten mehrere Wochen in Anspruch nimmt – wird der Vorsitz vom geschäftsführenden Vizepräsidenten, zuletzt in den Jahren 2020 und 2021 von Dr. Franz Rudorfer, interimistisch übernommen. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass durch diese Vorkehrungen bzw. Automatismen der Fiskalrat zu jeder Zeit sein Mandat vollends erfüllen kann.

Die institutionelle Ausgestaltung des FISK entspricht den Prinzipien der OECD (OECD, 2014), die eigens für IFIs auf Basis von bisherigen Erfahrungen und guter Praxis etablierter Einrichtungen entwickelt wurden, bzw. den Merkmalen, die auch im „Twopack“ spezifiziert

und verankert worden sind: Wesentlich sind vor allem eine Satzung mit klarer Definition des Mandats, die auf nationalen Rechts- oder Verwaltungsvorschriften beruht, sowie die inhaltliche und finanzielle Unabhängigkeit. Dem wurde mit der bundesgesetzlichen Verankerung des FISK unter Einräumung der Unabhängigkeit der Mitglieder – sowohl von den entsendenden als auch von anderen Stellen –, der Erwähnung von Unvereinbarkeiten der Mitgliedschaft mit bestimmten politischen Ämtern (Bundes- oder Landesregierung, National- oder Bundesrat, Landtag) sowie einer klaren Abgrenzung des Aufgabengebiets entsprochen. Die Unabhängigkeit wurde noch dadurch untermauert, dass die Funktionsperiode des FISK im Ausmaß von 6 Jahren losgelöst vom politischen Wahlzyklus definiert wurde. Die Ernennung von Mitgliedern des FISK beruht auf Grundlage ihrer Erfahrung und Sachkenntnis im Bereich des Finanz- und Budgetwesens. Zur Ausübung des Mandats bestehen angemessene finanzielle und personelle Ressourcen, die seitens der OeNB bereitgestellt werden, sowie ein angemessener, gesetzlich sichergestellter Zugang zu rezenten Informationen. Schließlich ist der FISK auch befugt, öffentlich und zeitnah zu kommunizieren.



¹⁾ Beschlüsse per einfacher Stimmenmehrheit; Dirimierungsrecht des Präsidenten.

Abb. 5: Mitglieder des Fiskalrates und nominierende Institutionen.
Quelle: eigene Darstellung.

Die Tatsache, dass stimmberechtigte Mitglieder sowohl von der Bundesregierung als auch seitens der Wirtschaftskammer Österreichs und der Bundesarbeitskammer nominiert werden, spiegelt die lange Tradition der Sozialpartnerschaft in Österreich wider, die bei wichtigen wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungen im Regelfall eingebunden wird. Vor diesem Hintergrund gilt der Fiskalrat auch als gutes Beispiel dafür, breit aufgestellte Diskussionen zu ermöglichen, die ausreichend Raum für die Vertretung eigener Perspektiven, aber auch zur Reflexion persönlicher Ansichten geben, um schließlich gemeinsam konsensfähige und weitreichend tragbare Entscheidungen etwa für wirtschaftspolitische Empfehlungen oder Vorschläge für strukturelle Reformmaßnahmen zu finden. Nur in sehr seltenen Fällen (z.B. zur langfristigen Tragfähigkeit des österreichischen Pensionssystems (November 2015) oder zur Prüfung einzelner Steuern im Hinblick auf ökonomische Effizienzsteigerungen (Juli 2015)) ist es nicht gelungen, Empfehlungen des FISK einstimmig zu verabschieden.⁹ Natürlich ist es auch nicht ausgeschlossen, dass durch das Bestreben nach Einstimmigkeit Empfehlungen oder wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen an Prägnanz und Schärfe verlieren oder der Fiskalrat zu wirtschaftspolitischen Themen keine akkordierte Position anbietet.

