

Der Bundesvoranschlag 1980

Der *Bundesvoranschlag*¹⁾ für das Jahr 1980 sieht im *Grundbudget* Ausgaben von 302,22 Mrd. S und Einnahmen von 253,25 Mrd. S vor. Der Bruttoabgang beträgt somit 48,97 Mrd. S. Das Nettodefizit (nach Abzug der Tilgungen) beläuft sich auf 30,66 Mrd. S. Neben dem Grundbudget ist, wie in den Vorjahren, ein *Konjunkturausgleichshaushalt* vorgesehen, der insgesamt Ausgaben von 5,05 Mrd. S enthält. Davon entfallen 2,49 Mrd. S auf die Stabilisierungsquote und 2,56 Mrd. S auf die Konjunkturbelebungsquote. Außerdem ist der Bundesminister für Finanzen ermächtigt, Finanzschulden bis zu 1 Mrd. S zur Finanzierung von Straßenbauten auf Grund von Sonderfinanzierungsvereinbarungen mit Bundesländern einzugehen.

Übersicht 1

Der Bundesvoranschlag 1980

	1978 Erfolg ¹⁾	1979 Schätzung	1980 BVA	Veränderung 1980 gegen 1979 in %
	Mrd. S			
Gesamtausgaben	266,1	292,0	302,2	+ 3,5
Gesamteinnahmen	214,9	237,0	253,2	+ 6,8
Gesamtgebarungsabgang	51,2	55,0	49,0	- 10,9
Inlandwirksames Defizit	29,0	33,0	25,7	- 22,1

¹⁾ Einschließlich der Gebarung des Reservefonds nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz.

Die Einnahmen und Ausgaben des Bundeshaushalts müssen auf Jahresbasis erstellt werden und sind damit periodisch genau fixiert. Ihre Wirkungen lassen sich jedoch zeitlich nicht genau abgrenzen. Sie sind einerseits durch Entscheidungen früherer Perioden mit beeinflusst, und andererseits hat das Budget eines Jahres auch noch in späteren Jahren Auswirkungen. Es empfiehlt sich daher, auch die Beurteilung der Effekte des Bundesvoranschlags für das Jahr 1980 nicht streng auf diese Periode zu begrenzen, sondern dieses Budget in einem längerfristigen Zusammenhang zu beurteilen. Es läßt sich dadurch erkennen, welche Entwicklungen vergangener Jahre im Voranschlag 1980 zu modifizieren versucht werden, und welche Tendenzen sich weiter fortsetzen. Für den unmittelbaren Vergleich wird das *voraussichtliche Ergebnis* für 1979 zugrunde gelegt.

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

Vergleich mit dem voraussichtlichen Ergebnis 1979²⁾

In diesem Jahr werden die Einnahmen voraussichtlich etwas hinter den Erwartungen zurückbleiben, die Ausgaben hingegen insgesamt höher sein als veranschlagt. Sowohl die Ausgaben als auch die Einnahmen dürften allerdings nur um etwa 1% von den veranschlagten Beträgen abweichen. Der Einnahmenschwund ist großteils auf die Abschaffung der Investitionssteuer zurückzuführen, die bei Erstellung des Voranschlags noch nicht verfügt worden war. Die zusätzlichen Ausgaben sind vor allem durch erhöhte Haftungsansprüche und landwirtschaftliche Preisstützungen notwendig geworden.

Trotz der Abschaffung der Investitionssteuer, die allerdings noch Resteinnahmen brachte, und der Lohn- und Einkommensteuersenkung sind die Entzugseffekte der inlandwirksamen Einnahmen im Jahre 1979 im Vergleich zu 1978 stärker geworden. Die Aufkommenselastizität dieser Einnahmen wird mit 1,16 über dem langjährigen Durchschnitt liegen. Der Anteil der Einnahmen am Produktionspotential erhöht sich auf 22,9% (1978 22,6%).

Diese kräftigen Entzugseffekte, die großteils von den Steuern stammen, werden jedoch durch noch stärkere Nachfrageimpulse der Ausgaben überkompensiert. Der Bund nimmt 1979 durch seine inlandwirksamen Ausgaben das Produktionspotential stärker in

Übersicht 2

Ausgaben- und Einnahmelenstizitäten

	Inland- wirksame Ausgaben	Inland- wirksame Einnahmen	Steuern brutto	Steuern netto
	bezogen auf Potential Output			
Ø 1965/1969	1,04	1,11	1,17	1,17
Ø 1970/1974	0,95	0,91	1,09	1,01
1975	1,95	0,64	0,52	0,53
1976	0,94	1,09	0,86	0,89
1977	0,80	1,13	1,19	1,36
1978 ¹⁾	0,98	0,72	0,94	0,67
1979 Schätzung ¹⁾	1,22	1,16	1,10	1,30
1980 BVA ¹⁾	0,54	1,07	1,17	0,99

¹⁾ Ohne Umstellung von Kinderabsetzbeträgen zu Familienbeihilfen und Aufhebung der Selbstträgerschaft bei Familienbeihilfen bei Bahn und Post.

²⁾ Die in dieser Arbeit verwendeten Schätzungen über die voraussichtlichen Ausgaben und Einnahmen des Jahres 1979 beruhen auf dem Informationsstand von Ende Oktober.

Anspruch als in den vorangegangenen Jahren. Der Anteil liegt mit 26,3% über dem langjährigen Durchschnitt (Durchschnitt 1970 bis 1974 24,4%; Durchschnitt 1975 bis 1978 26,1%) und wird nur vom Rezessionsjahr 1975 (26,5%) übertroffen. Es ist allerdings zu berücksichtigen, daß der Bund mit der Ausweitung seiner inlandwirksamen Ausgaben die nach wie vor schwache Inlandsnachfrage nach inländischen Produkten zu stützen versucht, deren Zuwachsrates 1979 deutlich unter jener des Brutto-Inlandsprodukts liegt.

