

Der Bundesvoranschlag 1979

Der *Bundesvoranschlag*¹⁾ 1979 sieht im *Grundbudget* Ausgaben von 288 13 Mrd. S und Einnahmen von 238 79 Mrd. S vor. Der Brutto-Abgang beträgt somit 49 34 Mrd. S Neben dem Grundbudget ist, wie in den Vorjahren, ein *Konjunkturausgleichshaushalt* vorgesehen, der insgesamt Ausgaben von 5 25 Mrd. S enthält. Davon entfallen 2 84 Mrd. S auf die Stabilisierungsquote und 2 41 Mrd. S auf die Konjunkturbelebungsquote. Außerdem wird der Bundesminister für Finanzen ermächtigt, Finanzschulden von 0 70 Mrd. S zur Finanzierung von Straßenbauten aufzunehmen. Der Bundeshaushalt 1979 enthält eine Reihe institutioneller Änderungen²⁾, die das Budgetvolumen teils vergrößern, teils verringern. Sie kompensieren einander jedoch weitgehend und beeinflussen daher insgesamt die Gesamtausgaben und Gesamteinnahmen kaum (jeweils rund 0,1%). In der weiteren Untersuchung können sie daher unberücksichtigt bleiben.

Übersicht 1

Der Bundesvoranschlag 1979

	1977 Erfolg	1978 Schätzung	1979 BVA	Veränderung 1979 gegen 1978 in %
	Mrd. S			
Gesamtausgaben	236 7	273 0	288 1	+ 5 5
Gesamteinnahmen	194 8	223 0	238 8	+ 7 1
Gesamtgebarungsabgang	41 9	50 0	49 3	- 1 4
Inlandwirksames Defizit	23 1	30 9	27 4	- 11 3

¹⁾ Dieser Aufsatz stützt sich auf die Regierungsvorlage. Änderungen in den parlamentarischen Beratungen konnten nicht mehr berücksichtigt werden.

²⁾ Das Salzmonopol (Kap. 73) wird ab 1979 aus dem Bundeshaushalt ausgegliedert, weil es in eine Aktiengesellschaft (Österreichische Salinen AG) umgewandelt wurde. Im Voranschlag 1978 waren die Gesamtausgaben mit 646 Mill. S und die Gesamteinnahmen mit 416 Mill. S präliminiert. Eine Reduzierung der Ausgaben und Einnahmen bewirkt auch die rechtliche Umgestaltung des Reservefonds nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz. Er wird ab 1979 als Fonds mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet. Es entfallen Ausgaben und Einnahmen, die 1978 mit 0 26 Mrd. S (Ausgaben) bzw. 0 08 Mrd. S (Einnahmen) im Bundesvoranschlag enthalten waren.

Dieser Verringerung des Ausgaben- und Einnahmenvolumens stehen jedoch zwei Maßnahmen gegenüber, die Ausweitungen bewirken. Der (ehemalige) „Milchkrisengroschen“ wird jetzt im Bundeshaushalt verrechnet. Einnahmen und Ausgaben werden sich im Bundesvoranschlag 1979 jeweils um 0 59 Mrd. S im Vergleich zum Bundesvoranschlag 1978 erhöhen. Vom Umsatzsteueraufkommen werden 0 688% für den Krankenanstalten-Zusammenarbeitsfonds und den Wasserwirtschaftsfonds zweckgebunden. Diese Anteile verringern die Überweisungen an andere Gebietskörperschaften und werden als steuerähnliche Einnahmen im Bundeshaushalt verbucht. Dadurch erhöhen sich die Einnahmen und Ausgaben im Budget 1979 um jeweils 0 55 Mrd. S im Vergleich zum BVA 1978.

Vergleich mit dem voraussichtlichen Ergebnis 1978

Der Voranschlag 1979 kann nicht isoliert von den Auswirkungen der Budgets der Vorjahre, vor allem des *voraussichtlichen Ergebnisses für 1978*, beurteilt werden, weil sich die zeitliche Verteilung der Effekte fiskalpolitischer Maßnahmen nur selten mit dem auf Jahresbasis erstellten Budget deckt. Es empfiehlt sich daher, als Ausgangsbasis der Untersuchung des Voranschlages 1979 die Wirkungen des voraussichtlichen Ergebnisses für 1978 kurz zu skizzieren³⁾.

Übersicht 2

Ausgaben- und Einnahmenelastizitäten

	Inland- wirksame Ausgaben	Inland- wirksame Einnahmen	Steuern brutto	Steuern netto
	bezogen auf Potential Output			
Ø 1965/69	1 04	1 11	1 18	1 18
Ø 1970/74	0 95	0 91	1 09	1 01
1975	2 01	0 66	0 54	0 55
1976	0 99	1 15	0 90	0 93
1977	0 76	1 08	1 13	1 29
1978 ¹⁾ Schätzung	1 87	1 43	1 47	1 23
1979 ¹⁾ BVA	0 78	1 15	1 55	1 64

¹⁾ Die Umstellung von Kinderabsetzbeträgen zu Familienbeihilfen und die Aufhebung der Selbstträgerschaft für Familienbeihilfen der Bahn und Post sind berücksichtigt.

Auf Grund verschiedener diskretionärer Maßnahmen, die teilweise bereits 1977 beschlossen wurden, und der Progressionswirkung der Lohn- und Einkommensteuer, sind 1978 die Entzugseffekte der Einnahmen besonders stark spürbar. Die Einnahmen steigen, bezogen auf das Produktionspotential, kräftig. Die Aufkommenselastizität liegt mit 1 43 weit über dem langjährigen Durchschnitt, und der Anteil der Einnahmen am Produktionspotential erhöht sich daher auf 23 8% (Ø 1975/1977: 23 1%).

Diese kräftigen Entzugseffekte werden jedoch durch die Nachfragewirkungen der Ausgaben weit überkompensiert. Der Bund nimmt 1978 das Produktions-

³⁾ Die Schätzungen der voraussichtlichen Ausgaben und Einnahmen des Jahres 1978 beruhen auf dem Informationsstand von Ende Oktober.