5 Rolle des Fiskalrates und Einfluss auf die nationale Fiskalpolitik

Aus dem Mandat des Fiskalrates und durch die Einbettung von IFIs in den nationalen und EU-weiten Fiskalrahmen ergeben sich mehrere Möglichkeiten, auf die Steuerung und Überwachung fiskalpolitischer Entwicklungen Einfluss zu nehmen (Abbildung 6). Wesentliche Wirkungskanäle verlaufen direkt (i) über das verankerte EU-Mandat als "Watch-dog", (ii) über die nationale Beratungsfunktion sowie indirekt (iii) über die öffentliche Wahrnehmung und Meinungsbildung:

⁹ Beschlüsse werden mit einfacher Stimmenmehrheit gefasst. Bei Stimmengleichheit gibt die Stimme des Vorsitzenden den Ausschlag.

-
- (i) Aufgrund des gesetzlich verankerten Mandats ergeben sich zunächst inhaltliche Schwerpunkte des FISK, insbesondere die Plausibilisierung der gesamtstaatlichen Haushaltspläne sowie die Überprüfung von deren Kompatibilität mit den EU-weiten und nationalen numerischen Vorgaben zum nominellen und strukturellen Budgetsaldo, dem Ausgabenwachstum sowie zur Entwicklung der Staatsschuldenquote. Dadurch erschließen sich z.B. Frühwarnungs- und rezente Gegensteuerungsmöglichkeiten bei fiskalischen Lücken und Regelverfehlungen, die von unmittelbarer Relevanz für politische Entscheidungsträger sind. Darüber hinaus sieht das FISK-Gesetz aber auch vor, die Erkenntnisse der einschlägigen Analysen in Berichtsform sowie im Zuge von Empfehlungen zumindest einmal pro Jahr über den Weg der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Finanzen an den Nationalrat zu übermitteln. Vor diesem Hintergrund liefert der FISK Unterlagen, die unmittelbar für die parlamentarische Debatte herangezogen werden.
- (ii) Durch die einschlägige Kompetenz des FISK einschließlich seines Büros im Hinblick auf fiskalpolitische Belange und wissenschaftliche Analysemethoden kommt dem FISK auch eine wichtige Beratungsfunktion zu. Diese spiegelt sich einerseits darin wider, dass der FISK in verschiedenen nationalen und internationalen Gremien mit beratender oder entscheidender Stimme vertreten ist (z.B. Finanzmarktstabilitätsgremium, Österreichisches Koordinationskomitee gemäß Österreichischem Stabilitätspakt – ÖStP 2012, Working Party on Government Debt Management der OECD); andererseits darin, dass Mitglieder des FISK sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des FISK-Büros als Gesprächspartner in Fachkreisen geschätzt bzw. hinzugezogen werden (z.B. vom BMF und dem Rechnungshof im Zusammenhang mit der Anwendung und Auslegung des ÖStP 2012 oder dem slowakischen Fiskalrat bei der Entwicklung und Anwendung von Mikrosimulationstechni-
-

ken). Auch nehmen Mitglieder des FISK seit vielen Jahren am Hearing von Expertinnen und Experten im Budgetausschuss des Nationalrates teil.

- (iii) Indirekte Einflussnahme des FISK auf die Fiskalpolitik erfolgt durch die öffentliche Wahrnehmung von Publikationen, Veranstaltungen, Vorträgen und Beiträgen des FISK bzw. seines Büros, die zur Meinungsbildung in der allgemeinen Öffentlichkeit beitragen. Eine besondere Rolle kommt dabei der Medienpräsenz der Präsidentin bzw. des Präsidenten zu, die bzw. der die Außenvertretung des Gremiums innehat. Ebenso trägt die aktive Teilnahme von Mitgliedern des Fiskalrates oder Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern seines Büros am fiskalpolitischen Diskurs über nationale und internationale Netzwerke oder über Vorträge zu fiskalpolitischen Themen (z.B. in Schulen oder anderen Bildungseinrichtungen wie Universitäten, der Diplomatischen Akademie oder der Verwaltungsakademie des Bundes) bei.