Das inlandwirksame Defizit vergrößert sich daher 1979 sowohl absolut (1979 voraussichtlich etwa 33 Mrd. S; 1978 29,0 Mrd. S) als auch relativ (gemessen am Brutto-Inlandsprodukt). Vom Bundeshaushalt 1979 gehen somit durch den Budgetvollzug expansive Wirkungen aus³⁾

Bundeschvoranschlag 1980 sieht Abbau des Defizits vor

Der Bundesvoranschlag 1980 läßt die Absicht erkennen, das Budgetdefizit zu verringern und den Budgetspielraum, der sich in den letzten Jahren stark verengt hat, wieder zu vergrößern. In dieser Untersuchung wird abzuschätzen versucht, welche Wirkungen sich aus dem Bundeshaushalt 1980 ergeben, wenn diese Zielsetzungen durchgesetzt werden. Die Beurteilung geht von der Annahme aus, daß wie in den Vorjahren nur das Grundbudget eingesetzt wird, und daß es gelingt, den Voranschlag im Vollzug einzuhalten. Dieser Vergleich hat den Vorteil, daß es später möglich ist, die im Voranschlag beabsichtigten Wirkungen von jenen des Vollzugs zu trennen⁴⁾.

Im kommenden Jahr werden die Entzugseffekte der Einnahmen — vor allem wegen des Progressionseffektes in der Lohn- und Einkommensteuer — noch etwas stärker werden als 1979. Der Anteil der nachfragewirksamen Einnahmen am Produktionspotential erhöht sich dadurch zwar auf 23,0% und liegt damit höher als in den letzten Jahren (Durchschnitt 1975 bis 1978 22,8%), doch war er in den sechziger und Anfang der siebziger Jahre stets größer und die Entzugseffekte der Einnahmen damals daher deutlich stärker.

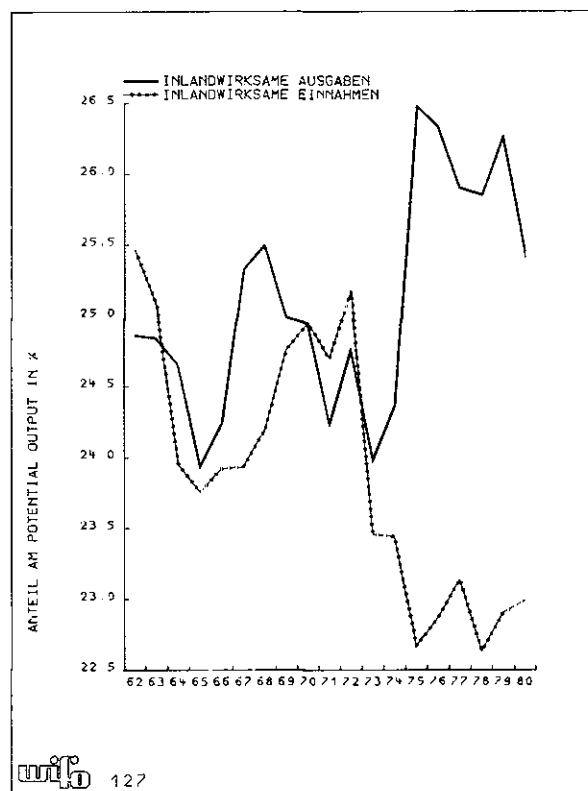
Die längerfristige Betrachtung der Entwicklung der Einnahmenquote läßt erkennen, daß die im Jahre 1980 weiterhin unterdurchschnittliche Kapazitätsauslastung den Defizitabbau erschwert. Die dämpfende Wirkung der Kapazitätsauslastung auf die Einnahmen

³⁾ Der Anteil des inlandwirksamen Defizits, gemessen am Produktionspotential, betrug 1977 2,8%; er stieg 1978 auf 3,2% und wird 1979 voraussichtlich etwa 3,4% erreichen.

⁴⁾ Der häufig verwendete Vergleich von zwei Voranschlägen scheint nicht zielführend zu sein, weil die Ausgangsbasis — in diesem Fall der Bundesvoranschlag 1979 — durch den Vollzug meist modifiziert wird.

Abbildung 1

Anteil der inlandwirksamen Gebarung am Potential Output



läßt sich an einem einfachen Beispiel demonstrieren. Könnte 1980 eine Kapazitätsauslastung erreicht werden, die etwa dem Durchschnitt der Jahre 1970 bis 1974 entspricht, dann wären die inlandwirksamen Einnahmen bei jenem Anteil am Brutto-Inlandsprodukt, der 1980 zu erwarten ist, um rund 15 Mrd. S höher und das Defizit bei gleichen Ausgaben, wie für das kommende Jahr geplant, entsprechend niedriger. Der Großteil des beabsichtigten Abbaues des Defizits im kommenden Jahr entfällt daher auf die zurückhal-

Übersicht 3

Potential Output und Bundeshaushalt

	Inland- wirksame Ausgaben	Inland- wirksame Einnahmen	Steuern brutto	Steuern netto
	Anteil am Potential Output in %			
Ø 1970/1974	24,4	24,2	22,4	14,4
1975	26,5	22,7	21,6	13,6
1976	26,3	22,9	21,3	13,4
1977	25,9	23,1	21,6	13,8
1978 ¹⁾	25,9	22,6	21,5	13,5
1979 Schätzung ¹⁾	26,3	22,9	21,7	13,8
1980 BVA ¹⁾	25,5	23,0	21,9	13,8

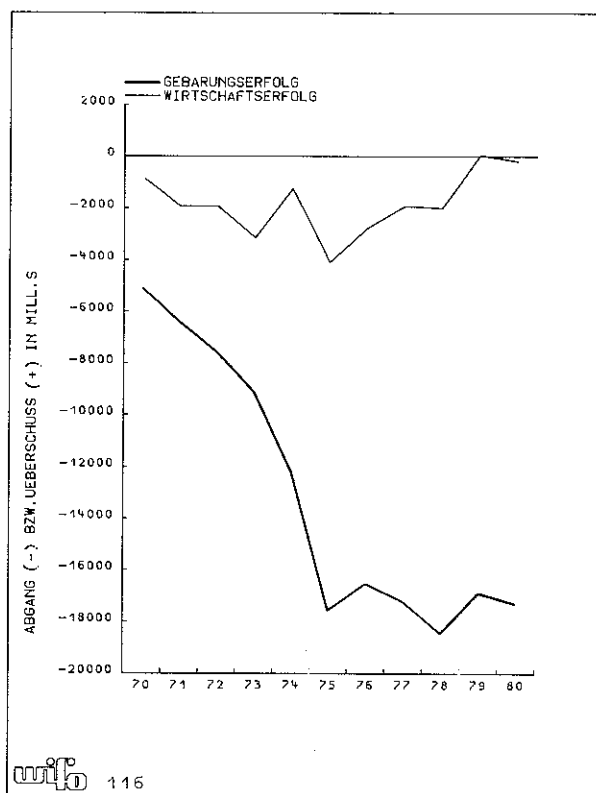
¹⁾ Ohne Umstellung von Kinderabsetzbeträgen zu Familienbeihilfen und Aufhebung der Selbstträgerschaft bei Familienbeihilfen bei Bahn und Post