In den Ausgaben und Einnahmen für 1978 sind die verschiedenen Umstellungen, die zu Jahresbeginn in Kraft traten (Umstellung von Kinderabsetzbeträgen zu Transfers, Aufhebung der Selbstträgerschaft der Familienbeihilfen bei ÖBB und Post) berücksichtigt. Ein unmittelbarer Vergleich der Budgets 1977 und 1978 ist daher nicht möglich.

potential durch die inlandwirksamen Ausgaben stärker in Anspruch als in den vorangegangenen Jahren. Verglichen mit dem Durchschnitt der Jahre 1975/1977 (26,4%) ist die Inanspruchnahme 1978 um fast 1 Prozentpunkt höher (27,3%). Der Zuwachs der Ausgaben, bezogen auf das Produktionspotential, ist fast so groß wie im Rezessionsjahr 1975. Der inlandwirksame Saldo wird 1978 nicht nur absolut, sondern auch gemessen am Produktionspotential wieder stark steigen und nur geringfügig unter dem Anteil von 1975 liegen⁴⁾.

Der Bundeshaushalt 1978 dürfte daher stark expansiv wirken, wobei die Einflüsse von den Ausgaben ausgehen und erst durch den Budgetvollzug bewirkt werden. Diese Effekte werden jedoch zu einem erheblichen Teil durch automatische Wirkungen verursacht.

Bundsvoranschlag 1979 leicht restriktiv

Die Auswirkungen des Bundsvoranschlages 1979 müssen daher im Vergleich zu den stark expansiven Effekten des Bundsvoranschlages 1978 beurteilt werden. Es läßt sich daraus erkennen, welche Wirkungen vom Budget im kommenden Jahr ausgehen, unter der Annahme, daß es gelingt, den Voranschlag einzuhalten⁵⁾.

Im kommenden Jahr wird trotz der Lohn- und Einkommensteuersenkung auf Grund der Auswirkungen diskretionärer Maßnahmen, die 1977/1978 in Kraft traten, damit gerechnet, daß die Einnahmen, bezogen auf das Produktionspotential, überproportional stei-

gen. Die Entzugseffekte nehmen daher zwar weiter zu, aber nicht im gleichen Ausmaß wie 1978. Die Aufkommenselastizität der Einnahmen geht, verglichen mit 1978, zurück und liegt mit 1,15 etwa im langjährigen Durchschnitt.

Diese *nachfragedämpfenden Wirkungen der Einnahmen* werden im Voranschlag 1979 durch eine *zurückhaltende Ausgabenentwicklung* zu ergänzen versucht. Die Steigerung der nachfragewirksamen Ausgaben, bezogen auf das Produktionspotential, liegt mit 0,78 (Elastizität) erheblich unter dem langjährigen Durchschnitt. Der Bund beabsichtigt, die Inanspruchnahme des Produktionspotentials einzuschränken. Sie liegt allerdings mit 27,0% noch immer über dem Durchschnitt der Jahre 1975/1977 (26,4%). Verglichen mit dem voraussichtlichen Ergebnis 1978 ist der Voranschlag 1979 aber als *leicht restriktiv* zu beurteilen. Diese Feststellung läßt sich durch einen Vergleich zwischen ungewichteten und gewichteten⁶⁾ Einnahmen und Ausgaben noch erhärten.

Übersicht 4

Entwicklung nachfragewirksamer Ausgaben und Einnahmen

	1976 Erfolg	1977 Erfolg	1978 Schätzung	1979 BVA
	Veränderung gegen das Vorjahr in %			
Nachfragewirksame Ausgaben				
ungewichtet	+10,6	+7,1	+14,6	+5,3
gewichtet	+10,2	+6,7	+14,4	+5,1
Nachfragewirksame Einnahmen				
ungewichtet	+11,9	+10,8	+12,6	+7,7
gewichtet	+12,0	+10,8	+12,7	+7,8

Übersicht 3

Potential Output und Bundeshaushalt

	Inland- wirksame Ausgaben	Inland- wirksame Einnahmen	Steuern brutto	Steuern netto
	Anteil am Potential Output in %			
Ø 1970/74	24,4	24,2	22,4	14,4
1975	26,6	22,8	21,7	13,6
1976	26,6	23,1	21,5	13,6
1977	26,0	23,3	21,7	13,9
1978 ¹⁾ Schätzung	27,3	23,8	22,3	14,1
1979 ¹⁾ BVA	27,0	24,0	23,1	14,7

¹⁾ Die Umstellung von Kinderabsetzbeträgen zu Familienbeihilfen und die Aufhebung der Selbstträgerschaft für Familienbeihilfen der Bahn und Post sind berücksichtigt.

⁴⁾ Der Anteil des inlandwirksamen Saldos am Produktionspotential erreichte 1975 3,8%; er fiel 1976 auf 3,5% und 1977 weiter auf 2,8%. 1978 steigt er wieder auf 3,5%.

⁵⁾ Es läßt sich im gegenwärtigen Zeitpunkt (Mitte November) nicht abschätzen, wie sich der Budgetvollzug 1979 entwickeln wird. Der in dieser Untersuchung verwendete Vergleich ermöglicht es in jedem Fall, die Wirkungen des Voranschlages von jenen des Vollzugs zu trennen. Eine Gegenüberstellung von zwei Voranschlägen wäre hingegen für eine Beurteilung nicht geeignet, weil sich bereits deutlich abzeichnet, daß der Voranschlag des laufenden Jahres durch den Vollzug modifiziert wird.

Die gewichteten Ausgaben steigen mit 5,1% etwas schwächer als die ungewichteten nachfragewirksamen Ausgaben; bei den Einnahmen hingegen werden unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gewichte die Entzugseffekte größer, weil die gewichteten Einnahmen mit 7,8% etwas stärker zunehmen als die ungewichteten. Diese Unterschiede deuten darauf hin, daß die restriktiven Effekte noch etwas größer sind, als die globale Betrachtung vermuten läßt.