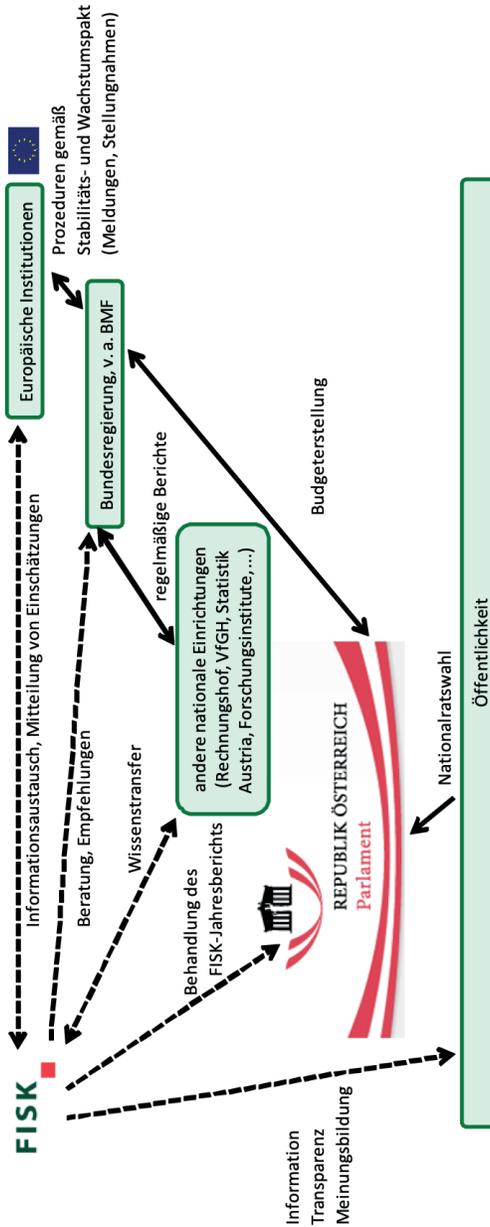


Abb. 6: Rolle des FISK und Wirkungskanäle auf die nationale Fiskalpolitik.

Die Aktivitäten sowie die Publikationen – insbesondere die Berichte und Studien des FISK – fördern die Transparenz hinsichtlich budgetärer Entwicklungen und Zusammenhänge. Damit geht eine generelle Qualitätssteigerung und Ausweitung des Informationsgehalts in Themenbereichen des öffentlichen Sektors einher, da jeder einzelne Beitrag den kollektiven Erkenntnisgewinn und die Erarbeitung von Daten- und Informationsgrundlagen wechselseitig befeuert. Auch die Glaubwürdigkeit offizieller Berichte und Analysen wurde gestärkt, indem durch FISK-Publikationen eine unabhängige Referenz etwa durch die kurz- und mittelfristige Fiskalprognose, aber auch eine regelmäßige Evaluierung der Prognosegüte nationaler Einrichtungen vorliegt (siehe Schuster, 2018). So haben die Budgetprognosen des FISK dazu beigetragen, dass z.B. geringere Budgetpuffer in der Haushaltsplanung des Bundes eingebaut wurden, um möglichst akkurate Finanzpläne vorzulegen. Auch internationale Erfahrungen zeigen, dass die Existenz und das Wirken von Fiskalräten mit höherer Akkuratessse der offiziellen Finanzpläne, die – im Gegensatz zu Österreich – vormals meist zu optimistisch ausgestaltet waren, einherging (Beetsma et al., 2018).