tende Ausgabenpolitik Die Zuwachsrate der nachfragewirksamen Ausgaben liegt mit 3,8% erheblich unter dem langjährigen Durchschnitt (Durchschnitt 1970 bis 1979 +10,6%). Die Inanspruchnahme des Produktionspotentials durch die Ausgaben des Bundes wird 1980 deutlich sinken und auf 25,5% zurückgehen (Durchschnitt 1970 bis 1979 26,2%). Sie wäre damit um fast 1 Prozentpunkt niedriger als 1979.

Die Absicht, das Budgetdefizit zu reduzieren, wird dadurch erleichtert, daß sich jener Teil des Abganges, der auf die Betriebe entfällt, in den letzten Jahren stabilisiert hat. Das Defizit der Betriebe wird 1980 mit 17,3 Mrd. S⁵⁾ brutto etwa gleich hoch sein wie 1975. Zieht man — wie bei Unternehmungen üblich — den Wirtschaftserfolg zum Vergleich heran, dann bessert sich die Gewinn/Verlust-Entwicklung deutlich. 1980 rechnen die acht Betriebe, die im Budget voll integriert sind, mit einem Verlust von insgesamt 0,2 Mrd. S (1975 hat er noch 4,1 Mrd. S betragen; 1978 wurde er bereits auf 1,9 Mrd. S reduziert).

Abbildung 2

Salden der Bundesbetriebe



Gebührungserfolg einschließlich Abgeltungen für Pensionen und Subventionstarife der Bundesbahnen

⁵⁾ Dieser Brutto-Abgang enthält auch den Anteil der Pensionsausgaben der Bundesbahnen, der von der Hoheitsverwaltung übernommen wird, und berücksichtigt die Abgeltung der Subventions- und Sozialtarife in den Einnahmen nicht

Deutliche Verschiebungen in der Ausgabenstruktur

Die Zurückhaltung bei den Ausgaben führt zu erheblichen *Verschiebungen der Ausgabenstruktur*, wobei die Ausgaben mit großer Nachfragewirksamkeit an Bedeutung gewinnen. Gewichtet man die einzelnen Ausgabenkategorien mit ihren durch Import- und Sparquoten bestimmten Erstrundeneffekten⁶⁾, dann sind die dämpfenden Wirkungen nicht so stark, wie auf Grund der globalen Saldenbetrachtung angenommen werden könnte. Ein Vergleich der Zuwachsraten der (ungewichteten) Gesamtausgaben, die um 3,8% steigen, mit den gewichteten Ausgaben, die um 4,5% zunehmen, läßt diese unterschiedlichen Auswirkungen der Strukturverschiebung der Ausgaben auf die Nachfragewirksamkeit deutlich erkennen.

Übersicht 4

Entwicklung der Budgetsalden

	1977 Erfolg	1978 Erfolg	1979 Schätzung	1980 BVA
Veränderung gegen das Vorjahr in Mrd. S				
Bruttosaldo	+21	-9,3	-3,8	+6,0
Nettosaldo	+3,4	-5,5	-1,4	+6,1
Nachfragewirksamer Saldo ungewichtet	+4,4	-5,7	-1,6	+5,6
Nachfragewirksamer Saldo gewichtet	+0,2	-7,5	-4,4	+0,2

(+) = Verringerung des Defizits
(-) = Vergrößerung des Defizits

Die verschiedenen *Budgetsalden* entwickeln sich daher recht unterschiedlich. Die im allgemeinen zur Beurteilung herangezogenen Salden (Nettosaldo, ungewichteter nachfragewirksamer Saldo) verringern sich 1980 im Vergleich zu 1979 jeweils um rund 6 Mrd. S und würden einen verhältnismäßig starken restriktiven Effekt vermuten lassen.

Der gewichtete Saldo, der annähernd gleich bleibt, ergibt jedoch eine abweichende Beurteilung des Budgets 1980. Auf Grund von Verschiebungen in der Ausgaben- und Einnahmenstruktur dürften die restriktiven Wirkungen, die vom Bundeshaushalt 1980 ausgehen, viel geringer sein, als eine Beurteilung ausschließlich auf Grund der ungewichteten Salden vermuten ließe. Wenn es gelingen sollte, diese geplante Entwicklung im Budgetvollzug einzuhalten, könnte die Nettokreditaufnahme im Vergleich zum Vorjahr um etwa 6 Mrd. S verringert werden, ohne daß die Nachfrage des Bundes im gleichen Ausmaß gedämpft würde.

Für die Beurteilung der Wirkungen des Bundeshaushalts reicht somit eine globale Saldenbetrachtung.

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.

Übersicht 5

Ausgaben in ökonomischer Gliederung

	1978 Erfolg	1979 Schätz- ung	1980 BVA	Verände- rung 1980 gegen 1979
	Mrd S			in %
Ausgaben zur				
Erstellung von Leistungen	119,4	128,6	135,9	+ 5,7
Umverteilung	85,0	92,2	92,8	+ 0,7
Finanzierung	61,7	71,2	73,5	+ 3,2
Gesamtausgaben	266,1	292,0	302,2	+ 3,5
	in % der Gesamtausgaben			
Ausgaben zur				
Erstellung von Leistungen	44,9	44,0	45,0	
Umverteilung	31,9	31,6	30,7	
Finanzierung	23,2	24,4	24,3	
Gesamtausgaben	100,0	100,0	100,0	

nicht aus, vielmehr müssen einzelne Ausgaben- und Einnahmenkategorien getrennt untersucht werden. Das gilt auch, um abschätzen zu können, ob durch die Verringerung des Defizits gleichzeitig auch der Budgetspielraum größer wurde.

