

Der Bundesvoranschlag 1986

Der *Bundesvoranschlag*¹⁾ für das Jahr 1986 sieht im *Grundbudget* Ausgaben von 492,45 Mrd. S und Einnahmen von 388,74 Mrd. S vor. Der Bruttoabgang beträgt somit 103,71 Mrd. S. Das Nettodefizit (nach Abzug der Finanzschuldtilgungen) beläuft sich auf 65,60 Mrd. S. Neben dem Grundbudget ist, wie in den Vorjahren, ein *Konjunkturausgleichshaushalt* vorgesehen, der insgesamt 4,66 Mrd. S Ausgaben enthält, wovon 2,99 Mrd. S auf die Stabilisierungsquote und 1,67 Mrd. S auf die Konjunkturbelebungsquote entfallen.

Übersicht 1

	Der Bundesvoranschlag 1986			
	1984 Erfolg	1985 Schätzung Mrd. S	1986 BVA	Veränderung 1985/86 In %
Gesamtausgaben	435,1	462,9	492,4	+ 6,4
Gesamteinnahmen	344,9	369,7	388,7	+ 5,1
Gesamtgebarungsabgang	90,2	93,2	103,7	+ 11,3
Inlandwirksames Defizit	40,2	50,3	53,2	+ 5,8

Die voraussichtliche Entwicklung 1985²⁾

Im Jahr 1985 weichen die Gesamtausgaben und die Gesamteinnahmen im Vollzug voraussichtlich nur geringfügig vom Voranschlag ab. Die Ausgaben dürften nach den Informationen von Ende Oktober um etwa 0,6 Mrd. S niedriger sein, als ursprünglich präliminiert wurde; die Einnahmen sind um etwa 0,5 Mrd. S höher als veranschlagt. Der Gesamtgebarungsabgang wäre damit um 1,1 Mrd. S geringer und würde 1985 etwa 93,2 Mrd. S betragen (gegen 94,3 Mrd. S im Voranschlag).

Obgleich der Voranschlag somit global weitgehend eingehalten wird, gibt es in einzelnen Komponenten der Ausgaben und Einnahmen im Vollzug nicht unerhebliche Abweichungen. Für Finanzschuldentilgungen sind 5 Mrd. S weniger erforderlich als ursprünglich geplant. Diesen Minderausgaben stehen jedoch Mehraufwendungen in anderen Bereichen gegenüber. Im Gegensatz zum Bruttoabgang erhöht sich daher das Nettodefizit 1985 voraussichtlich auf 64,3 Mrd. S (gegen 60,4 Mrd. S im Voranschlag), das sind 4,7% des nominellen BIP (1984 4,5%, 1983 5,5%).

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

²⁾ Die in diesem Artikel verwendeten Schätzungen über die voraussichtlichen Ausgaben und Einnahmen für 1985 beruhen auf dem Informationsstand von Ende Oktober.

Die Wirtschaftsentwicklung verläuft 1985 annähernd so, wie bei Erstellung des Voranschlags prognostiziert wurde. Die Unterschiede zwischen Voranschlag und Vollzug bei einzelnen Einnahmen und Ausgaben lassen sich daher nur zu einem geringen Teil auf Konjunkturänderungen zurückführen. Bei den Einnahmen bleiben die steuerähnlichen Einnahmen und die Betriebseinnahmen etwas hinter den ursprünglichen Annahmen zurück. Diese Mindereinnahmen werden jedoch durch höhere sonstige Einnahmen mehr als kompensiert. Diese zusätzlichen Einnahmen sind aber weniger konjunkturbedingt als vielmehr durch Sonderfaktoren entstanden.

Bei den einzelnen Steuern sind ebenfalls recht unterschiedliche Entwicklungen erkennbar. Alle einkommensabhängigen Steuern bringen im Vergleich zum Voranschlag erhebliche Mehreinnahmen. Die Einnahmen aus Mehrwertsteuer und anderen Verbrauchsteuern bleiben hingegen hinter den Erwartungen zurück. Die schwächere Steigerung des Mehrwertsteueraufkommens ist vor allem darauf zurückzuführen, daß die mehrwertsteuerpflichtigen Nachfragekomponenten schwächer zunehmen als ursprünglich angenommen. Für die Beurteilung der für 1986 präliminierten Steuern ist es erforderlich, von den modifizierten Einnahmen auszugehen. Ein Vergleich mit dem Voranschlag 1985 würde zu falschen Schlüssen führen.

Bei den Ausgaben werden neben den Tilgungen auch bei den Zinsen für die Finanzschuld erhebliche Einsparungen im Vergleich zum Voranschlag erzielt. Auf Grund des steigenden Anteils jener Finanzschulden, die mit variablen Zinssätzen ausgestattet sind, dämpft das sinkende Zinsniveau 1985 die Zinsausgaben. Insgesamt dürften sich somit beim Finanzschuldenaufwand Einsparungen von 7 Mrd. S ergeben. Diesen Einsparungen stehen jedoch Mehrausgaben gegenüber. Die Bundeszuschüsse an die Pensionsversicherungen sind höher als geplant, obwohl sich die Beschäftigung und die Lohnsumme weitgehend so entwickeln, wie bei Erstellung des Budgets angenommen wurde. Diese Aufwendungen müßten auf Grund ihrer Konzeption wie ein automatischer Stabilisator wirken. Diese Effekte werden jedoch in der Pensionsversicherung von Struktureinflüssen überlagert, die einerseits aus der Erhöhung der Belastungsquote (Relation Beitragszahler zu Pensionen), andererseits aus zeitlichen Verzögerungen stammen. Andere wichtige Ausgabenüberschreitungen, wie jene für Preisausgleiche, aber auch beim Personalaufwand, sind ebenfalls nicht unmittelbar konjunkturabhängig.

Die *Nachfragewirkungen* des Bundeshaushalts 1985 werden durch den Vollzug nur geringfügig modifiziert, obwohl sich die Ausgaben etwas zu den nachfragewirksameren Komponenten verschieben. Das inlandwirksame Defizit wird daher heuer auch etwas höher sein als veranschlagt. Der Bund beansprucht 1985 das Produktionspotential etwa in dem Ausmaß wie ursprünglich bei Erstellung des Voranschlags geplant war. Der Anteil der inlandwirksamen Ausgaben am Produktionspotential liegt nach der gegenwärtig abschätzbaren Entwicklung bei 27,7% (nach dem Voranschlag wäre er bei 27,6% gelegen). Die inlandwirksamen Einnahmen betragen heuer voraussichtlich 24,1% des Produktionspotentials (gegen 24,3% im Voranschlag). Im Vergleich zu 1984 dürfte jedoch 1985 die Nachfragewirksamkeit des Bundeshaushalts zunehmen.