Eine besondere Rolle kommt den Empfehlungen des FISK zu, da sie unmittelbaren und/oder strategischen bzw. strukturellen Handlungsbedarf aus der Sicht des FISK aufzeigen und diesen zugespitzt an die politischen Entscheidungsträger adressieren und in die wirtschaftspolitische Debatte einbringen. So beziehen sich Empfehlungen meist auf die konjunkturpolitische Budgetausrichtung, auf Risiken, von fiskalpolitischen Vorgaben abzuweichen (Frühwarnung), auf die Dynamik von gesamtstaatlichen Einnahmen- und Ausgabenkategorien, die die langfristige Tragfähigkeit der Staatsfinanzen gefährden könnte, auf die Ausgestaltung des nationalen und EU-weiten Fiskalrahmens oder auf strukturellen Reformbedarf. Letzterer besteht aus der Sicht des Fiskalrates insbesondere in gebietskörperschaftsübergreifenden Aufgaben- und Themenbereichen (Gesundheit, Langzeitpflege, Pensionen, Bildung, Struktur des Abgabensystems, Förderwesen. Anpassungen sollten in eine Gesamtstrategie eingebettet sein, die vorrangig von wirtschaftspolitischen

Zielsetzungen, wie z.B. Erhöhung der Beschäftigungsquote, nachhaltiger Finanzierbarkeit und klarer Abgrenzung der Verantwortlichkeiten bei der Bereitstellung von öffentlichen Leistungen, geleitet sein sollte (Fiskalrat, 2021).

Obwohl in Österreich das “comply-or-explain“-Prinzip, das bei Nicht-aufgreifen bzw. -umsetzung von Empfehlungen des FISK Rechenschaftspflicht der Bundesregierung (in schriftlicher Form) vorsehen würde, nicht gesetzlich verankert wurde, nimmt das Bundesministerium für Finanzen zu den Berichten und Empfehlungen des FISK Stellung. Diese Stellungnahmen beruhen auf einer schriftlichen Selbstverpflichtung Österreichs und werden zweimal pro Jahr auf der Website des Bundesministeriums für Finanzen veröffentlicht.¹⁰ Diese Vorgangsweise entspricht aus der Sicht der Europäischen Kommission den Vorgaben und Grundsätzen des Fiskalpolitischen Pakts (European Commission, 2017).

Schließlich stärkt der FISK die Kommunikation zwischen Europäischer Kommission und Österreich, indem Informationen und Einschätzungen zu nationalen Ereignissen und (Fiskal-)Entwicklungen, aber auch zum EU-weiten und nationalen Fiskalrahmen (Budgetprozesse, Institutionen, Fiskalregeln und mittelfristige Haushaltspläne) ausgetauscht werden. Aus diesem Anlass wurde z.B. eine Diskussionsrunde mit externen Vortragenden von europäischen Institutionen zum Thema „Weiterentwicklung des EU-Fiskalrahmens“ im Frühjahr 2021 abgehalten. Ziel dieser Veranstaltung war es, die vorliegenden Evaluierungsergebnisse der Europäischen Kommission zum Fiskalrahmen der EU, aber auch Reformoptionen des European Fiscal Board (EFB) und anderer Think Tanks aufzubereiten und die Beteiligung des FISK am gegenwärtigen Diskurs zu forcieren.¹¹

¹⁰ Siehe https://www.bmf.gv.at/themen/budget/budgetpolitik-grundsaeetze/budgetkreislauf.html#heading_Fiskalrat.

¹¹ Siehe <https://www.fiskalrat.at/veranstaltungen/210324.html>.