In den letzten Jahren hat sich die Ausgabenstruktur deutlich zu den Finanzierungsausgaben verschoben, wogegen die Aufwendungen für die Erstellung von Leistungen zurückgedrängt wurden⁷⁾. Diese Entwicklung dürfte sich jedoch 1980 nicht fortsetzen. Die Ausgaben für die Erstellung von Leistungen werden voraussichtlich mit +5,7% etwas stärker ausgeweitet werden als die Gesamtausgaben (+3,5%). Die Finanzierungsausgaben werden ihren Anteil hingegen nicht vergrößern. Sie steigen mit +3,2% etwas schwächer.

Ausgaben für die Erstellung von Leistungen sind meist nachfragewirksamer als jene, die der Finanzierungsfunktion dienen. Diese Verschiebung der Ausgabenstruktur stützt daher die Auffassung, daß die restriktiven Wirkungen schwächer sind, als die Salden zeigen. Möglicherweise wird durch die Veränderung in der Ausgabenstruktur auch der Budgetspielraum erweitert, weil die Finanzierungsausgaben langfristig besonders schwer zu variieren sind.

Zurückhaltung bei den Investitionen

Die Ausgaben für Aufträge steigen 1980 stärker als die Gesamtausgaben, wobei sich allerdings eine unterschiedliche Entwicklung zwischen den Investitionen und den laufenden Sachausgaben, die ebenfalls Aufträge an die Wirtschaft bringen, erkennen läßt. Die Investitionsausgaben werden 1980 um rund 3% ausgeweitet. Unter Berücksichtigung der Preissteige-

⁷⁾ Der Anteil der Ausgaben für die Erstellung von Leistungen betrug 1974 noch 49,4% der Gesamtausgaben, 1979 nur mehr 44%. Gleichzeitig sind die Finanzierungsausgaben von 19,3% (1974) auf 24,4% (1979) gestiegen.

Übersicht 6

Ausgaben für Aufträge

	1978 Erfolg	1979 Schätz- ung	1980 BVA	Verände- rung 1980 gegen 1979
	Mrd S			in %
Investitionen	21,6	23,3	24,0	+ 3,0
Laufender Sachaufwand	27,0	29,5	31,6	+ 7,1
Summe	48,6	52,8	55,6	+ 5,3
Investitionsförderung (einschl. Lawinenverbauung)	7,7	8,4	10,7	

runge wird daher der Bund im kommenden Jahr real weniger investieren⁸⁾. Die schwächere Ausweitung der Investitionsausgaben muß allerdings auch im Zusammenhang mit der angestrebten Ausweitung des Budgetspielraums gesehen werden. Hohe Investitionen verursachen in den nächsten Jahren erhebliche Folgekosten, die dann den Budgetspielraum wieder einengen. Außerdem sind gewisse Änderungen in der Nachfrage nach öffentlichen Leistungen zu berücksichtigen, die sich zum Teil aus der demographischen Entwicklung ergeben (abnehmende Kinderzahl) und eine schwächere Investitionstätigkeit ermöglichen.

Die Dämpfung der Investitionen trifft vor allem die Bauten. Diese Ausgaben werden — verglichen mit 1979 — um 2,7% erhöht und schrumpfen damit real. Vor allem der Straßenbau, für den auch nominell weniger Mittel zur Verfügung stehen als 1979, ist davon stark betroffen. Für Hochbauten und Sonderanlagen (vor allem bei den Betrieben) sind zumindest nominell mehr Mittel vorgesehen, die jedoch zu einer Steigerung der realen Nachfrage nicht ausreichen.

Auch die Ausgaben für Ausrüstungen steigen mit rund +4% schwächer als die prognostizierte Preissteigerungsrate. Der Bund wird daher den erwarteten kräftigen Anstieg der gesamten realen Ausrüstungsinvestitionen nicht stützen. Im Gegensatz zu den

Übersicht 7

Ausgaben für Bauten¹⁾

	1978 Erfolg	1979 Schätz- ung	1980 BVA	Verände- rung 1980 gegen 1979
	Mrd S			in %
Investitionen	16,1	18,3	18,8	+ 2,7
Käufe der Landesverteidigung	0,5	0,6	0,7	+ 18,7
Instandhaltungen	3,6	3,6	4,1	+ 13,9
Summe	20,2	22,5	23,6	+ 4,9

¹⁾ Nur Ausgaben für direkte Nachfrage. Investitionsförderungen sind daher nicht enthalten.

⁸⁾ In der Beurteilung der Investitionsausgaben ist allerdings zu berücksichtigen, daß bei der Post der für Investitionen zweckgebundene Anteil an den Fernspreckgebühren von 37% auf 34% herabgesetzt wurde, wodurch die im Budget ausgewiesenen Investitionen geschmälert werden. Allerdings sollen die Ausfälle durch Zwischenfinanzierungen im Rahmen des Fernmeldeinvestitionsgesetzes überbrückt werden.

Übersicht 8

Ausgaben an private Haushalte

	1978 Erfolg	1979 Schätz- ung	1980 BVA	Verände- rung 1980 gegen 1979 in %
	Mrd S			
Personalaufwand (Aktive) ¹⁾	69,7	74,8	79,1	+5,8
Transfers an private Haushalte	85,0	92,2	92,8	+0,7
Summe	154,7	167,0	171,9	+2,9
In % des persönlichen Brutto- einkommens	20,8	20,9	20,1	

¹⁾ Einschließlich Landeslehrer und personalaufwandsähnliche Ausgaben im Sachaufwand

Ausrüstungen, bei denen der Anteil des Bundes am Gesamtvolumen gering ist und weniger als 5% beträgt, wird die Zurückhaltung bei den Bauten für die Bauwirtschaft stärker spürbar, weil in diesem Bereich auf den Bund mehr als 10% der Gesamtnachfrage entfallen.