Veränderungen in den Aufgaben prägen Bundeshaushalt

Der Bundeshaushalt wird immer stärker von *längerfristigen* Einflüssen und Verschiebungen in der Aufgabenstruktur geprägt. Die "klassischen Funktionen" des Bundes (Hoheitsverwaltung, innere und äußere Sicherheit), aber auch die Bereitstellung von Infrastruktur (Straßen, sonstiger Verkehr) verliert an Bedeutung. Die Finanzierungen hingegen werden zunehmend wichtiger. Die Aufgliederung der Ausgaben des Bundes nach 17 Aufgabenbereichen läßt längerfristig diese Verschiebungen deutlich erkennen. Auf die Hoheitsverwaltung (ohne Finanzschuldenaufwand), innere und äußere Sicherheit, Straßen, sonstiger Verkehr und Bildung entfielen 1982 insgesamt noch 50,2% des gesamten Budgetvolumens. 1986

werden es hingegen nur noch 46,9% sein. Für Finanzierungen (Finanzschuldenaufwand, Industrie und Gewerbe, private Dienste, Land- und Forstwirtschaft) wurden 1982 18,9% der Gesamtausgaben verwendet, 1986 werden es bereits 22,5% sein. Dazu kommt, daß etwa bei den Ausgaben für Straßen die Überweisungen an Sondergesellschaften, die auch Finanzierungsausgaben sind, immer stärkeres Gewicht erhalten. Der Bund finanziert immer mehr Aktivitäten in öffentlichen Bereichen oder im privaten Sektor. Diese deutlichen Verlagerungen, die sich in den letzten Jahren sehr rasch vollzogen, beeinflussen die Wirkungen öffentlicher Haushalte und sind auch in der Beurteilung künftiger stärker zu beachten. In diesem Zusammenhang sind zwei Aspekte wichtig. Zum einen lassen sich die Effekte der Finanzierungsausgaben viel schwerer abschätzen als bei den direkt nachfragewirksamen Ausgaben, die bei den klassischen Staatsfunktionen und in der Infrastruktur dominieren. Zum anderen verlaufen die Anpassungsprozesse langsamer, die zeitlichen Verzögerungen zwischen finanzpolitischer Entscheidung und Nachfrageeinflüssen einerseits und der Ausgabenwirksamkeit andererseits werden immer größer. Auch die Multiplikatoren werden geringer als früher. Um die gleichen Nachfrage- und Beschäftigungswirkungen zu erzielen, müßten daher, abgesehen von den Preis- und Produktivitätseffekten, mehr Mittel eingesetzt werden.

Zunehmende zeitliche Verzögerungen sind nicht nur bei den Ausgaben, sondern auch bei den Einnahmen, vor allem den Steuern zu beobachten³⁾. Sie schwächen daher auch die Wirksamkeit automatischer Stabilisatoren, die zudem durch Strukturfaktoren gedämpft werden. Sowohl die Verlagerungen auf der Ausgabenseite als auch die Entwicklungen im Steuersystem führen dazu, daß der Zusammenhang zwischen Bundeshaushalt und Konjunktur schwächer wird. Vor allem der Saldo reagiert auf die Konjunktur weniger stark als früher. Das erschwert eine automatische Budgetkonsolidierung im Aufschwung. Die stärkere Bedeutung längerfristiger Aspekte im Bundeshaushalt läßt sich auch im Entwurf zu einem neuen Haushaltsrecht erkennen, das eine Budgetprognose für vier Jahre vorsieht. In der Beschreibung und Beurteilung des jeweiligen Bundeshaushalts müssen die längerfristigen Aspekte gegenüber der Frage, ob ein Bundesvoranschlag restriktiv oder expansiv wirkt, stärker betont werden.

Der Bund wird 1986 das Produktionspotential der österreichischen Wirtschaft etwa gleich stark beanspruchen wie 1985, und die Entzugseffekte der Einnahmen werden ebenfalls etwa gleich stark sein wie im laufenden Jahr. Der Anteil der inlandwirksamen Ausgaben am Produktionspotential liegt 1986 bei

³⁾ Lehner, G. "Steueraufkommen und Konjunktur", WIFO-Monatsberichte 2/1984

Übersicht 2

Ausgaben nach Aufgabenbereichen

	1982	1983	1984	1985	1986
	Erfolg	Erfolg	Erfolg	Schätzung	BVA
	in % der Gesamtausgaben				
Erziehung und Unterricht	9,0	8,7	8,6	8,3	8,2
Forschung und Wissenschaft	3,0	3,0	3,0	3,0	3,1
Kunst	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Kultus	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Gesundheit	0,8	0,8	0,8	1,0	1,1
Soziale Wohlfahrt	23,9	25,3	24,0	24,1	23,3
Wohnungsbau	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3
Straßen	4,5	4,0	3,9	3,8	3,4
Sonstiger Verkehr	20,2	19,8	19,4	18,7	19,0
Land- und Forstwirtschaft	2,5	2,7	2,7	2,9	2,6
Energiewirtschaft	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1
Industrie und Gewerbe	2,0	2,0	2,2	2,1	2,3
Öffentliche Dienstleistungen	1,7	1,7	1,8	1,8	1,7
Private Dienstleistungen	0,7	0,7	0,7	0,8	0,9
Landesverteidigung	3,6	3,9	3,6	3,7	3,6
Staats- und Rechtssicherheit	3,3	3,3	3,2	3,0	3,0
Übrige Hoheitsverwaltung	23,3	22,6	24,7	25,3	26,4
davon Finanzschuldenaufwand	13,7	13,0	15,3	14,6	16,7
Gesamtausgaben	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Übersicht 3

Potential Output und Bundeshaushalt

	Inlandwirksame Ausgaben	Inlandwirksame Einnahmen	Steuern brutto	Steuern netto
	Anteil am Potential Output in %			
Ø 1970/1974	24,2	24,1	22,2	14,3
1975	26,7	22,9	21,8	13,7
1976	26,9	23,3	21,7	13,7
1977	26,6	23,8	22,2	14,2
1978 ¹⁾	26,5	23,2	22,1	13,8
1979 ¹⁾	26,6	23,8	22,5	14,3
1980 ¹⁾	26,5	24,2	22,6	14,1
1981 ¹⁾	26,6	24,6	23,1	14,6
1982 ¹⁾	26,9	23,4	21,7	13,7
1983 ¹⁾	27,8	23,5	21,8	13,8
1984	26,7	23,7	22,6	14,4
1985 Schätzung ¹⁾	27,7	24,1	23,2	14,7
1986 BVA ¹⁾	27,6	24,0	23,2	14,7

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

27,6% (1985 27,7%, 1984 26,7%). Er ist damit zwar nicht höher als 1985, übersteigt aber den langjährigen Durchschnitt. Bei den Einnahmen verändern sich die Entzugseffekte gegenüber dem Vorjahr ebenfalls kaum, übertreffen aber mit 24,0% deutlich den langjährigen Durchschnitt. Sowohl der ungewichtete als auch der gewichtete Saldo verändert sich 1986 im Vergleich zu den Vorjahren viel weniger. Der zusätzliche Nachfrageimpuls aus dem Bundesvoranschlag 1986 dürfte daher insgesamt gering sein.

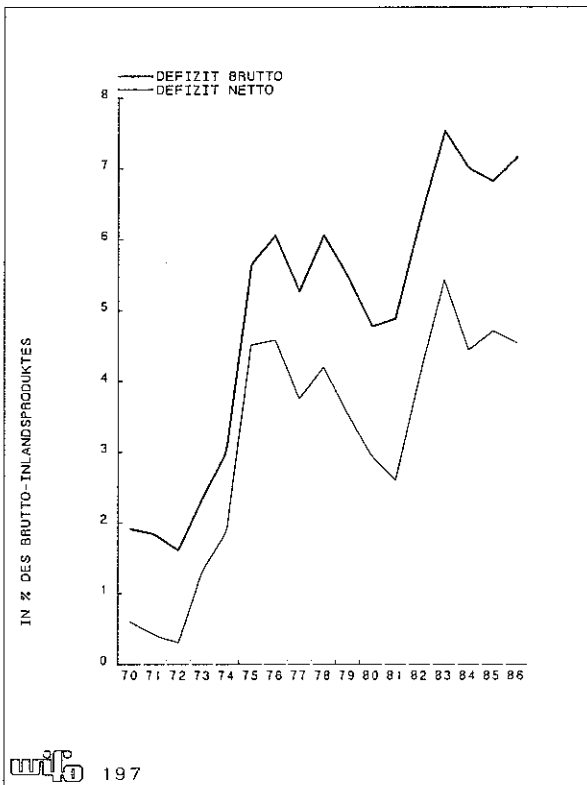
Die deutlichen längerfristigen Verschiebungen im Bundeshaushalt lassen sich auch in der *Ausgabenstruktur* nach ökonomischen Kriterien erkennen. Die Ausgaben für die Erstellung von öffentlichen Leistungen verlieren zunehmend an Priorität. Mit 194,7 Mrd. S entfallen auf sie 1986 nur mehr 39,6% des gesamten Ausgabenvolumens (1985 41,2%, 1984 41,0%). Noch Mitte der siebziger Jahre hat der Bund für die Bereitstellung öffentlicher Leistungen 48% seiner Gesamtausgaben verwendet. Dieser Bereich umfaßt den Großteil jener Ausgaben, die nach herkömmlicher Auffassung besonders nachfragewirksam sind und hohe Multiplikatorwirkungen haben.