Ein besonderes Anliegen des FISK ist es, im Zuge der EU-weiten Debatte zur Weiterentwicklung und Reform des EU-Fiskalrahmens die besonderen Herausforderungen der Gegenwart (Bewältigung der COVID-19-Pandemie, Begegnung des Klimawandels, digitaler Strukturwandel etc.) zu adressieren. Besonderes Augenmerk sollte demnach der Lösung von Spannungsfeldern gelten, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Fiskaldisziplin und Flexibilisierungselementen im Rahmen regelgebundener Fiskalpolitik zu finden (Fiskalrat, 2021). Die Diskussionen des FISK bewegen sich aber auch auf konzeptueller und methodologischer Ebene, um etwa Aspekte der Verlässlichkeit von Fiskalregeln in Krisenzeiten, insbesondere bei Verwendung von Konjunkturglättungsverfahren, im Rahmen von Empfehlungen oder bei der Interpretation von Ergebnissen aufzugreifen. So empfahl der FISK besondere Sensibilität bei der Interpretation der Outputlücke und des strukturellen Saldos im Zuge der gegenwärtigen Pandemie, da Aufwärtsrevisionen der Outputlücke – auch der vergangenen Jahre – nicht ein Überhitzen der Volkswirtschaft, sondern ein statistisches Artefakt darstellten.

Abgesehen von ad hoc Kontaktaufnahmen wurde ein regelmäßiger Austausch im Vorfeld der Hauptprognosezyklen der Europäischen Kommission im Frühjahr und im Herbst jedes Jahres etabliert, im Rahmen dessen die Länderreferentinnen für Österreich auch den Fiskalrat – neben einigen anderen Einrichtungen (Bundesministerium für Finanzen, OeNB, WIFO etc.) – aufsuchen. Zudem fand im Rahmen eines Kurzaufenthalts einer Länderreferentin im Büro des FISK ein vertiefender Austausch statt, um Details über das Wirken des FISK, aber vor allem mehr über die Prognosemethoden des Büros zu erfahren.

6 Schlussbemerkung

Erfahrungen der Vergangenheit haben gezeigt, dass die Schlagkraft und der Wirkungsradius von IFIs vorrangig durch Direktkontakte zu Entscheidungsträgern in öffentlichen Einrichtungen sowie durch den Druck der allgemeinen Öffentlichkeit bestimmt wird. Vor diesem Hin-

tergrund verfolgt der FISK die Strategie, den direkten Erfahrungs- und Wissensaustausch mit wirtschaftspolitischen Akteuren weiter zu forcieren sowie mit sukzessiver Ausweitung und Optimierung des objektiven Analyse- und Publikationsportfolios wichtige Grundlagen für den fiskalpolitischen Diskurs regelmäßig und verlässlich bereitzustellen.

7 Literatur

Beetsma, R., X. Debrun, X. Fang, Y. Kim, V. Lledó, S. Mbaye and X. Zhang (2018). Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance. IMF Working Paper WP/18/68. Washington, DC.

Blaha, R. (1984). Staatsschuldenausschuss – Aufgabenstellung und Wirkungsweise. In: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich. Jahrgang 25 (1984), Heft 1. Wien.

Coletta, G., C. Graziano and G. Infantino (2015). Do Fiscal Councils Impact Fiscal Performance? Government of the Italian Republic (Italy), Ministry of Economy and Finance, Department of the Treasury Working Paper 1. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2588436>.

Debrun, X. and T. Kinda (2014). Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise – A New Dataset. IMF Working Paper WP/14/58. Washington, DC.

European Commission (2017). Report from the Commission presented under Article 8 of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union. Brussels.

European Fiscal Board (2021). Annual Report 2021. Brussels. Forthcoming.

Fiskalrat (2020). 50 Jahre Fiskalrat – vormals Staatsschuldenausschuss. Presseinformation vom 16. Dezember 2020. Wien.

Fiskalrat (2021). Bericht über die Einhaltung der Fiskalregeln 2020 bis 2025. Wien.

Jankovics, L. and M. Sherwood (2017). Independent Fiscal Institutions in the EU Member States: the Early Years. European Economy, Discussion Paper 067/July 2017. Brussels.

OECD (2014). Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions. February 2014. Paris.

Schuster, P. (2018). Evaluation of economic forecasts for Austria for the years 2005 to 2017. Study commissioned by the Austrian Fiscal Advisory Council Vienna.