Zunehmende Verringerung des budgetpolitischen Spielraums

Die Verringerung des Budgetspielraums läßt sich an der unterschiedlichen Entwicklung der verschiedenen Budgetsalden und der geringeren Möglichkeit, die Nachfrage zu beeinflussen, deutlich erkennen. Das voraussichtliche Ergebnis 1978 zeigt, daß der Anstieg des Brutto-Defizits im Budgetvollzug deutlich höher

⁶⁾ Die Gewichte für die einzelnen Ausgaben- und Einnahmenkategorien wurden entnommen aus H. Seidel: Unsere Staatsfinanzen, Finanzbericht 1978 — Analyse und Perspektiven Wien 1978 S. 120.

sein wird als jener des inlandwirksamen Saldos. Die geringeren Einflußmöglichkeiten auf die heimische Nachfrage lassen sich auch daran erkennen, daß die Ausweitung des Budgetdefizits den voraussichtlichen Rückgang der inländischen Nachfrage nach inländischen Produkten nicht wird verhindern können. Im Voranschlag 1979 wird das inlandwirksame Defizit stärker reduziert als der ökonomisch zwar weniger relevante, aber in der öffentlichen Diskussion sehr wichtige Brutto-Abgang⁷⁾. Aus dieser unterschiedlichen Entwicklung ergibt sich, daß der nicht nachfragewirksame Teil des Abgangs steigt und daher die Wirkungsmöglichkeiten des Budgets geringer werden. Der Bund ist daher bestrebt, den Budgetspielraum zu vergrößern. Dazu ist es jedoch notwendig, nicht nur den Ausgabenüberschuß abzubauen, sondern auch die Ausgabenstruktur zu verbessern.

Übersicht 5

Ausgaben in ökonomischer Gliederung

	1977 Erfolg	1978 Schätzung Mrd. S	1979 BVA	Veränderung 1979 gegen 1978 in %
Ausgaben zur				
Erstellung von Leistungen	108,8	123,4	127,9	+3,7
Umverteilung	76,6	86,8	92,4	+6,5
Finanzierung	51,3	62,8	67,8	+8,0
Gesamtausgaben	236,7	273,0	288,1	+5,5
	in % der Gesamtausgaben			
Ausgaben zur				
Erstellung von Leistungen	46,0	45,2	44,4	
Umverteilung	32,3	31,8	32,1	
Finanzierung	21,7	23,0	23,5	
Gesamtausgaben	100,0	100,0	100,0	

Die Ausgaben für direkte Aufträge verlieren aber innerhalb der Gesamtausgaben an Bedeutung. Die Finanzierungsausgaben hingegen nehmen stark zu (1977: 21,7%, 1979: 23,5%). Der Bund muß nicht nur in anderen Bereichen des öffentlichen Sektors, sondern auch im privaten Sektor stärker zur Finanzierung beitragen.

Die Nachfragewirkungen des Bundeshaushalts lassen sich dadurch nicht nur schwerer abschätzen, sondern auch die zeitlichen Verzögerungen vergrößern sich. Das Budget hat zunehmend weniger Nachfrage- und mehr Liquiditätswirkungen, die Finanzierungsausgaben beruhen außerdem meist auf fixen Verpflichtungen.

Eine Untersuchung der verschiedenen Ausgaben- und Einnahmenkategorien läßt daher noch deutlicher als die globale Betrachtung die Probleme des engen

Budgetspielraums und die Bemühungen erkennen, ihn zu vergrößern. Das gilt auch für die Verzögerungen in den Wirkungen auf die Nachfrage.

Starke Zunahme der Finanzierungsausgaben

Die kräftige Zunahme der Finanzierungsausgaben geht vor allem auf den *Finanzschuldenaufwand* zurück, der 1979 mit rund 36 Mrd. S präliminiert ist und auf den rund 12½% der Gesamtausgaben entfallen (1977: 9,6%). Vor allem sind darin hohe Tilgungen an Auslandskrediten enthalten, die im Vergleich zu 1978 um rund 3 Mrd. S steigen.

Obgleich diese Tilgungen Kredite mit hohem Zinssatz betreffen, wird sich dennoch der durchschnittliche Zinssatz der Finanzschuld leicht erhöhen, weil der Anteil der niedrig verzinsten Kredite aus den sechziger Jahren am Gesamtstand der Finanzschuld zurückgeht und jener an hochverzinslichen aus den Jahren 1974/1976 zunimmt. Die Ausgaben für die Verzinsung der Staatsschuld, die mit 15,7 Mrd. S veranschlagt sind, steigen daher nicht nur wegen der Zunahme der Finanzschuld, sondern auch wegen des höheren durchschnittlichen Zinssatzes.

Wie stark der Budgetspielraum durch den Finanzschuldenaufwand eingeengt wird, läßt sich daran erkennen, daß das Brutto-Defizit von 1977 auf 1979 um rund 7,4 Mrd. S steigt, der Finanzschuldenaufwand hingegen um 13,2 Mrd. S. Ohne Finanzschuldenaufwand wäre der Abgang um fast 6 Mrd. S niedriger.

Neben dem Finanzschuldenaufwand engen die Aufwendungen aus der Übernahme von *Haftungen* den Budgetspielraum zunehmend ein. Diese Ausgaben sind für 1979 mit insgesamt fast 2 Mrd. S präliminiert und werden sich, verglichen mit 1977, fast verdoppeln. Außer den Haftungen aus der Ausfuhrförderung müssen auch für die Sondergesellschaften mehr Mittel aufgewendet werden, um zu vermeiden, daß der Bund aus Haftungen in Anspruch genommen wird.

Im Gegensatz zu den Aufwendungen für die Sondergesellschaften ist die Steigerung der Ausgaben für die Exportförderung teilweise auf Sonderfaktoren zurückzuführen; die weitere Entwicklung läßt sich schwer abschätzen und hängt auch von den Wechselkursen ab. Zusätzliche Ausgaben für Haftungen bringen keine unmittelbare Nachfragesteigerung.