Die Ausgaben zur Umverteilung (Transfers an private Haushalte, Zuschüsse zur Pensionsversicherung) sind 1986 mit 149,4 Mrd. S veranschlagt. Sie erfordern rund 30% des Budgetvolumens. Dieser Anteil schwankt zwar in den einzelnen Jahren nicht unerheblich, bleibt langfristig aber recht stabil. Die Ausgaben für die Finanzierung, deren Anteil langfristig kräftig steigt, betragen 1986 148,3 Mrd. S. Auf sie entfallen somit 30,1% (1985 28,1%, 1984 28,5%). Mitte der siebziger Jahre betrug der Anteil der Finanzierungsausgaben an den gesamten Ausgaben erst 20%.

Die Verschiebungen in der Ausgabenstruktur zeigen deutlich, daß es sich nicht bloß um kurzfristige Veränderungen handelt, die aus dem Bestreben entstehen, den Ausgabenzuwachs zu bremsen, wobei die Aufwendungen für die Erstellung öffentlicher Leistungen

Abbildung 1

Entwicklung des Budgetdefizits



Übersicht 4

Entwicklung der Budgetsalden

	1983	1984	1985	1986
	Erfolg	Erfolg	Schätzung	BVA
	Veränderung gegen das Vorjahr in Mrd. S			
Bruttosaldo	-19,3	+ 0,9	- 3,0	-10,5
Nettosaldo	-19,0	+ 8,2	- 7,0	- 1,2
Nachfragewirksamer Saldo				
ungewichtet	-13,4	+13,9	-10,2	- 3,0
gewichtet	-10,9	+ 3,9	-11,2	- 3,2

- + Verringerung des Defizits
- Vergrößerung des Defizits

Übersicht 5

Ausgaben in ökonomischer Gliederung

	1984	1985	1986	Veränderung
	Erfolg	Schätzung	BVA	1985/86
	Mrd. S			In %
Ausgaben zur				
Erstellung von Leistungen	178,5	190,6	194,7	+ 2,2
Umverteilung	132,7	142,3	149,4	+ 5,0
Finanzierung	123,9	130,0	148,3	+14,1
Gesamtausgaben	435,1	462,9	492,4	+ 6,4
	In % der Gesamtausgaben			
Ausgaben zur				
Erstellung von Leistungen	41,0	41,2	39,6	
Umverteilung	30,5	30,7	30,3	
Finanzierung	28,5	28,1	30,1	
Gesamtausgaben	100,0	100,0	100,0	

am leichtesten zu beeinflussen sind. Der längerfristige Vergleich läßt erkennen, daß strukturelle Tendenzen maßgeblich sind, die sich aus geänderten Prioritäten, der demographischen Entwicklung, aber auch aus den neuen Aufgaben des Staates (Bundes) ergeben.

Starke Zurückhaltung bei Ausgaben für direkte Aufträge

Die Erstellung von öffentlichen Leistungen umfaßt jene Ausgaben, die zu unmittelbaren Aufträgen des Bundes führen (Investitionen, laufender Sachaufwand), und die Personalausgaben. Für die direkten Aufträge des Bundes sind 1986 80,1 Mrd. S vorgesehen, um 1,8% mehr als 1985. Auf Grund dieser nominellen Zuwachsrates wäre im kommenden Jahr mit einem realen Rückgang der Aufträge des Bundes zu rechnen. Besonders deutlich ist die Zurückhaltung bei den direkten *Investitionen* des Bundes. Sie sind 1986 mit 30,6 Mrd. S präliminiert. Das ergäbe gegen 1985 einen leichten nominellen Rückgang (—1,9%) Real ist somit für das nächste Jahr ein spürbarer Rückgang der Investitionen des Bundes zu erwarten. Der Anteil der Investitionen an den Gesamtausgaben geht daher weiter zurück. Er liegt 1986 bei 6,2% (1985 6,7%, 1984 6,6%).

In der Investitionstätigkeit zeigt sich eine deutliche Differenzierung zwischen Betrieben und Hoheitsverwaltung. Die Abschwächung der Investitionen ist ausschließlich auf die Hoheitsverwaltung zurückzuführen. Sie investiert nominell mit 13,2 Mrd. S um 9% weniger, wogegen die Betriebe (vor allem Bahn und Post) mit 17,4 Mrd. S um 4,2% mehr auszugeben beabsichtigen als 1985.

Der Rückgang in den Investitionen der Hoheitsverwaltung ist nicht nur kurzfristig, sondern vor allem auf längerfristig wirksame Faktoren zurückzuführen und läßt sich bereits seit Jahren erkennen. Schon 1980 waren die Ausgaben für Investitionen in der Hoheitsverwaltung mit 13,0 Mrd. S annähernd gleich hoch wie 1986 veranschlagt.

Diese deutliche Zurückhaltung bei den Investitionen läßt sich vor allem auf vier Faktoren zurückführen:

1 Änderungen in den Prioritäten: Das trifft vor allem für den Straßenbau, aber auch den Hochbau zu

Bei den Straßen zeigt sich diese Entwicklung vor allem in einer sparsameren Bauweise (Ausführung) der Straßen und einer Straffung des noch vorgesehenen Straßennetzes. Im Hochbau dämpfte auch die demographische Entwicklung (sinkende Schülerzahlen) die Nachfrage nach Investitionen.

2. Ein Teil der Infrastrukturinvestitionen wird außerhalb des Budgets getätigt (Sondergesellschaften). Sie führen (mit zeitlichen Verzögerungen) zu Finanzierungsausgaben und tragen daher zu Umschichtungen in der Ausgabenstruktur bei
3. Investitionen verursachen langfristig Folgeausgaben. Es spielt daher längerfristig die Kapazitätsauslastung eine Rolle.
4. Neben diesen längerfristigen Strukturaspekten ist auch noch ein kurzfristiger Gesichtspunkt zu berücksichtigen. Die Investitionen sind großteils Ermessensausgaben und damit leichter zu beeinflussen. Der enge Budgetspielraum und die Absicht, das Budgetdefizit nicht noch stärker steigen zu lassen, wirken sich daher bei den Investitionsausgaben besonders stark aus. Die längerfristigen Komponenten stützen zudem diese Vorgangsweise.

In den Investitionen zeigt sich eine deutliche Differenzierung zwischen Bauten und Ausrüstungen. Die Bauten, für die 20,7 Mrd. S vorgesehen sind, werden gegen 1985 um 7,6% eingeschränkt, die Ausrüstungen werden hingegen um 12,5% ausgeweitet.

Innerhalb der *Bauten* werden vor allem die Ausgaben für die direkten Investitionen im Straßenbau stark verringert. Sie liegen mit 5,8 Mrd. S um 22% unter den für 1985 vorgesehenen Aufwendungen. Bei den Hochbauten ist insgesamt ebenfalls mit einem erheblichen realen Rückgang zu rechnen, weil 1986 auch nominell mit 6,6 Mrd. S um 4,3% weniger Mittel vorgesehen sind als 1985. Die Stagnation zeigt sich sowohl bei Schulen als auch Verwaltungsgebäuden und Hochbauten der Betriebe. Lediglich für Sonderanlagen (Oberbau bei Bahn, spezielle Bauten der Post) geben die Betriebe mehr aus.