Für die Auswirkungen des Bundesvoranschlages auf die *Bauwirtschaft* empfiehlt es sich jedoch, nicht nur die Investitionen (Ausgaben für Neubauten), sondern auch die Ausgaben für Instandhaltungen und für Bauten der Landesverteidigung (die im laufenden Sachaufwand enthalten sind) zu berücksichtigen, weil sie annähernd gleiche Nachfrageeffekte und Beschäftigungswirkungen haben. Im Gegensatz zu den Investitionen werden diese Ausgaben für Bauten kräftig ausgeweitet. Insgesamt steigen daher die Ausgaben, die an die Bauwirtschaft fließen, im kommenden Jahr um rund 5%. Der Bund wird aber damit seine reale Nachfrage nach Bauleistungen dennoch insgesamt nicht erhöhen.

Ausgaben an private Haushalte steigen schwächer

Im Gegensatz zu den Aufwendungen für Aufträge, die der unmittelbaren Nachfrage dienen, werden die Ausgaben, die an private Haushalte fließen (dazu gehören die Personalausgaben für aktive Bedienstete und die Transferzahlungen), mit rund +3% schwächer steigen als die Gesamtausgaben. Der Personalaufwand für die aktiven Bediensteten wird zwar im kommenden Jahr um etwa 6% ausgeweitet, die Transferzahlungen hingegen stagnieren nahezu.

Die Zuwachsrate der *Personalausgaben* entspricht der Steigerung der Lohn- und Gehaltssumme in der gesamten Wirtschaft. Berücksichtigt man, daß der Personalstand des Bundes um etwa 0,5% ausgeweitet wird, steigen auch die Pro-Kopf-Gehälter der Bundesbediensteten annähernd gleich stark wie in der gesamten Wirtschaft.

Generell werden die Gehälter der öffentlich Bediensteten ab 1. Jänner 1980 um 4,2% angehoben. Für einzelne Gruppen werden noch zusätzliche Regelungen wirksam (Lehrer, Richter). Schließlich ist zu berücksichtigen, daß auch verschiedene Nebengebühren Mehrausgaben erfordern, wobei zum Teil Maßnahmen, die bereits früher beschlossen wurden, erst jetzt voll ausgabenwirksam werden. Außerdem wird auch der Personalaufwand des Bundes von der Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge (für Vertragsbedienstete) betroffen. Im Gegensatz zu früheren Jahren, als sich Unterschiede zwischen privatem und öffentlichem Sektor in einem zweijährigen Rhythmus abwechselten, ist nunmehr eine annähernd parallele Entwicklung der Gehaltszuwächse im öffentlichen und privaten Sektor festzustellen.

Die *Transferzahlungen* an private Haushalte sind mit

den Umverteilungsausgaben identisch, wenn man die Zuschüsse an die Pensionsversicherungen hinzurechnet. Diese Umverteilungsausgaben werden im nächsten Jahr kaum steigen. Die Absicht, den Ausgabenzuwachs im Bundeshaushalt zu verringern, spiegelt sich besonders in diesen Ausgaben.

Die Zuschüsse an die Pensionsversicherungen werden 1980 reduziert. Dieser Rückgang hat aber keinen Einfluß auf die Zuwachsrate der Pensionen. Mit Jahresbeginn werden die Pensionen um 5,6% erhöht. Neben verschiedenen Umschichtungen wird dieser Rückgang der Bundeszuschüsse durch eine Erhöhung der Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber ausgeglichen.

Die Pensionen der Bundesbediensteten werden pro Kopf voraussichtlich etwas weniger steigen als die Löhne und Gehälter der Aktiven. Die Zuwachsrate der Pensionen dürfte damit, im Gegensatz zu den Vorjahren, etwas niedriger sein als jene der ASVG-Pensionisten. Die Familienbeihilfen pro Kind werden 1980 nicht erhöht. Da die Zahl der Kinder weiter zurückgeht, werden auch die Ausgaben für die Familienbeihilfen leicht rückläufig sein. Diese dämpfenden Faktoren können durch verschiedene stärkere Steigerungen bei kleineren Gruppen von Transfers nicht kompensiert werden.

Insgesamt steigen die Ausgaben, die an private Haushalte fließen, im kommenden Jahr schwächer als der reale Konsum. Aus dem Bundeshaushalt ist daher im kommenden Jahr keine Stützung der privaten Konsumnachfrage zu erwarten.

Anstieg der Finanzierungsausgaben gebremst

In den vergangenen Jahren sind die *Finanzierungsausgaben* stark gestiegen. Das hat zu einer fühlbaren Verengung des Budgetspielraums geführt. Im Jahr 1980 wird daher versucht, die Zunahme dieser Ausgaben zu bremsen. Sie steigen etwa gleich stark wie die Gesamtausgaben. Allerdings zeigt sich in ihrer Entwicklung ein differenziertes Bild. Der *Finanzschuld-aufwand* wird auch im kommenden Jahr überproportional zunehmen, obwohl die Tilgungen nur etwa

gleich hohe Ausgaben erfordern wie 1979. Die Zunahme ist ausschließlich auf Zinszahlungen zurückzuführen, die 1980 rund 18 Mrd. S erfordern. Der Anteil des Finanzschuld aufwandes an den Gesamtausgaben steigt daher weiter und beträgt rund 12,5% der Gesamtausgaben (1979 rund 12%).

Neben dem Finanzschuld aufwand erfordert auch die Inanspruchnahme aus Haftungen erheblich mehr Mittel als im Vorjahr. Für die Exporthaftungen und Überweisungen an die Sondergesellschaften müssen 1980 insgesamt rund 3 Mrd. S aufgewendet werden, um Haftungs inanspruchnahmen zu vermeiden. Diese Aufwendungen haben sich seit 1977 mehr als verdoppelt. Die Entwicklung des Finanzschuld aufwandes und der Haftungen zeigt, daß die Vergrößerung des Budgetspielraums auch weiterhin auf erhebliche Probleme stößt.