Eine Verringerung von Zuschüssen muß nicht unbedingt mit Nachfrageausfällen verbunden sein. Das läßt sich für 1979 am Beispiel der UNO-City zeigen. Auf Grund der günstigeren Baukostenentwicklung kann im kommenden Jahr die Zahlung an das Internationale Amtszit- und Konferenzzentrum Wien entfallen, wodurch sich im Vergleich zu den Vorjahren eine Einsparung von 600 Mill. S ergibt. Trotz dieser Ausgabeneinsparung ändert sich die reale Nachfrage, die von diesem Projekt ausgeht, nicht.

⁷⁾ Der Brutto-Abgang sinkt 1979 absolut um knapp 1 Mrd. S, der inlandwirksame Saldo hingegen um 3,5 Mrd. S; bezogen auf das Produktionspotential sinkt das Brutto-Defizit auf 5,3% (1978: 5,7%) der inlandwirksame Abgang hingegen auf 2,9% (1978: 3,5%).

Ein erheblicher Teil der Finanzierungsausgaben entfällt auf *Zuschüsse* an private Haushalte und Unternehmungen. Der Bund versucht, die Zuschüsse, vor allem für Zinsen, an private Haushalte zu verringern und jene an Unternehmungen auszuweiten. Es zeigen sich auch hier erhebliche zeitliche Verzögerungen. So führt der Abbau der Sparprämien beim Prämiensparen, der bereits 1976 beschlossen wurde, erst 1979 zu einem Rückgang der erforderlichen Aufwendungen (1979: 0,65 Mrd. S.; 1977: 0,77 Mrd. S.). Auch die Verringerung der Wertpapiersparbegünstigungen, die allerdings nicht die Ausgaben, sondern die Einnahmen betrifft, läßt die Absicht erkennen, die Zuschüsse an die privaten Haushalte abzubauen.

Die Ausgaben für Zinsstützungen für Investitionskredite werden hingegen 1979 nicht nur für den industriell-gewerblichen Sektor und den Fremdenverkehr, sondern auch für die Landwirtschaft ausgeweitet. Insgesamt stehen 1979 für diese Zinsstützungen an Unternehmungen 1,77 Mrd. S zur Verfügung (1977: 0,85 Mrd. S.).

Aus dieser unterschiedlichen Entwicklung der Förderungen läßt sich die Absicht erkennen, die Sparformen mit geringerem Risiko weniger zu fördern und ihren Ertrag zu schmälern, hingegen für risikoreichere Sachanlagen die Förderung und damit die Rendite zu erhöhen. Es wird dadurch versucht, die Unterschiede in der Risiko/Ertragsrelation zwischen den einzelnen Anlageformen zu verringern.

Die unterschiedliche Gestaltung der Zuschüsse an private Haushalte und Unternehmungen im Voranschlag 1979 zeigt sich auch bei den Stützungen für Milch und Getreide. Jene Subventionen, die den privaten Haushalten zugute kommen, werden beim Brotgetreide ganz, beim Milchpreis um etwa die Hälfte abgebaut, und es ist beabsichtigt, die Preise für die Konsumenten entsprechend zu erhöhen. Der Abbau dieser Preisstützungen dient dazu, den Budgetspielraum wieder zu vergrößern, weil die Stützungen pro Mengeneinheit festgelegt sind und die hierfür notwendigen Mittel daher von Faktoren abhängen (Ernten, Milchproduktion), die sich nur schwer im Voranschlag abschätzen lassen. Die präliminierten Ausgaben für Preisstützungen wurden aus diesen Gründen in den letzten Jahren im Budgetvollzug meist deutlich überschritten. Diese Überschreitungen zeigen, daß der Entscheidungsspielraum selbst bei gewissen Ermessensausgaben nicht gegeben ist.

In Gegensatz zum Abbau jener Stützungen, die privaten Haushalten zugute kommen, wurden die Mittel für Absatz- und Verwendungsmaßnahmen im Bereich der Landwirtschaft erhöht. Auch hier verlagern sich die Zuschüsse von privaten Haushalten zum Unternehmenssektor.

Umverteilungsausgaben von zeitlichen Verzögerungen beeinflußt

Die *Zuschüsse* des Bundes zur *Pensionsversicherung* könnten auch zu den Finanzierungsausgaben gerechnet werden, gelten jedoch üblicherweise als Umverteilungsausgaben. Der Bund übernimmt in der Pensionsversicherung nur eine Ausfallhaftung, er stellt die *Finanzierung* der Pensionen sicher. Weil sich die Einnahmen der Pensionsversicherungen rascher an die Lohn- und Gehaltsentwicklung anpassen als die Ausgaben, bei denen die Pensionsanpassung eine Verzögerung bewirkt, steigt daher bei abnehmenden Lohnsteigerungsraten der Bundeszuschuß, und der Budgetspielraum wird eingeeengt.

Trotz verschiedener Umschichtungsmaßnahmen innerhalb der Sozialversicherungsträger erhöhen sich die Bundeszuschüsse im kommenden Jahr, verglichen mit dem voraussichtlichen Ergebnis 1978, um rund 10%. Das ist erheblich mehr, als die Steigerung der Einkommen der Pensionisten betragen wird (6½%).

Nicht nur die Zuschüsse zur Pensionsversicherung, sondern auch die Ausgaben für die *Pensionen* der *Bundesbediensteten* werden durch zeitliche Verzögerungen beeinflußt. Die dritte Etappe der Einbeziehung der Verwaltungsdienstzulage in die Pension der Bundesbediensteten, die bereits 1976 beschlossen wurde, führt dazu, daß die Ausgaben für Pensionen (6,2%) etwas stärker steigen als die Aktivbezüge. Dennoch bleiben die Pro-Kopf-Steigerungen der Pensionen der Bundesbediensteten 1979 etwas hinter jenen der ASVG-Pensionisten zurück.