Neben den Investitionen sind für die Bauwirtschaft auch noch die Ausgaben für Instandhaltungen und die Bauten der Landesverteidigung für die Nachfrage wichtig. Bei den Instandhaltungen läßt sich im Ver-

Übersicht 6

	Ausgaben für Aufträge			
	1984 Erfolg	1985 Schätzung Mrd. S	1986 BVA	Veränderung 1985/86 in %
Investitionen	28,8	31,2	30,6	— 1,9
<i>Bauten</i>	20,3	22,4	20,7	— 7,6
<i>Ausrüstungen</i>	8,5	8,8	9,9	+ 12,5
Laufender Sachaufwand	43,8	47,5	49,5	+ 4,2
Summe	72,6	78,7	80,1	+ 1,8

Übersicht 7

	Ausgaben für Bauten			
	1984 Erfolg	1985 Schätzung	1986 BVA	Veränderung 1985/86 in %
	Mrd. S			
Investitionen	20,3	22,4	20,7	— 7,6
Instandhaltungen	5,2	5,8	6,0	+ 3,4
Bauten der Landesverteidigung	1,1	1,2	1,1	— 8,3
Summe	26,6	29,4	27,8	— 5,4
Hochbau	10,5	11,1	10,9	— 1,8
Tiefbau	8,8	10,4	9,1	— 12,5
Sonderanlagen	7,3	7,9	7,8	— 1,3
Summe	26,6	29,4	27,8	— 5,4

gleich zu den Vorjahren ebenfalls eine gewisse Zurückhaltung erkennen. Sie sind mit rund 6 Mrd S für 1986 präliminiert, rund 3% mehr als 1985. Das würde keine reale Ausweitung dieser Aufträge ermöglichen. Bei den Bauten für die Landesverteidigung ist die Zurückhaltung noch größer. Sie sind im kommenden Jahr geringer dotiert als heuer.

Insgesamt sind 1986 für Bauten 27,8 Mrd. S vorgesehen, um 5,4% weniger als 1985. Unter Berücksichtigung der Preissteigerungen ergäbe sich daraus ein erheblicher realer Rückgang. Der Bund stützt damit im nächsten Jahr die Entwicklung der Bauwirtschaft nicht direkt, allerdings kommen Finanzierungsausgaben, etwa im Umweltschutz, aber zum Teil auch im Straßenbau, der Bauwirtschaft zugute.

Im Gegensatz zu den Bauten werden die Aufwendungen für Ausrüstungsinvestitionen 1986 spürbar ausgeweitet. Sie steigen um 12,5% auf 9,9 Mrd S. Die starken Erhöhungen betreffen vor allem die Fahrzeuge der Betriebe. Diese Ausgaben schwankten in den letzten Jahren erheblich. 1985 war die Zunahme in diesem Bereich recht schwach, 1984 hingegen kräftig. Eine wichtige Komponente der Ausrüstungsinvestitionen sind auch die Sonderanlagen der Post. Diese Mittel werden ebenfalls deutlich erhöht.

Die Abgrenzung zwischen Investitionen und laufenden Sachausgaben ist vielfach fließend. Sie ist primär auf Kriterien der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und des Steuerrechts abgestellt. Investitionen und laufende Sachausgaben haben jedoch vielfach die gleichen Nachfragewirkungen, und die laufenden Ausgaben sind häufig Folgeausgaben von Investitionen (etwa Instandhaltungen, Energie etc.) oder sie fallen im Zusammenhang mit der öffentlichen Beschäftigung an (etwa wenn aus Raummangel Gebäude gemietet werden müssen). Investitionsähnliche laufende Sachausgaben sind etwa die geringwertigen Wirtschaftsgüter, die 1986 mit 1,77 Mrd S veranschlagt sind, oder die Sachgüterkäufe der Landesverteidigung, für die 1986 rund 4 Mrd S vorgesehen sind (ohne Gebäude). Insgesamt sind die laufenden Sachausgaben mit 49,5 Mrd S präliminiert, das entspricht einer Zuwachsrate von 4,2%.

Verschiebungen in den Transfers

Die Ausgaben an private Haushalte sind mit 262,8 Mrd S veranschlagt. Zu diesen Ausgaben zählen die Personalausgaben für die aktiven Bediensteten, die eigentlich noch zur Leistungserstellung gehören, und die Transfers. Diese beiden unterschiedlichen Komponenten werden hier zusammengefaßt, weil sie beide Einkommen der privaten Haushalte bilden und den privaten Konsum beeinflussen. Insgesamt steigen diese Ausgaben an die privaten Haushalte 1986 um 4%. Nach den veranschlagten Ausga-

ben würde somit 1986 der Bund den privaten Konsum nicht stützen, weil diese Ausgaben schwächer wachsen als die Einkommen, die im privaten Sektor entstehen.

Der *Personalaufwand* für die aktiven Bediensteten ist 1986 mit 86,7 Mrd S veranschlagt. Dazu kommen noch die Aufwendungen für die Landeslehrer (Pflichtschullehrer), die vom Bund getragen werden und für die 19,6 Mrd S vorgesehen sind. Schließlich sind zu den Personalausgaben auch die Aufwendungen zu zählen, die an Personen fließen, die nicht in einem unmittelbaren Dienstverhältnis zum Bund stehen. Sie erfordern rund 7 Mrd S. Insgesamt sind für den Personalaufwand im weiteren Sinn 113,4 Mrd S präliminiert.

Der Personalstand bleibt 1986 nach dem Stellenplan unverändert. Es werden zwar zusätzliche Dienstposten im Unterrichtsbereich und für innere Sicherheit geschaffen, doch stehen diesen Ausweitungen Einschränkungen im Heeresbereich und bei den Betrieben gegenüber. Die Pro-Kopf-Einkommen würden 1986 bloß um 2,5% steigen können, wenn der Vorschlag nicht überschritten werden sollte. Der Gehaltsabschluß für 1986, der am 1. Jänner in Kraft tritt, sieht aber eine allgemeine Gehaltssteigerung um 4,25% vor, mindestens aber um 500 S. Das bedeutet, daß Bezieher von Monatseinkommen bis knapp 12.000 S eine stärkere Gehaltserhöhung bekommen. Das bedeutet eine durchschnittliche Anhebung der Schemagehälter pro Kopf von 4,4%. Insgesamt ist daher mit Überschreitungen des präliminierten Personalaufwands um etwa 3 Mrd S zu rechnen.

Der Personalaufwand wird aber nicht nur durch den allgemeinen Gehaltsabschluß, sondern auch durch spezielle Spartenregelungen für bestimmte Gruppen öffentlich Bediensteter beeinflusst. Bei der Einkommensposition der öffentlich Bediensteten ist allerdings zu berücksichtigen, daß sie im Gegensatz zu den Beschäftigten im ASVG-Bereich nochmals eine Erhöhung des Pensionsbeitrags um 0,5 Prozentpunkte in Kauf nehmen müssen.

Die *Transfers* entwickeln sich recht unterschiedlich. Überdurchschnittlich stark werden die Bundeszuschüsse zur Pensionsversicherung und die Ausga-

Übersicht 8

Ausgaben an private Haushalte

	1984	1985	1986	Veränderung 1985/86 in %
	Erfolg	Schätzung	BVA	
	Mrd S			
Personalaufwand (Aktive) ¹⁾	104,0	110,3	113,4	+2,8
Transfers an private Haushalte	132,7	142,3	149,4	+5,0
Summe	236,7	252,6	262,8	+4,0
In % des persönlichen Bruttoeinkommens	19,9	19,9	19,6	

¹⁾ Einschließlich Landeslehrer und personalaufwandsähnliche Ausgaben im Sachaufwand.