Der Bund versucht daher, seine Finanzierungszuschüsse in anderen Bereichen zu drosseln. Die Zuschüsse zum Prämiensparen wurden reduziert (der Aufwand verringert sich zunächst nur geringfügig von 0,65 Mrd. S im Jahr 1979 auf 0,63 Mrd. S 1980, weil die alten Verträge noch zu den früheren Bedingungen erfüllt werden). Auch für das Bausparen wurden die Zuschüsse herabgesetzt, für das Wertpapiersparen überhaupt gestrichen. Diese Maßnahmen schmälern allerdings nicht die Ausgaben, sondern erhöhen die Steuereinnahmen.

Abgebaut werden ferner die Preisstützungen für landwirtschaftliche Produkte (Milch, Getreide). Es wird auch versucht, die Zuschüsse an den Unternehmenssektor zu bremsen. Diese Ausgaben (vor allem für Zinsstützungen) werden im kommenden Jahr nicht ausgeweitet, wenn man berücksichtigt, daß 1979 für diese Zwecke zusätzliche Ausgaben im Budgetvollzug bewilligt wurden. Es ist allerdings zu berücksichtigen, daß in der Inanspruchnahme dieser Mittel zeitliche Verschiebungen eintreten könnten und ein Teil der für 1979 vorgesehenen Mittel erst im kommenden Jahr ausgegeben wird.

Bei diesen Zuschüssen zeigt sich eine gewisse Verschiebung. Einerseits werden die Förderungen für bestimmte Wirtschaftszweige (Textil, Papier, Fremdenverkehr) deutlich ausgeweitet, andererseits stagnieren etwa die Mittel, die nach dem Gewerbestrukturverbesserungsgesetz ausgegeben werden.

Erhebliche Verlagerungen in der Ausgabenstruktur nach Aufgabenbereichen

Eine Aufgliederung der Ausgaben nach Aufgabenbereichen läßt in den Verschiebungen der Anteile an den Gesamtausgaben Veränderungen in den Schwerpunkten erkennen und zeigt, ob es gelungen ist, den Budgetspielraum zu vergrößern. Es empfiehlt sich, einen längeren Zeitraum zu betrachten. Es lassen

Ausgaben nach Aufgabenbereichen

	1977 Erfolg	1978 Erfolg	1979 Schätzung	1980 BVA
in % der Gesamtausgaben				
Erziehung und Unterricht	9,3	9,1	9,2	9,4
Forschung und Wissenschaft	3,1	3,0	3,1	3,1
Kunst	1,0	1,0	1,0	1,0
Kultus	0,1	0,1	0,1	0,1
Gesundheit	0,8	0,8	0,9	0,9
Soziale Wohlfahrt	25,7	24,9	24,0	22,7
Wohnungsbau	0,5	0,4	0,5	0,4
Straßen	4,3	4,5	4,7	4,8
Sonstiger Verkehr	22,1	21,8	21,0	21,1
Land- und Forstwirtschaft	2,3	2,4	2,8	2,8
Energiewirtschaft	0,3	0,1	0,1	0,1
Industrie und Gewerbe	0,9	1,2	1,4	1,3
Öffentliche Dienstleistungen	1,6	1,7	1,5	2,1
Private Dienstleistungen	0,6	0,7	0,6	0,6
Landesverteidigung	3,8	3,8	3,9	3,9
Staats- und Rechtssicherheit	3,5	3,5	3,4	3,4
Übrige Hoheitsverwaltung	20,1	21,0	21,8	22,3
davon Finanzschuld aufwand	9,6	11,1	11,8	12,5
Gesamtausgaben	100,0	100,0	100,0	100,0

sich zwei große Verschiebungen erkennen. Im Bereich "Soziale Wohlfahrt" konnten durch den Abbau der Pensionszuschüsse Einsparungen erzielt werden, die allerdings durch den Mehraufwand für Finanzschuld tilgungen zu einem großen Teil kompensiert werden. Der Abbau der Zuschüsse an die Pensionsversicherungen hat daher den Budgetspielraum nicht erheblich vergrößert. Weiters zeigt sich, daß die Ausgaben für die "Allgemeine Verwaltung" schwächer als die Gesamtausgaben stiegen. Andererseits sind die Ausgaben an die Wirtschaft (Landwirtschaft, Industrie und Gewerbe, Fremdenverkehr) ausgeweitet worden. In den übrigen Bereichen sind die Verschiebungen nur gering.

Hoher Anteil zweckgebundener Einnahmen

Bei den *Einnahmen* erschweren zwei Faktoren den Abbau des Budgetabganges: der hohe Anteil der zweckgebundenen Einnahmen an den Gesamteinnahmen und die sinkende Quote des Bundes an den Steuereinnahmen. Eine Steigerung der *zweckgebundenen Einnahmen* bewirkt gleich hohe Ausgaben und ist daher saldenneutral. Der Anteil der zweckgebundenen Einnahmen an den Gesamteinnahmen wird sich 1980 weiter erhöhen und fast ein Viertel der Gesamteinnahmen erreichen. Es setzt sich damit im kommenden Jahr eine bereits über einen längeren Zeitraum erkennbare Entwicklung fort (1975 betrug der Anteil der zweckgebundenen Einnahmen erst rund 22%), obwohl der zweckgebundene Anteil an den Fernsprecheinnahmen von 37% auf 34% gesenkt wurde und die zweckgebundenen Steuereinnahmen unterproportional steigen.

Übersicht 10

Gesamteinnahmen

	1978 Erfolg	1979 Schätz- ung	1980 BVA	Verände- rung 1980 gegen 1979
	Mrd S			in %
Steuern (netto)	121,9	135,0	144,4	+ 7,0
Steuerähnliche Einnahmen	34,8	37,1	40,0	+ 7,8
Betriebseinnahmen	42,5	46,2	49,1	+ 6,3
Sonstige	15,8	18,7	19,8	+ 5,9
Gesamteinnahmen	215,0	237,0	253,3	+ 6,9
	in % der Gesamteinnahmen			
Steuern (netto)	56,7	56,9	57,0	
Steuerähnliche Einnahmen	16,2	15,7	15,8	
Betriebseinnahmen	19,8	19,5	19,4	
Sonstige	7,3	7,9	7,8	
Gesamteinnahmen	100,0	100,0	100,0	

Die stärkere Zunahme der zweckgebundenen Einnahmen ergibt sich aus dem überproportionalen Anstieg der steuerähnlichen Einnahmen, die zur Gänze zweckgebunden oder zweckgewidmet sind. Diese Einnahmen steigen um fast 8%, weil sie zu einem nicht geringen Teil von der Höchstbeitragsgrundlage zur Krankenversicherung abhängig sind (vor allem Arbeitslosenversicherungsbeiträge, Sonderbeitrag gemäß § 12 WBG, Schlechtwetterentschädigungsbeitrag), die von 12.800 S auf 13.400 S erhöht wird. Auch in den sonstigen Einnahmen sind einige stark steigende zweckgebundene Einnahmen enthalten (z. B. Mauten, Haftungsentgelte).