Die *Familienbeihilfen* werden zur Abgeltung der höheren Milchpreise auf Grund des Abbaues der Preisstützungen um 30 S pro Kind erhöht. Insgesamt steigen dadurch die Ausgaben für Familienbeihilfen um rund 800 Mill. S. Die Finanzierung dieser Erhöhung beeinflußt zwar nicht den Brutto-Saldo des Budgets, doch ist auf Grund der Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im Familienlastenausgleichsfonds damit zu rechnen, daß die Beihilfenerhöhung aus einer Reservenauflösung finanziert werden muß. Den zusätzlichen Einkommen stehen daher keine Entzugseffekte gegenüber. Die zusätzlichen Beihilfen erhöhen den nachfragewirksamen Saldo.

Die *Transferausgaben* lassen insgesamt erkennen, daß die verschiedenen zeitlichen Verzögerungen eine zusätzliche Steigerung verursachen. Insgesamt werden diese Umverteilungsausgaben etwa gleich stark steigen wie die Einkommen der Selbständigen und Unselbständigen zusammen. Die gesamten persönlichen Brutto-Einkommen werden daher von diesen Ausgaben weder gedämpft noch stimuliert.

Den privaten Haushalten fließen aus dem Bundeshaushalt nicht nur die Transferzahlungen zu, sondern

Übersicht 6

Ausgaben an private Haushalte

	1977 Erfolg	1978 Schätzung Mrd S	1979 BVA	Veränderung 1979 gegen 1978 in %
Personalaufwand ¹⁾ (Aktive)	62,4	70,6	74,0	+4,8
Transfers an private Haushalte	76,6	86,8	92,4	+6,5
Summe	139,0	157,4	166,4	+5,7
In % des persönlichen Bruttoeinkommens	20,2	21,2	21,1	

¹⁾ Einschließlich Landeslehrer und personalaufwandsähnliche Ausgaben im Sachaufwand

auch die Einkommen aus den *Bezügen der aktiven Bundesbediensteten*. Diese Bezüge werden ab 1. Jänner 1979 generell um 4,2% erhöht. Außerdem werden in einigen Sparten (Lehrer, Postbedienstete) noch Sonderregelungen wirksam. Schließlich ist zu berücksichtigen, daß die Ausgaben für verschiedene Nebengebühren etwas stärker steigen, als die Aufwendungen auf Grund der allgemeinen Gehaltserhöhung. Außerdem wird der Personalstand um etwa ein halbes Prozent ausgeweitet. Insgesamt ist der Personalaufwand 1979 um 5% höher präliminiert, das entspricht einer Pro-Kopf-Steigerung um etwa 4½%. Die pragmatisierten Bediensteten müssen allerdings ab Beginn des nächsten Jahres einen um einen halben Prozentpunkt höheren Pensionsbeitrag zahlen. Verglichen mit den Beschäftigten im privaten Sektor wird daher ihr Netto-Einkommen etwas schwächer wachsen, wogegen 1978 die Gehälter der öffentlich Bediensteten etwas stärker stiegen. Die seit mehreren Jahren in etwa zweijährigem Rhythmus einander abwechselnden Unterschiede in den Zuwachsraten der Gehälter zwischen öffentlichem und privatem Sektor setzen sich damit 1978/1979 fort.

Schwache Zunahme der Investitionsausgaben

Die zurückhaltende Ausgabenpolitik des Bundes zeigt sich besonders deutlich bei *Investitionen* und *laufendem Sachaufwand*, weil in diesem Bereich der unmittelbar wirksame Entscheidungsspielraum größer ist. Nach der voraussichtlich kräftigen Zunahme der Investitionsausgaben im Jahre 1978, sieht das Grundbudget für 1979 nur eine geringfügige Ausweitung um knapp 2% vor. Unter Berücksichtigung der Preissteigerungen ist damit zu rechnen, daß der Bund im kommenden Jahr real weniger investiert als heuer. Der Anteil der Investitionen an den Gesamtausgaben ist daher rückläufig (1977: 8,5%, 1978: 8,5%; 1979: 8,2%).

In der Beurteilung der Investitionsausgaben ist allerdings zu berücksichtigen, daß bei der Post der für Investitionen zweckgebundene Anteil an den Fernsprecheinahmen von 45% auf 37% reduziert wurde, wodurch auch die im Budget ausgewiesenen Investi-

Übersicht 7

Ausgaben für Aufträge

	1977 Erfolg	1978 Schätzung Mrd S	1979 BVA	Veränderung 1979 gegen 1978 in %
Investitionen	20,1	23,2	23,6	+1,7
Laufender Sachaufwand	24,9	28,5	29,2	+2,5
Investitionsförderung (einschließlich Lawinerverbauung)	6,8	8,6	7,9	-8,1
Summe	51,8	60,3	60,7	+0,7

tionsausgaben geschmälert werden. Allerdings sollen diese Ausfälle durch Zwischenfinanzierungen im Rahmen des Fernmeldeinvestitionsgesetzes überbrückt werden. Die Nachfragedämpfung dürfte daher geringer sein, als auf Grund des Grundbudgets für 1979 zu vermuten wäre.

Der Bund wird vor allem beim Kauf von *Ausrüstungen* zurückhaltend sein. Die Ausgaben für diese Investitionen werden nominell geringer sein als heuer. Der Bund trägt daher nicht zur prognostizierten kräftigen Steigerung der gesamten Ausrüstungsinvestitionen bei. Nicht nur der Sonderfaktor der Investitionen der Post dämpft die Ausrüstungsinvestitionen des Bundes, auch für Fahrzeuge und Maschinen sind nur annähernd gleich viel Mittel vorgesehen wie 1978. Die Ausgaben für *Bauten* werden zwar zunehmen, aber kaum stärker als die voraussichtliche Preissteigerungsrate. Real wird der Bund sowohl für Straßen als auch für Hochbauten nicht mehr investieren als 1978.