Übersicht 9

Transferausgaben

	1984	1985	1986	Veränderung 1985/86 In %
	Erfolg	Schätzung	BVA	
	Mrd. S			
Pensionen (einschl. Landeslehrer)	36,6	39,4	41,1	+4,3
Zuschüsse Pensionsversicherung	41,9	44,5	47,4	+6,5
Familienbeihilfen	27,8	30,1	30,8	+2,3
Arbeitslosenunterstützung ¹⁾	11,9	12,5	13,5	+8,0
Kriegsopferversorgung	6,1	6,2	6,1	-1,6
Sonstige	8,4	9,6	10,5	+9,4
Summe	132,7	142,3	149,4	+5,0

¹⁾ Einschließlich Karenzgeld

ben im Rahmen der Arbeitslosenunterstützung ausgeweitet, Familienbeihilfen und die Aufwendungen für die Kriegsopferversorgung hingegen unterdurchschnittlich.

Die *Bundeszuschüsse an die Pensionsversicherungen* (einschließlich der Ausgleichszulagen und Überweisungen an die Arbeitslosenversicherung) erfordern 1986 voraussichtlich 47,4 Mrd. S, das ist eine Zunahme um 6,5%. Die Zuschüsse des Bundes sind 1986 um etwa 0,9 Mrd. S höher, als ursprünglich bei Verabschiedung der Pensionsreform im Rahmen der 40. ASVG-Novelle angenommen wurde. Die Zuschüsse an die einzelnen Pensionsversicherungen entwickeln sich 1986 recht unterschiedlich. Starken Zunahmen der Zuschüsse im Bereich der Pensionsversicherungen im ASVG-Bereich und der Bauernpensionsversicherung stehen geringere Zuschüsse an die gewerbliche Pensionsversicherungsanstalt gegenüber.

Die Pflichtbeiträge für die Pensionsversicherungen steigen etwa gleich stark wie die gesamte Lohn- und Gehaltssumme laut Prognose (Pflichtbeiträge +5,1%). Der Pensionsaufwand wird 1986 voraussichtlich um 7,4% zunehmen. Die Zahl der Pensionen steigt um etwa 1,7%. Pro Kopf ist daher eine Steigerung um etwa 5,7% zu erwarten. Die generelle Erhöhung der Pensionen gemäß dem Anpassungsfaktor beträgt hingegen 3,5%. Es zeigt sich also ein erheblicher struktureller Effekt. Auf Grund verschiedener Einflüsse sind die Zuwachsraten der Pro-Kopf-Pensionen höher, als nach dem Anpassungsfaktor zu erwarten gewesen wäre. Die Bundeszuschüsse werden außerdem durch die steigende Belastungsquote beeinflusst. Sie wird 1986 voraussichtlich einen Wert von 598 erreichen, d. h. auf 1 000 Pflichtversicherte kommen 598 Pensionen. Der Bundeszuschuß erreicht mit 26,7% der Ausgaben der Pensionsversicherung den höchsten Wert seit 1977.

Der zweite Bereich der Transfers, der stark wächst, sind die Ausgaben im Rahmen der *Arbeitslosenversicherung* und *Arbeitsmarktförderung*. Im Gegensatz zu den Vorjahren werden 1986 die Ausgaben für die Arbeitslosenunterstützungen wieder stärker steigen

(+13%). Das deutet darauf hin, daß für das kommende Jahr zwar ein Anstieg der Gesamtzahl der Arbeitslosen, aber ein Rückgang der Zahl der Dauerarbeitslosen angenommen wird. Die Ausgaben für die Notstandshilfe sind daher 1986 um nur 1% höher als 1985 veranschlagt. Dämpfend wirken auch die Aufwendungen für das Karenzgeld. Sie sind um 3,9% höher präliminiert, weil die Zahl der Geburten kaum zunimmt.

Neben diesen Transfers werden im Rahmen der Arbeitsmarktverwaltung noch Ausgaben an private Haushalte im Rahmen des Arbeitsmarktförderungs-gesetzes und des Sonderunterstützungsgesetzes geleistet. Diese Mittel werden 1986 wie schon 1985 sprunghaft erhöht. Sie sind für 1986 mit 3,2 Mrd. S veranschlagt (1985 2,8 Mrd. S, 1984 2,2 Mrd. S). Diese Ausgaben werden nur teilweise aus zweckgebundenen Einnahmen aus dem Arbeitslosenversicherungsbeitrag finanziert. Ein Teil der Ausgaben nach dem Sonderunterstützungsgesetz ist saldenwirksam (1986 0,58 Mrd. S, 1985 0,51 Mrd. S).

Die Pensionen der Bundesbediensteten und der Landeslehrer erfordern 1986 insgesamt 41,05 Mrd. S. Die Zunahme dieser Aufwendungen ist im Hinblick auf den Gehaltsabschluß der Bundesbediensteten, der auch für die Pensionisten gilt, wahrscheinlich zu gering. Die Zahl der Pensionisten nimmt in den letzten Jahren stärker zu als früher. Sie wird 1986 um 1% höher sein als 1985. Pro Kopf werden zwar auf Grund des Gehaltsabschlusses die Pensionen der öffentlich Bediensteten stärker erhöht als der Anpassungsfaktor in der gesetzlichen Pensionsversicherung, dennoch ist es fraglich, ob die Pensionisten des Bundes die gleiche Pro-Kopf-Zunahme erreichen, die für die Pensionisten in der gesetzlichen Pensionsversicherung erwartet wird.

Die Transfers im Rahmen des *Familienlastenausgleichs* steigen 1986 mit +2,3% unterdurchschnittlich. Für Kinder über 10 Jahren wird allerdings die Familienbeihilfe um 50 S pro Monat erhöht. Außerdem werden die Schulfahrtbeihilfen verbessert. Insgesamt dürften die Verbesserungen etwa 0,7 Mrd. S kosten. Rückläufig sind die Aufwendungen für die Kriegsopferversorgung. Ihr Rückgang erklärt sich aus der abnehmenden Zahl der Leistungsempfänger, sie war Mitte 1985 im Vergleich zu Mitte 1984 um fast 4% geringer. Dieser Rückgang wird allerdings durch die Anhebung der Pro-Kopf-Leistungen weitgehend kompensiert.

Finanzierungsausgaben gewinnen stark an Bedeutung

Die Finanzierungsausgaben erfüllen recht unterschiedliche Aufgaben. Sie reichen vom Finanzschuldenaufwand bis zur Investitionsförderung. Sie spiegeln großteils die bereits erwähnten neuen Aufgaben-

stellungen des Staates. Die Finanzierungsausgaben nehmen insgesamt mit +14,1% recht kräftig zu. Diese Ausgaben sind zum Teil auch durch gesetzliche Maßnahmen nicht beeinflussbar. Sie lassen die langen Verzögerungen zwischen finanzpolitischer Entscheidung und Ausgabenwirkung besonders deutlich erkennen.

Die wichtigste Komponente der Finanzierungsausgaben ist der *Finanzschuldenaufwand*. Er ist für 1986 mit 82,03 Mrd. S präliminiert. Im Vergleich zu 1985 erfordert er um 22% mehr Mittel. Der Anteil an den Gesamtausgaben steigt dadurch auf 16,7% (1985 14,6%, 1984 15,3%). Die letzten Jahre haben jedoch gezeigt, daß diese Ausgaben durch geeignete Debt-Management-Operationen im Vollzug entscheidend beeinflußt (verringert) werden können.

Die *Tilgungen* sind 1985 voraussichtlich um 5 Mrd. S geringer als 1984, weil rund 5 Mrd. S auf einen späteren Zeitraum verlagert werden konnten. 1986 wäre daher der Zuwachs in den Tilgungen mit fast 33% auf 38,1 Mrd. S recht kräftig. Diese Zunahme ist auch eine Folge von hohen endfälligen Krediten, die Ende der siebziger Jahre aufgenommen wurden.