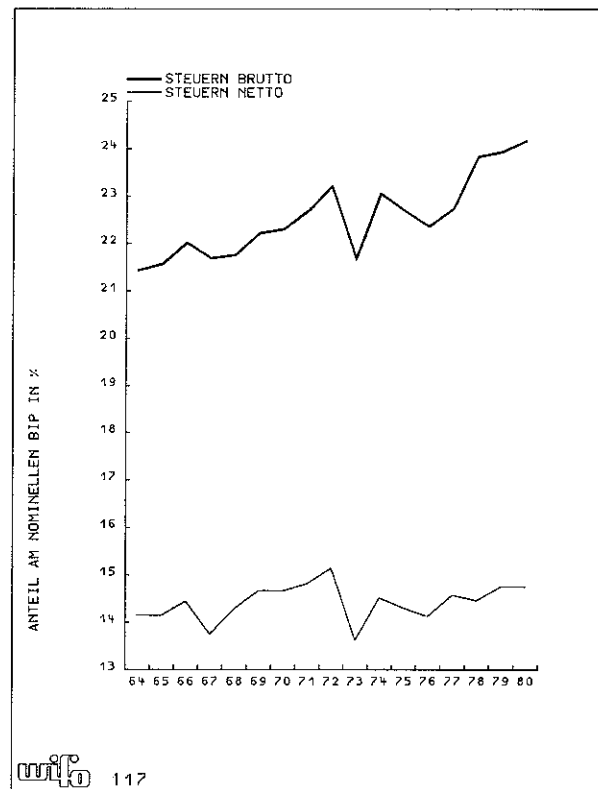
Bundesanteil an Steuereinnahmen sinkt

Nicht nur der steigende Anteil der zweckgebundenen Einnahmen, sondern auch die *sinkende Steuerquote* des Bundes ist eine längerfristige Entwicklung, die sich 1980 fortsetzt. Das Bruttosteueraufkommen steigt 1980 um 8% und damit rascher als das Nettosteueraufkommen, das sich um 7% erhöht. Der Anteil des Bundes an den Steuereinnahmen geht daher weiter zurück. 1980 werden dem Bund von den eingehobenen Steuern rund 62,9% verbleiben. Anfang der siebziger Jahre betrug dieser Anteil im Durchschnitt noch rund 65%, er ist seither (sieht man vom Jahre 1977 ab, als die Erhöhung ausschließlicher Bundesabgaben diese Entwicklung kurzfristig stoppte) ständig gesunken.

Der Anteil der Steuereinnahmen, die vom Bund eingehoben werden, am Brutto-Inlandsprodukt (Brutto-Steuerquote) wird auf 24,2% steigen (1979 23,9%). Netto hingegen bleibt die Steuerquote konstant (jeweils 14,8%). Deutlich zeigt sich dieses Auseinanderklaffen von Brutto- und Nettosteuerquoten in einem längerfristigen Vergleich. Zwischen 1969 und 1980 ist zwar die Bruttoquote um 2 Prozentpunkte gestiegen (von 22,2% im Jahre 1969 auf 24,2% 1980), die Nettoquote blieb jedoch konstant (jeweils rund 14,7%).

Abbildung 3

Steuerquoten



Diese unterschiedliche Entwicklung der Steuerquoten erschwert für den Bund die Budgetfinanzierung. Für die Steuerpflichtigen und ihre Forderung nach Steuerentlastung sind die Bruttoquoten maßgebend, für die Budgetfinanzierung des Bundes aber die Nettoquote, wobei die Steuern die wichtigste Finanzierungsquelle des Bundes sind, weil sie rund 57% der Gesamteinnahmen erbringen.

Die Abweichungen zwischen Brutto- und Netto-Steuerquote werden vorwiegend dadurch verursacht, daß die ausschließlichen Bundesabgaben überwiegend mengen- oder einheitswertabhängig sind und sich daher im Vergleich zum Gesamtsteueraufkommen unterproportional entwickeln. Für 1980 kommt noch dazu, daß die Steigerungsraten der Einkommensteuer und Grunderwerbsteuer überdurchschnittlich hoch sind, der Anteil des Bundes an diesen Steuern aber gering ist⁹⁾.

Im Steueraufkommen, das nach den derzeit verfügbaren Prognosen als realistisch geschätzt angesehen werden kann, zeichnet sich im kommenden Jahr eine starke Verschiebung zu den Steuern vom Einkommen ab. Sowohl in der Lohnsteuer als auch bei den gewinnabhängigen Steuern ist die *Progressionswirkung*

⁹⁾ Vom Bruttoaufkommen der Einkommensteuer erhält der Bund rund 36%; von der Gewerbesteuer 4%.