Auch im laufenden Sachaufwand ist mit einer Zurückhaltung in der Ausweitung der Ausgaben zu rechnen. Zwischen einzelnen Posten bestehen jedoch erhebliche Unterschiede. Für Schulbücher etwa ist sogar eine Einschränkung der Aufwendungen vorgesehen. In bestimmten Bereichen der Landesverteidigung hingegen dürften die Käufe auch real steigen.

Eine Aufgliederung der Ausgaben nach *Aufgabenbereichen* läßt erkennen, in welchen Bereichen eine zurückhaltende Ausgabenpolitik angestrebt wurde, und gibt auch Hinweise, ob es gelungen ist, den Budgetspielraum zu vergrößern. Im Bereich „Soziale Wohlfahrt“ konnten durch die Umschichtungsmaßnahmen in den Pensionsversicherungen die Bundeszuschüsse seit 1978 gesenkt werden. Die Ausgaben stiegen daher hier erheblich schwächer als die Gesamtausgaben. Das gleiche gilt für den „Sonstigen Verkehr“ durch die Verringerung des zweckgebundenen Einnahmenanteils an den Fernsprecheinahmen der Post. Dieser gewonnene Spielraum wurde jedoch durch die Zunahme des Finanzschuldauflandes ganz absorbiert, so daß sich der Budgetspielraum nicht vergrößerte. Bestenfalls konnte verhindert werden, daß er sich durch den steigenden Finanzschuldaufland noch weiter verengt.

Übersicht 8

Ausgaben nach Aufgabenbereichen

	1976 Erfolg	1977 Erfolg	1978 Schät- zung	1979 BVA
	in % der Gesamtausgaben			
Erziehung und Unterricht	9,2	9,3	9,1	9,1
Forschung und Wissenschaft	3,3	3,1	3,0	3,1
Kunst	1,1	1,0	1,0	1,0
Kultus	0,1	0,1	0,1	0,1
Gesundheit	0,9	0,8	0,8	0,9
Soziale Wohlfahrt	25,9	25,7	24,6	24,4
Wohnungsbau	0,6	0,5	0,5	0,5
Straßen	4,7	4,3	4,7	4,7
Sonstiger Verkehr	22,9	22,1	21,2	21,0
Land- und Forstwirtschaft	2,6	2,3	2,6	2,5
Energiewirtschaft	0,1	0,3	0,1	0,1
Industrie und Gewerbe	0,8	0,9	1,3	1,1
Öffentliche Dienstleistungen	2,0	1,6	1,8	1,6
Private Dienstleistungen	0,6	0,6	0,7	0,6
Landesverteidigung	3,9	3,8	3,8	3,8
Staats- und Rechtssicherheit	3,5	3,5	3,3	3,4
Übrige Hoheitsverwaltung	17,8	20,1	21,4	22,1
davon Finanzschuldauflauf	6,8	9,6	10,3	12,5
Gesamtausgaben	100,0	100,0	100,0	100,0

Kräftiger Anstieg der Steuereinnahmen

Die *Einnahmen* im Budgetvoranschlag 1979 werden mit rund 7% nicht nur stärker als die Ausgaben, sondern auch als das Brutto-Nationalprodukt steigen. Die für die Entzugseffekte maßgebenden nachfragewirksamen Einnahmen erhöhen sich etwas stärker (+7,8%), weil die Entnahmen aus Rücklagen und Reservfonds für Familienbeihilfen insgesamt voraussichtlich geringer sein werden als im laufenden Jahr. Im kommenden Jahr werden daher auch die sonstigen Einnahmen niedriger sein als heuer.

Die *Betriebseinnahmen* können ihren Anteil an den Gesamteinnahmen trotz Erhöhung von Postgebühren nur knapp halten, weil die Bundesbahnen mit einem Stagnieren ihrer Güterverkehrseinnahmen und die Bundesforste mit schwachen Erträgen rechnen. Die steuerähnlichen Einnahmen dürften unterschätzt sein. Allerdings ist das für den Budgetsaldo ohne Bedeutung, weil diese Einnahmen größtenteils zweckgebunden sind.

Übersicht 9

Gesamteinnahmen

	1977 Erfolg	1978 Schät- zung Mrd S	1979 BVA	Verände- rung 1979 gegen 1978 in %
Steuern (netto)	115,5	124,0	137,6	+ 11,0
Steuerähnliche Einnahmen	26,6	36,8	37,0	+ 0,5
Betriebseinnahmen	38,8	43,2	46,1	+ 6,7
Sonstige	13,9	19,0	18,1	- 4,7
Gesamteinnahmen	194,8	223,0	238,8	+ 7,1
	in % der Gesamteinnahmen			
Steuern (netto)	59,3	55,6	57,6	
Steuerähnliche Einnahmen	13,7	16,5	15,5	
Betriebseinnahmen	19,9	19,4	19,3	
Sonstige	7,1	8,5	7,6	
Gesamteinnahmen	100,0	100,0	100,0	

Die *Steuern* sind mit fast 60% der Gesamteinnahmen die wichtigste Finanzierungsquelle des Bundeshaushaltes, wobei ihr Anteil wieder zunimmt. Brutto werden die Steuereinnahmen 1979 mit rund 10½% deutlich rascher als das Brutto-Nationalprodukt steigen, ihr Anteil wird sich auf 25% erhöhen (1978: 24,2%; 1977: 22,8%).

Jene Steuereinnahmen, die dem Bund verbleiben, steigen um 11%. Die Aufkommenselastizität der Netto-Steuern, gemessen am Brutto-Nationalprodukt, liegt mit 1,6 weit über dem Durchschnitt. Die Entzugseffekte der Besteuerung werden daher im kommenden Jahr stark steigen und verstärken den restriktiven Effekt, der von der Ausgabenseite ausgeht. Diese starke Zunahme der Steuereinnahmen wird neben dem Wegfall bisher das Steueraufkommen dämpfender Effekte (vor allem des Zollabbaues) durch Auswirkungen jener diskretionären Maßnahmen verursacht, die 1977/78 ergriffen wurden. Wie kräftig diese Effekte sind, läßt sich daraus erkennen, daß die Steuern diese hohe Zuwachsrate trotz der mit Jahresbeginn 1979 in Kraft tretenden Lohn- und Einkommensteuersenkung erreichten.