Die *Zinsen* für die Finanzschuld erfordern 1986 42,8 Mrd. S, um 16,3% mehr als 1985. Der Anteil der Zinsausgaben an den Netto-Steuererträgen steigt kräftig auf 19,6% (1985 17,8%, 1984 16,9%). Von den zusätzlichen Steuererträgen muß 1986 bereits ein Drittel für zusätzliche Zinsen verwendet werden. Erstmals wurden 1985 "Null-Kupon-Finanzschulden" aufgenommen. Für die Bedienung dieser Finanzschulden wurde ein eigener Null-Kupon-Fonds geschaffen. Diesem Fonds werden 1986 0,22 Mrd. S zugeführt, die als Zinsen im Bundeshaushalt verrechnet werden. Diese Mittel fließen jedoch nicht sofort in den privaten Sektor, sondern werden bis zur Fälligkeit der "Null-Kupon-Finanzschulden" ertragbringend angelegt und erst dann an den privaten Sektor oder das Ausland weitergeleitet. Diese Mittel wirken daher ökonomisch zunächst wie eine Rücklagenzuführung.

Auf Grund des hohen Stands der Finanzschuld (Ende

1985 voraussichtlich 530 Mrd. S) kommt dem Debt-Management für den Budgetspielraum immer größere Bedeutung zu. Es ist heute eine seiner wichtigsten Komponenten. Eine Veränderung des durchschnittlichen Zinssatzes der Finanzschuld um 0,1 Prozentpunkt wirkt sich in den Zinsausgaben bereits mit 0,5 Mrd. S aus. Das sinkende Zinsniveau dämpft gegenwärtig den Anstieg der Finanzschuldenausgaben, weil bereits rund ein Drittel der gesamten aushaftenden Finanzschuld mit variablen Zinssätzen ausgestattet ist. Die Zunahme der Zinsausgaben kann in einen Mengen- und einen Preis-(Zinssatz-)Effekt gegliedert werden. Sowohl 1985 als auch 1986 wird die Zunahme der Zinszahlungen fast ausschließlich auf den Mengeneffekt zurückzuführen sein. Das Debt-Management half, den Anstieg der Zinsausgaben zu dämpfen.

Neben den Ausgaben für den Finanzschuldenaufwand muß der Bund noch Ausgaben für Zinsen (und Tilgungen) für solche Kreditaufnahmen bereitstellen, für die eine *Haftung* besteht. Dazu zählen vor allem die Kreditaufnahmen der ÖIAG und der Sondergesellschaften für den Straßenbau. Für Kredite, die von der ÖIAG für ihre Tochterunternehmungen aufgenommen wurden, hat der Bund 1986 rund 3 Mrd. S aufzuwenden (1985 1,6 Mrd. S, 1984 0,9 Mrd. S). Diese Ausgaben steigen deshalb so kräftig, weil im kommenden Jahr erstmals auch für Tilgungen der Kredite vorgesorgt werden muß (rund 1 Mrd. S). Dieser Betrag wird der ÖIAG in Form einer Kapitalaufstockung (Beteiligung) zugeführt.

Neben der ÖIAG müssen auch der ASFINAG 1986 mehr Mittel bereitgestellt werden. Sie sind mit 2,85 Mrd. S veranschlagt (1985 1,56 Mrd. S). Da 1986 von der ASFINAG keine Überweisungen (als Einnahmen) an den Bund zu erwarten sind (1985 0,63 Mrd. S, 1984 0,47 Mrd. S), erhöht sich das Budgetdefizit aus den Straßensondergesellschaften 1986 im Vergleich zu 1985 um 1,9 Mrd. S. 1984 war allerdings die Belastung bereits höher.

Im Rahmen der Haftungen spielt auch die Exportfinanzierung eine maßgebliche Rolle. Für diesen Bereich sind 1986 4,96 Mrd. S präliminiert, das ist weniger als 1984 und 1985. Diesen Ausgaben stehen jedoch zweckgebundene Einnahmen aus Haftungsentgelten und Rückflüssen gegenüber. Im Jahr 1986 werden diese Einnahmen die Ausgaben für die Exporthaftungen voraussichtlich nahezu ganz decken, die Exporthaftungen daher 1986 den Budgetsaldo nicht belasten.

Der Bund hat zunehmend zur Finanzierung anderer öffentlicher Rechtsträger beizutragen. Die Ausgaben in diesem Bereich steigen 1986 kräftig (+13,8%). Allerdings ist zu berücksichtigen, daß die Bundesbahnen 1986 erstmals auch einen Zuschuß für die Weiterführung von Nebenbahnen in der Höhe von 2,2 Mrd. S erhalten. Dieser Betrag erhöht zwar die Finanzie-

Übersicht 10

Ausgaben für Finanzierung

	1984	1985	1986	Veränderung 1985/86 in %
	Erfolg	Schätzung	SVA	
	Mrd. S			
Schuldenaufwand	66,7	67,4	82,4	+ 22,3
<i>Tilgungen</i>	32,9	28,8	38,1	+ 32,3
<i>Zinsen</i>	32,6	36,8	42,8	+ 16,3
<i>Sonstiges</i>	1,2	1,8	1,5	- 16,7
Transfers an andere				
öffentliche Rechtsträger	18,1	19,6	22,3	+ 13,8
Investitionsförderung	8,6	11,1	11,8	+ 6,3
Beteiligungen, Darlehen	2,1	3,7	3,5	- 5,4
Transfers an Unternehmungen	14,0	17,4	17,9	+ 2,9
Sonstige	14,4	10,8	10,4	- 3,7
Summe	123,9	130,0	148,3	+ 14,1

rungsausgaben, ist aber für den Bundeshaushalt saldenneutral, weil diese Ausgaben als Einnahmen der ÖBB verbucht werden. Die Gebietskörperschaften, vor allem die Gemeinden, erhalten ferner nach den Bestimmungen des Finanzausgleichs noch zusätzliche Mittel. Schließlich erfordern auch die Sonderwohnbauprogramme des Bundes höhere Aufwendungen, die den Ländern zufließen.

Die Aufwendungen für Beteiligungen lassen im nächsten Jahr erhebliche Umschichtungen erkennen. Auf Grund der bereits erwähnten Zuführungen an die Verstaatlichte Industrie werden in diesem Bereich die Mittel kräftig aufgestockt, in der Elektrizitätswirtschaft aber und bei den internationalen Finanzinstitutionen (Internationale Entwicklungsorganisation u. a.) werden die Kapitalaufstockungen deutlich eingeschränkt.

Die *Investitionsförderungen* werden 1986 um etwa 6% aufgestockt, wobei sich zwischen einzelnen Bereichen erhebliche Abweichungen erkennen lassen. Für das Allgemeine Krankenhaus in Wien (VAMED) werden etwas weniger Mittel bereitgestellt als in den Vorjahren (1986 1,75 Mrd. S, 1985 1,8 Mrd. S). Dafür werden die Mittel für die Technologieförderung (+0,25 Mrd. S) spürbar erhöht. Außerdem werden noch 0,5 Mrd. S aus Rücklagenentnahmen finanziert, wobei sich die genaue Verwendung erst im Vollzug ergibt.

Neben den Investitionsförderungen durch Kapitaltransfers und Darlehen dienen auch laufende Transfers an Unternehmungen (Zinsenzuschüsse) zum Teil der Investitionsförderung. Insgesamt läßt sich in diesem Bereich eine gewisse Zurückhaltung erkennen, wengleich in einzelnen Sektoren oder für bestimmte Aktionen erhebliche Unterschiede bestehen, die in der Land- und Forstwirtschaft besonders deutlich erkennbar sind. Die Mittel für die Zinsstützungen in der Land- und Forstwirtschaft im Rahmen der AIK- und der ASK-Kredite werden verringert, ebenso die Ausgaben für Beratungen, andererseits sind die Aufwendungen für die Bergbauern erheblich angehoben worden. Bei den Preisausgleichen, für die 1986 rund 5,5 Mrd. S vorgesehen sind, ist die Beurteilung besonders schwierig. Im Vergleich zum Voranschlag 1985 würden 1986 die Preisausgleiche rund 1 Mrd. S mehr erfordern. Allerdings wird 1985 der Voranschlag durch das Budgetüberschreitungs-gesetz erheblich überschritten. Unter Berücksichtigung dieser zusätzlichen Mittel für 1985 werden im Vergleich dazu die Ausgaben für Preisausgleiche nicht unerheblich eingeschränkt.