Übersicht 11

Steuereinnahmen
(Brutto)

	1978 Erfolg	1979 Schätz- ung	1980 BVA	Verände- rung 1980 gegen 1979 in %
	Mrd. S			
Steuern				
vom Einkommen	89,4	95,6	106,7	+ 11,6
von der Einkommens- verwendung	101,1	112,0	117,2	+ 4,6
vom Vermögen und Vermögensverkehr	6,6	7,4	8,4	+ 13,5
von Einfuhren	3,9	4,2	4,4	+ 4,8
Summe	201,0	219,2	236,7	+ 8,0

voll spürbar. Die Einnahmen an Lohnsteuer werden um rund 12% steigen. Der Anteil der Lohnsteuer an den steuerpflichtigen Masseneinkommen wird sich dadurch auf rund 10,5% erhöhen (1979 9,7%). Das Aufkommen an gewinnabhängigen Steuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer, Kapitalertragsteuer) steigt mit +11,2% ebenfalls überproportional, weil eine Reihe von Faktoren, die in den letzten Jahren das Aufkommen dämpften, an Einfluß verloren und die Auswirkungen des Zweiten Abgabenänderungsgesetzes 1977 die Einnahmen zusätzlich erhöhen dürften. Verglichen mit der Zunahme der Gewinne ist daher mit stärkeren Entzugseffekten an Liquidität im Unternehmenssektor zu rechnen. Neben den einkommensabhängigen Steuern werden voraussichtlich auch die Abgaben vom Vermögen und Vermögensverkehr überdurchschnittlich steigen, obgleich sich bei diesen Steuern diskretionäre Maßnahmen (Erhöhung der Einheitswerte) noch nicht spürbar im Aufkommen auswirken dürften. Die Verschiebungen in der Steuerstruktur zu den Steuern vom Einkommen und Vermögen dürften im kommenden Jahr jedenfalls die Steuerbelastung stärker fühlbar machen.

Die *Steuern von der Einkommensverwendung* steigen im kommenden Jahr deutlich schwächer als die gesamten Steuereinnahmen. Die gesamten Umsatzsteuereinnahmen werden dadurch gedämpft, daß im Vergleich zum laufenden Jahr auch die Resteingänge an Investitionssteuer wegfallen. Die Mehrwertsteuereinnahmen (+6½%), die annähernd gleich stark wie der private Konsum steigen, werden durch die Nachfrageverschiebungen etwas gedämpft, weil im kommenden Jahr der private Konsum, im Gegensatz zu 1979, etwas schwächer wachsen wird als die gesamte Inlandsnachfrage. Von den übrigen Steuern der Einkommensverwendung ist ein erheblicher Teil mengenabhängig und entwickelt sich daher unterproportional.

Auch die *Steuern von den Einfuhren* steigen schwächer, als auf Grund der Importentwicklung zu erwarten wäre. Änderungen in der Warenstruktur und der

regionalen Herkunft der Importe verringern die durchschnittliche Zollbelastung der Importe weiter, sie wird aber nur noch schwach sinken. 1980 wird die durchschnittliche Zollbelastung der Importe 1% betragen (1978 1,1%). Zum Vergleich betrug die durchschnittliche Zollbelastung vor Beginn des Zollabbaues 5,7% (1971).

Zusammenfassung

Der Bund beabsichtigt im kommenden Jahr, das Budgetdefizit zu verringern und den Budgetspielraum wieder zu vergrößern. Wenngleich auch die Einnahmen (insbesondere durch die Progressionswirkung der Lohn- und Einkommensteuer) dazu beitragen werden, dieses Ziel zu erreichen, wird der Budgetabgang vor allem durch die Zurückhaltung bei den Ausgaben reduziert, deren globale Zuwachsrate unter der Preissteigerungsrate liegt.

Die Dämpfung der Ausgabensteigerung trifft vor allem Transferausgaben; die Ausgaben, die unmittelbar nachfragewirksam sind, steigen hingegen stärker als die Gesamtausgaben. Wenn es gelingt, den Voranschlag einzuhalten, sind im kommenden Jahr zwar leicht restriktive Wirkungen vom Bundeshaushalt zu erwarten, sie dürften aber geringer sein, als die Verringerung des Defizits vermuten ließe.

Der Bundeshaushalt wird im kommenden Jahr vor allem den privaten Konsum dämpfen. Die Steuerprogression und die Maßnahmen, die zur Verringerung der Zuschüsse an die Pensionsversicherungen ergriffen wurden, verringern die Zuwachsrate der verfügbaren Einkommen. Die Transferausgaben, die an private Haushalte fließen, bringen ebenfalls keine Impulse für den Konsum.

Die Investitionsnachfrage wird durch den Bund im kommenden Jahr nicht zusätzlich stimuliert. Allerdings wird der Bund zusätzliche Nachfrage über den öffentlichen Konsum entfalten und außerdem die Finanzierung im Unternehmensbereich stützen. Es läßt sich allerdings schwer abschätzen, in welchem Ausmaß diese Zuschüsse zusätzliche private Nachfrage schaffen.

Es zeigt sich, daß trotz des Abbaues des Budgetdefizits der Budgetspielraum weiter eng ist, weil verschiedene Finanzierungsausgaben (Finanzschuldauflauf, Haftungsübernahmen) noch immer stark zunehmen. Diese Ausgaben können durch diskretionäre Maßnahmen nicht unmittelbar eingeschränkt werden. Untersucht man den Bundesvoranschlag 1980 in einem längeren zeitlichen Zusammenhang, zeigt sich, daß zwar einerseits versucht wird, verschiedene Entwicklungen zu stoppen, die in den kommenden Jahren das Budget weiter belastet hätten, daß sich andererseits jedoch gewisse Tendenzen fortsetzen. Man trachtet, durch eine Verringerung des

Bundeszuschusses an die Pensionsversicherungen und durch schwächere Zunahmen der Finanzierungsausgaben (wozu auch der Abbau der Sparförderung gehört) den Bundeshaushalt wieder stärker unmittelbar nachfragewirksam zu machen und die Zunahme künftiger Belastungen einzudämmen.

Diesen Tendenzen, die eine größere Beweglichkeit des Bundeshaushalts bewirken sollen, stehen auch gegenläufige Entwicklungen gegenüber, die sich bereits in den letzten Jahren zeigten und auch 1980

nicht gestoppt werden können. Der Finanzschuldaufwand und die Ausgaben für Haftungen steigen weiter; auf der Einnahmenseite nimmt der Anteil der zweckgebundenen Einnahmen zu, und es verringert sich die Quote der Steuereinnahmen weiter, die dem Bund verbleiben. Dazu kommt, daß der Abbau des Defizits durch die weiterhin unterdurchschnittliche Kapazitätsauslastung erschwert wird.

Gerhard Lehner