Auswirkungen der Steuersenkung

Die *Senkung der Lohn- und Einkommensteuer* erfolgt durch die Erhöhung von Absatzbeträgen. Der allgemeine Absatzbetrag wird von 4.400 S auf 4.800 S, der Alleinverdienerabsatzbetrag von bisher 2.400 S auf 3.200 S und der Arbeitnehmerabsatzbetrag von 2.000 S auf 3.000 S erhöht.

Die *Einnahmehausfälle* aus dieser Senkung lassen sich nur grob schätzen. Sie dürften jedoch größer sein, als bisher allgemein angenommen wurde. Für die Schätzung der Einnahmehausfälle ist zu berücksichtigen, daß in den letzten Jahren immer mehr Pensionisten steuerpflichtig wurden, sie daher auch aus der Steuersenkung Nutzen ziehen. Außerdem führt die Abschaffung der Kinderabsatzbeträge im Einkommenssteuertarif für die unteren Einkommensgrenzen zu einer stärkeren Ausnutzungsmöglichkeit des Arbeitnehmerabsatzbetrages⁸⁾. Bei einer Erhöhung dieses Betrages werden auch die Einnahmehausfälle größer.

Die Steuersenkung dürfte insgesamt etwa 5,4 Mrd S kosten. Verglichen mit früheren Steuersenkungen ist der Anteil der Ausfälle an Lohnsteuer besonders groß, weil der Großteil der Einnahmehausfälle aus der Erhöhung des Arbeitnehmerabsatzbetrages

⁸⁾ § 33 EStG legt die Reihenfolge in der die Absatzbeträge zu berücksichtigen sind genau fest. Der Arbeitnehmerabsatzbetrag war erst nach den Kinderabsatzbeträgen abzusetzen. Durch deren Wegfall ist daher die Ausnutzungsmöglichkeit für den Arbeitnehmerabsatzbetrag größer.

Übersicht 10

Steueraufkommenselastizitäten

Steuerpflichtiges Jahreseinkommen in S ¹⁾	Selbständige kein Alleinverdienerabsetzbetrag		Unselbständige	
	1978	1979	1978	1979
	50 000	1 97	2 09	2 75
100 000	1 56	1 59	1 73	1 85
150 000	1 51	1 53	1 60	1 67
200 000	1 52	1 53	1 58	1 62
400 000	1 39	1 40	1 41	1 42
800 000	1 20	1 20	1 21	1 21
1 600 000	1 15	1 15	1 15	1 15

¹⁾ Ohne sonstige Bezüge

Übersicht 11

Steuerersparnis

Steuerpflichtiges Jahreseinkommen in S ¹⁾	Selbständige mit ohne Alleinverdienerab- setzbetrag		Unselbständige mit ohne Alleinverdienerab- setzbetrag	
	Steuerersparnis in % des Nettoeinkommens			
	50 000	2 9	1 1	4 7
100 000	1 8	0 6	3 0	2 1
150 000	1 4	0 5	2 3	1 6
200 000	1 1	0 4	2 0	1 4
400 000	0 8	0 3	1 4	0 9
800 000	0 6	0 2	1 0	0 7
1 600 000	0 3	0 1	0 6	0 4

¹⁾ Ohne sonstige Bezüge

stammt. Es ist damit zu rechnen, daß etwa 85% des Einnahmenausfalls auf die Lohnsteuer entfallen. Dadurch werden auch die Einnahmen des Bundes stärker geschmälert, weil ihm vom Lohnsteueraufkommen (brutto) knapp 50%, von der Einkommensteuer jedoch nur rund 36% bleiben. Auf den Bundeshaushalt dürften einschließlich der den steuerähnlichen Einnahmen zurechenbaren Ausfälle (Anteile am Beitrag zum Familienlastenausgleich und zum Katastrophenfonds) rund 2,8 Mrd S Mindereinnahmen entfallen, die bei der Lohnsteuer im kommenden Jahr mit $\frac{1}{12}$, bei der Einkommensteuer allerdings nur zu einem geringen Teil spürbar werden.

Die Steuersenkung läßt die Grenzsteuersätze unberührt, die Erhöhung der Absetzbeträge wirkt sich nur im Durchschnittsteuersatz aus. Die Aufkommenselastizität, der Quotient aus Grenzsteuersatz und Durchschnittsteuersatz, wird sich dadurch bei der Lohnsteuer in den Einkommensbereichen bis 150 000 S spürbar erhöhen. In der Einkommensteuer sind die Unterschiede gering. Lohnsteuer- und Einkommenssteuereinnahmen werden sich daher in Zukunft noch stärker auseinander entwickeln.

Das Problem des Auseinanderklaffens von Grenzsteuersätzen und Durchschnittsteuersätzen wird durch diese Steuersenkung weiter verschärft und der Unterschied zwischen subjektivem Belastungsgefühl, das vom Grenzsteuersatz abhängt, und objektiver Steuerbelastung, die vom Durchschnittssatz bestimmt wird, nimmt weiter zu. Der Druck nach weiteren Steuererleichterungen wird dadurch nicht kleiner. Außerdem sind bei gleicher Zuwachsrate der Einkommen nach der Steuersenkung höhere Zuwachsraten zu erwarten als bisher.

Die Steuerersparnisse für die einzelnen Steuerpflichtigen nehmen sowohl für Selbständige als auch für Unselbständige mit steigendem Einkommen kontinuierlich ab. Die Steuerermäßigung ist in allen Einkommensgruppen für Unselbständige größer als für Selbständige, wobei die Unterschiede in den unteren Einkommensbereichen größer sind als in den oberen. In dem für Durchschnittseinkommen relevan-

ten Bereich von etwa 150 000 S wird das Netto-Einkommen für Unselbständige durch die Steuersenkung um etwa 2% erhöht.