Für den Fremdenverkehr werden die Förderungsausgaben ausgeweitet; das gilt insbesondere für die Fremdenverkehrssonderkreditaktion und die Aktion zur Förderung von Betriebsneugründungen. Im industriell-gewerblichen Bereich werden vor allem die Aufwendungen für die branchenspezifischen Förde-

rungen (Papier, Textil, Leder, Bekleidung) verringert (1986 0,26 Mrd. S, 1985 0,29 Mrd. S, 1984 0,31 Mrd. S). Weniger Mittel erfordert auch die Zinsstützungsaktion 1978. Allerdings läßt gerade diese Aktion erkennen, welch langer Zeitraum zwischen der Nachfragewirksamkeit und den Ausgaben liegt. Aus der Arbeitsmarktförderung fließen 1986 ebenfalls weniger Mittel an die Betriebe (1986 1,21 Mrd. S, 1985 1,42 Mrd. S). Nur für die Top-Aktion sind die Förderungen aufgestockt worden (1986 0,39 Mrd. S, 1985 0,27 Mrd. S). Neben diesen Zuschüssen hat der Bund für die beiden großen verstaatlichten Banken 1,07 Mrd. S zuzuführen (1985 0,27 Mrd. S). Diese Steigerung geht darauf zurück, daß erstmals auch Überweisungen an die Creditanstalt erfolgen

Einnahmen steigen schwächer als das BIP

Die *Gesamteinnahmen* des Bundes sind für 1986 mit 388,7 Mrd. S präliminiert. Das ist um 5,1% mehr, als für 1985 erwartet wird. Trotz günstiger Konjunktur-entwicklung nehmen die Einnahmen damit schwächer zu als das BIP (voraussichtlich +5,7%). Die Flexibilität der Einnahmen auf Veränderungen der Wirtschaftsentwicklung wird geringer. In der Einnahmenstruktur gibt es nur geringfügige Verschiebungen, wenn man berücksichtigt, daß der starke Anstieg der Betriebseinnahmen auf die bereits erwähnten Zuschüsse an die Bundesbahnen für die Nebenbahnen zurückzuführen ist.

Mehr als die Hälfte (56%) der gesamten Einnahmen des Bundes entfallen auf die *Steuern*. Das Brutto-Steueraufkommen ist 1986 mit 356,5 Mrd. S prognostiziert. Verglichen mit dem voraussichtlichen Ergebnis 1985 wäre das eine Zunahme um 5,9%. Die Steuerquote (Anteil der Bruttosteuern am BIP) würde dadurch annähernd konstant bleiben und 1986 24,7% betragen (1985 24,6%, 1984 24,3%).

Die Steuerstruktur verschiebt sich 1986 weiter zu den einkommensabhängigen Steuern. Ihr Anteil am ge-

Übersicht 11

Einnahmen in ökonomischer Gliederung

	1984	1985	1986	Veränderung 1985/86
	Erfolg	Schätzung	BVA	
	Mrd. S			In %
Steuern (netto)	193,1	206,9	218,3	+5,5
Steuerähnliche Einnahmen	56,2	59,1	61,2	+3,6
Betriebseinnahmen	62,6	66,2	72,5	+9,5
Sonstige	33,0	37,5	36,7	-2,1
Gesamteinnahmen	344,9	369,7	388,7	+5,1
	In % der Gesamteinnahmen			
Steuern (netto)	56,0	56,0	56,2	
Steuerähnliche Einnahmen	16,3	16,0	15,7	
Betriebseinnahmen	18,1	17,9	18,7	
Sonstige	9,6	10,1	9,4	
Gesamteinnahmen	100,0	100,0	100,0	

Übersicht 12

Steuereinnahmen (Brutto)	1984	1985	1986	Veränderung 1985/86 In %
	Erfolg	Schätzung	BVA	
	Mrd S			
Steuern				
vom Einkommen	130,7	146,4	156,7	+ 7,0
vom Aufwand und Verbrauch	166,3	172,7	181,4	+ 5,0
vom Vermögen und Vermögensverkehr	10,2	10,8	11,3	+ 4,6
von den Einfuhren	6,1	6,7	7,1	+ 6,0
Summe	313,3	336,6	356,5	+ 5,9

samten Steueraufkommen steigt auf 44,0%, wogegen die Steuern vom Aufwand und Verbrauch an Bedeutung verlieren, wenngleich sie noch immer mehr als die Hälfte des gesamten Steueraufkommens erbringen (1986 50,9%, 1985 51,3%, 1984 53,1%). Diese deutliche Veränderung hat zwei Ursachen: die Progressionswirkung der Lohnsteuer und die schwachen Zuwachsraten der Mehrwertsteuer in den letzten Jahren.

Die *Lohnsteuereinnahmen* werden 1986 um etwa 8,8% steigen, bei einer erwarteten Zunahme der steuerpflichtigen Masseneinkommen um rund 5%. Die Aufkommenselastizität liegt somit gegenwärtig knapp bei 1,8. Auf Grund der Progressionswirkung der Lohnsteuer erhöht sich ihr Anteil am steuerpflichtigen Masseneinkommen 1986 auf 12,9% (1985 12,5%, 1984 12,0%). Die gewinnabhängigen Steuern werden 1986 mit + 4,3% schwächer steigen als in den Vorjahren. Dafür sind drei Faktoren maßgeblich: Erstens dämpft die Senkung der Zinsertragsteuer von 7,5% auf 5% erst 1986 das Aufkommen. Ohne die Zinsertragsteuer hätten die gewinnabhängigen Steuern um fast 6% zugenommen. Zweitens tritt 1986 die dritte und letzte Etappe der Abschaffung der Gewerbesteuer in Kraft. Drittens hat die Körperschaftsteuer 1984/85 stark steigende Einnahmen geliefert, die zum Teil durch Sonderfaktoren bewirkt wurden. Diese Faktoren schwächen sich ab oder fallen ganz weg.

Die schwachen Zuwachsraten der *Mehrwertsteuer* (1985 + 4,0%, 1986 + 5,5%) sind darauf zurückzuführen, daß die Nachfrage in den letzten Jahren deutlich von den Exporten getragen wurde, die aber keine Mehrwertsteuer bringen. Die Bemessungsgrundlage der Mehrwertsteuer wird somit sowohl 1985 als auch 1986 schwächer steigen als der private Konsum oder das BIP. Sie nimmt 1985 um 4,2% zu, 1986 um 4,8%. Dazu kommt, daß sich durch Strukturverschiebungen innerhalb der Bemessungsgrundlage der durchschnittliche Steuersatz leicht abschwächt. Eine Verringerung des durchschnittlichen Steuersatzes in der Mehrwertsteuer um 0,1 Prozentpunkt senkt das Aufkommen um rund 1 Mrd. S. Diese Faktoren sind auch zu einem erheblichen Teil maßgebend dafür, daß sich

das Steueraufkommen schwächer entwickelt, als die Konjunkturlage erwarten ließe.

Die übrigen Steuern vom Aufwand und Verbrauch dämpfen die Zuwachsrate des Steueraufkommens bei unveränderter Rechtslage, weil es sich zum Teil um mengenabhängige Steuern handelt (Mineralölsteuer, Kfz-Steuer). Die Steuern vom Vermögen und Vermögensverkehr sowie von den Einfuhren steigen auch verhältnismäßig schwach. Ihr Anteil am Gesamteueraufkommen liegt bei rund 5%. Ihre Bedeutung für die Budgetfinanzierung ist somit insgesamt eher gering.