Die Steuerersparnisse für Selbständige dürften bei durchschnittlichen Einkommen etwa 1% betragen. Allerdings ist zu berücksichtigen, daß auch die Freibeträge für die Gewerbebeitragsteuer von 40 000 S auf 60 000 S erhöht werden.

Verschiebungen in der Steuerstruktur

Die Schätzung der *Steuereinnahmen* für 1979, die auf Grund der gegenwärtig verfügbaren Informationen als nicht unrealistisch angesehen werden kann, läßt Verschiebungen in der Steuerstruktur erkennen. Die *Lohnsteuereinnahmen* sind durch die Steuersenkung gedämpft. Die Belastung der steuerpflichtigen Masseinkommen mit Lohnsteuer geht 1979 auf 9,6% zurück (1978: 9,8%), liegt aber weiterhin über dem langjährigen Trend.

Das Aufkommen an *gewinnabhängigen Steuern* wird hingegen durch die Auswirkungen der 1977/78 ergriffenen diskretionären Maßnahmen erhöht. Neben dem 2. Abgabenänderungsgesetz 1977, das für alle gewinnabhängigen Steuern Mehreinnahmen bringt, dürfte in der Einkommensteuer auch noch die Umstellung von Kinderabsetzbeträgen zu Familienbeihil-

Übersicht 12

**Steuereinnahmen
(Brutto)**

	Ø 1970/76	1977 Erfolg	1978 Schätzung	1979 BVA	Veränderung 1979 gegen 1978 in %
	Mrd S				
Steuern					
vom Einkommen	51 2	74 8	90 2	99 2	+ 10 0
von der Einkommensverwendung	60 9	94 5	101 7	112 9	+ 11 0
vom Vermögen und Vermögensverkehr	3 9	5 6	6 8	7 3	+ 7 4
von Einfuhren	6 8	5 5	4 3	4 4	+ 2 3
Summe	122 8	180 4	203 0	223 8	+ 10 3

fen zur Steigerung des Aufkommens beitragen. Es wird erwartet, daß die gewinnabhängigen Steuern 1979 um rund 17% mehr erbringen als 1978. Verglichen mit der Zunahme der Gewinne ist daher im Unternehmenssektor mit einem deutlichen Steigen der Steuerbelastung und spürbaren Entzugseffekten an Liquidität zu rechnen.

Die Entzugseffekte der Besteuerung im Unternehmenssektor werden noch durch zwei Sonderfaktoren verstärkt. Der Straßenverkehrsbeitrag ist 1979 im ganzen Jahr wirksam und bringt, verglichen mit 1978, für die inländischen Unternehmer einen zusätzlichen Liquiditätsentzug von etwa 0,5 Mrd. S. Die Erhöhung der Bundesmineralölsteuer um 25 Groschen pro Liter Benzin soll Mehreinnahmen von etwa 1,1 Mrd. S. bringen. Diese Steuererhöhung wird nicht auf die Preise überwälzt.

Zusammenfassung

Die Vergrößerung des Budgetspielraums ist eine wichtige Zielsetzung der Budgetpolitik, weil sich sonst in den kommenden Jahren die Möglichkeiten für den Bund, die Nachfrage zu beeinflussen, noch weiter verringern. Soll dieses Ziel erreicht werden, dann muß der nachfragewirksame Ausgabenüberschuß verringert und die Ausgabenstruktur verbessert werden.

Im Bundesvoranschlag 1979 ist der Versuch zu erkennen, den Ausgabenüberschuß abzubauen. Die stärksten Entzugseffekte der Einnahmen werden durch eine zurückhaltende Ausgabenpolitik ergänzt. Die Entzugseffekte der Einnahmen treffen den Unternehmenssektor, die privaten Haushalte werden hingegen durch die Lohnsteuersenkung entlastet. Die Zurückhaltung bei der Ausgabensteigerung trifft vorwiegend

nachfragewirksame Ausgaben. Wenn es gelingt, den Voranschlag einzuhalten, sind vom Bundeshaushalt im kommenden Jahr leicht restriktive Wirkungen zu erwarten. Allerdings werden auf Grund zeitlicher Anpassungsprozesse im kommenden Jahr voraussichtlich noch Auswirkungen des expansiven Budgets 1978 spürbar sein und die restriktiven Einflüsse teilweise erst im folgenden Jahr wirksam werden. Der Abbau des Ausgabenüberschusses bringt noch keine dauerhafte Erweiterung des Budgetspielraumes. Die Verlagerung der Ausgabenstruktur zu den Finanzierungsausgaben konnte noch nicht eingedämmt werden. Diese Entwicklung geht nicht nur auf den Finanzschuldenaufwand zurück, sondern auch auf die Zunahme langfristiger Verpflichtungen (z. B. Haftungen, Zinszuschüsse) und automatischer Effekte (z. B. Zuschüsse zur Pensionsversicherung). Der Voranschlag 1979 zeigt, daß der Bund immer mehr als Finanzierungsquelle für andere öffentliche Bereiche und auch zur Unterstützung privater Investoren herangezogen wird, aber immer weniger selbst Nachfrage ausübt.

Durch diese Verlagerungen werden die zeitlichen Verzögerungen immer größer und die Wirkungen schwerer abschätzbar. Nachfragewirkungen und Ausgaben klaffen zeitlich zunehmend auseinander, und immer mehr Ausgaben im Bundeshaushalt sind ohne direkte Nachfragewirkung, sie haben nur noch Liquiditätseffekte. Von der Ausgabenstruktur gesehen, dürfte daher der Voranschlag 1979 keine Vergrößerung des Budgetspielraums ermöglichen. Änderungen der Budgetstruktur scheinen allerdings noch schwieriger zu sein und längere Zeit zu beanspruchen als der Abbau des Ausgabenüberschusses. Strukturänderungen können daher nur in einer längerfristigen Analyse beurteilt werden.

Gerhard Lehner