Die dem Bund verbleibenden Steuereinnahmen sind mit 218,3 Mrd. S. präliminiert (+ 5,5%). Sie steigen schwächer als die Brutto-Steuereinnahmen. Der Anteil des Bundes an den gesamten Steuereinnahmen sinkt daher weiter (1986 61,2%, 1985 61,5%, 1984 61,6%). Zu dieser Entwicklung trugen vor allem drei Faktoren bei: Erstens der Finanzausgleich: Im letzten Finanzausgleich hat sich die Aufteilung etwas zu Lasten des Bundes verschoben. Zweitens ist ein erheblicher Teil der ausschließlichen Bundesabgaben mengen- oder einheitswertabhängig. Diese Steuern dämpfen die Zuwachsrate. Drittens benachteiligt die unterschiedliche Entwicklung von Lohnsteuer und Mehrwertsteuer den Bund, weil sein Anteil bei der Mehrwertsteuer höher ist. Gemessen am Brutto-Inlandsprodukt ist der Anteil der Nettosteuern 1986 mit 15,1% etwa gleich hoch wie 1972. Dieser seit 14 Jahren gleichbleibende Anteil der Nettosteuern am Brutto-Inlandsprodukt ist ein wichtiger Faktor für die Budgetprobleme im Bundeshaushalt.

Die *steuerähnlichen Einnahmen* sind mit 61,2 Mrd. S. präliminiert. Die Zuwachsrate ist mit 3,6% geringer als jene der gesamten Einnahmen. Das hängt mit zwei Faktoren zusammen: Erstens ist der Abgeltungsbeitrag an den Familienlastenausgleichsfonds mit 10,5 Mrd. S. unverändert. Zweitens sind die Einnahmen aus den Import- und Preisausgleichen für landwirtschaftliche Produkte rückläufig. Die steuerähnlichen Einnahmen sind für verschiedene Aufgabenzwecke gebunden. In den beiden großen Bereichen Familienlastenausgleichsfonds und Arbeitslosenversicherungsfonds reichen die Einnahmen, die Ausgaben zu decken. Im Familienlastenausgleichsfonds sind aber weder Zuführungen noch Entnahmen aus dem Reservefonds zu erwarten. Die Ausgaben steigen allerdings trotz der bereits erwähnten Leistungsverbesserungen mit + 2,4% unterdurchschnittlich. In der Arbeitslosenversicherung steigen die Einnahmen aus den Beiträgen im Vergleich zum voraussichtlichen Ergebnis um 3,4%. Das reicht zur Deckung der Ausgaben, wobei jedoch zu berücksichtigen ist, daß die Einnahmen (Überweisungen aus dem Reservefonds) die Ausgaben (Zuführungen an den Reservefonds) um 0,5 Mrd. S. übersteigen und dadurch die Finanzierung erleichtern.

Die Einnahmen der *Betriebe* sind mit 72,5 Mrd. S veranschlagt, um 9,5% mehr als 1985. Selbst wenn man die bereits erwähnten 2,2 Mrd. S unberücksichtigt läßt, würden die Betriebseinnahmen mit +6,2% etwas stärker als das BIP steigen. Für die Plausibilität der Schätzung empfiehlt es sich, die Einnahmenansätze mit der langjährigen Entwicklung, gemessen am BIP, zu vergleichen. Die Post erwartet insgesamt Einnahmen von 38,4 Mrd. S. Das entspräche, verglichen mit dem voraussichtlichen Ergebnis 1985, einer Zuwachsrate von rund 7% und ergäbe bezogen auf die Steigerungsrate des BIP eine Elastizität von 1,22. Verglichen mit der langjährigen Elastizität von 1,16 wären daher die veranschlagten Einnahmen der Post realistisch, wenn man die Erhöhung der Postgebühren berücksichtigt. Die Einnahmen der Bahn scheinen dagegen im Vergleich zur langjährigen Elastizität etwas zu optimistisch geschätzt zu sein. Diese Schätzung setzt voraus, daß die Erhöhung der Frachttarife ohne Schmälerung des Frachtaufkommens durchgesetzt werden kann.

Die *sonstigen Einnahmen* entwickeln sich recht einheitlich. Insgesamt dürften sie 1986 im Vergleich zum voraussichtlichen Ergebnis 1985 sogar etwas geringer sein. Als steigende Faktoren sind vor allem Einnahmen aus den Verkäufen von Beteiligungen (Erste Wiener Hotel AG), höhere Zinserträge aus der Veranlagung von Kassenbeständen, höhere Vorsteuer der VAMED und höhere Gewinnabfuhr der Notenbank zu nennen. Diesen Faktoren stehen jedoch auch dämpfende Komponenten gegenüber. Vor allem werden im Vergleich zu den Vorjahren weniger Reserven in der Arbeitslosenversicherung und im Familienlastenausgleich aufgelöst. Ferner leistet die ASFINAG keine Beiträge. Schließlich ist auch der Münzgewinn geringer.

Zusammenfassung

Der Bundesvoranschlag 1986 gibt sowohl für die längerfristigen als auch für die kurzfristigen Aspekte des Bundeshaushalts wichtige Anhaltspunkte, wobei beide Gesichtspunkte miteinander verknüpft sind. Der anhaltend leichte Konjunkturaufschwung zeigt, daß das Defizit des Bundeshaushalts auf die bessere Kapazitätsauslastung zunächst nur sehr schwach reagiert. Die Anpassungsprozesse verlaufen langsa-

mer als häufig vermutet, der unmittelbare Zusammenhang von Budget und Konjunktur wird schwächer. Die Wirkung der automatischen Stabilisatoren ist auf Grund der längeren Anpassungsprozesse geringer als meist angenommen wird. Das zeigt sich nicht nur bei den Steuern, insbesondere der Mehrwertsteuer, sondern auch bei den Bundeszuschüssen zur Pensionsversicherung.

Die Analyse der Entwicklung der Bundesfinanzen in den Jahren 1985 und 1986 hat gezeigt, daß längerfristige strukturelle Trends und Vorbelastungen aus früheren Jahren den Abbau des Budgetdefizits erschweren. Die Belebung der Konjunktur seit 1983 hat bis jetzt nicht automatisch zu dem unter längerfristigen Gesichtspunkten erforderlich erscheinenden besseren Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben geführt.

Für 1986 ist insgesamt nur mit schwachen Nachfrageimpulsen aus dem Bundeshaushalt zu rechnen. Sie lassen sich außerdem wegen der zunehmenden indirekten Wirkungen immer schwerer abschätzen. Es dürfte im kommenden Jahr keine ausgeprägten expansiven oder restriktiven Einflüsse aus dem Bundeshaushalt geben, wenn der Voranschlag im Vollzug eingehalten wird. Nur eine Tendenz ist deutlich: Die Baunachfrage wird im kommenden Jahr vom Bund nicht unmittelbar gestützt. Der private Konsum dürfte ebenfalls keine Impulse erhalten.

Diese Entwicklung hängt mit den längerfristigen Verschiebungen in den Aufgaben und der Ausgabenstruktur zusammen. Sie führen zu zeitlichen Verzögerungen. Finanzpolitische Entscheidungen und Nachfrageeffekte einerseits und die Ausgabenwirksamkeit andererseits fallen immer mehr auseinander. Das hängt nicht zuletzt damit zusammen, daß der Bund immer mehr Risiken übernehmen muß. Dazu kommt, daß die Entwicklung der Einnahmen langfristig einen zunehmenden Druck auf die Ausgabenentwicklung ausüben wird. Der Anteil der Netto-Steuererträge des Bundes am BIP wird 1986 nur etwa gleich hoch sein wie 1972.

Die vorgesehene Budgetprognose im neuen Haushaltsrecht wäre daher eine wichtige Voraussetzung, die mittelfristigen Tendenzen und Probleme besser abschätzen zu können. Dem neuen Haushaltsrecht kommt daher eine viel größere Bedeutung zu als vielfach vermutet wird.

Gerhard Lehner