

Vermögenstransaktionen im öffentlichen Sektor

Der öffentliche Sektor hat in den letzten Jahren immer mehr Aufgaben übernommen. Vor allem die Finanzierungsfunktionen wurden stark ausgeweitet. Der Staat gewährt Darlehen an den privaten Sektor, er führt seinen Unternehmungen Kapital zu, veräußert aber auch Beteiligungen, schließlich kauft und verkauft er auch Wertpapiere. Diese Ausgaben und Einnahmen beeinflussen nicht unmittelbar das Brutto-Inlandsprodukt, sie betreffen die Finanzierung und das öffentliche Vermögen. Die Zunahme dieser Finanzierungstransaktionen modifiziert aber den Einfluß der öffentlichen Haushalte auf die Entwicklung der Wirtschaft.

Nicht nur die Finanzierungsfunktionen, sondern auch die übrigen Aufgaben des Staates verändern das öffentliche Vermögen. Das gilt insbesondere für die Bereitstellung öffentlicher Güter, die Investitionen und den Erwerb von Liegenschaften erfordern. Der öffentliche Sektor erwirbt damit ähnlich wie die Unternehmen Sachanlagevermögen.

Die finanzielle Position des Staates wird häufig ausschließlich nach der Entwicklung der Finanzschuld beurteilt. Dieser Ansatz ist zu eng. Es empfiehlt sich, den jährlichen Netto-Kreditaufnahmen¹⁾ (den Schuldzuwächsen) die Vermögenszugänge gegenüberzustellen und damit wie in einer Bilanz, Analysen der finanziellen Situation des öffentlichen Sektors eine „Netto-Vermögensveränderung“ zugrunde zu legen (Chouraqui et al., 1986).

Die vorliegende Arbeit verfolgt drei Ziele: Im ersten Teil wird der Sal-

Der Staat hat in den letzten Jahrzehnten ein erhebliches Sach- und Finanzanlagevermögen aufgebaut. Gleichzeitig nahm jedoch auch seine Verschuldung stark zu. Die finanzielle Position der einzelnen öffentlichen Rechtsträger (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherungsträger, Fonds, Kammern) läßt sich wie in einem Bilanzvergleich durch eine Gegenüberstellung der Vermögenszugänge (Aktiva) und der Veränderung der Kreditaufnahmen (Passiva) darstellen. Diese Netto-Vermögensveränderungen der einzelnen Rechtsträger entwickeln sich recht unterschiedlich. Die Kreditaufnahmen des Bundes übersteigen seine Vermögenszugänge, die anderen Rechtsträger haben hingegen ein zum Teil erhebliches Nettovermögen und eine Gläubigerposition aufgebaut.

do des Vermögensveränderungskontos des öffentlichen Sektors — das „Net-lending“ — in seiner Aussagekraft für die Beurteilung der Budgetpolitik untersucht. Dieser Saldo ist vor allem in internationalen Budgetvergleichen und in Modellen des öffentlichen Sektors ein wichtiger Beurteilungsmaßstab. Die Vermögenstransaktionen beeinflussen diesen Saldo jedoch sehr unterschiedlich. Im zweiten Abschnitt werden die Netto-Vermögensveränderungen dargestellt und analysiert. Sie lassen nicht nur erkennen, wie sich die finanzielle Position verändert, wieweit Vermögenszugänge im öffentlichen Sektor aus laufenden Einnahmen finanziert wurden oder andererseits laufende Ausgaben durch Kredite gedeckt werden muß-

ten; sie bieten auch Anhaltspunkte, ob und in welchem Ausmaß der Vermögensbereich des öffentlichen Sektors zur Budgetkonsolidierung beitragen kann. Im dritten Teil werden die Erträge aus dem Vermögen des öffentlichen Sektors, vor allem aus den Finanzanlagen, beschrieben und so weit wie möglich mit den Erträgen aus Finanzanlagen im privaten Sektor verglichen.

Die Vermögenstransaktionen spielen in den Haushalten der einzelnen öffentlichen Rechtsträger eine recht unterschiedliche Rolle. Im zweiten und dritten Teil dieser Arbeit werden daher die Netto-Vermögensveränderungen und die Erträge von Bund, Ländern, Gemeinden, Sozialversicherungsträgern, Fonds und Kammern getrennt beschrieben.

Die Untersuchung erstreckt sich auf den Zeitraum 1968/1987; für weiter zurückliegende Jahre wären vergleichbare Daten nur für den Bund verfügbar. Die Analyse des Net-lending stützt sich auf Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) Daten und Abgrenzungen im zweiten und dritten Abschnitt sind der Finanzstatistik entnommen und beziehen daher auch die Bundesbetriebe ein. Die Analyse beschränkt sich auf die voranschlagswirksamen (budgetwirksamen) Transaktionen. Offene Verpflichtungen und Forderungen der einzelnen öffentlichen Rechtsträger bleiben somit ebenso unberücksichtigt wie Transaktionen der unwirksamen Gebarung und Haftungen. Die Arbeit untersucht die Tendenzen der Veränderungen in den Vermögenspositionen, Vermögensbestände und

¹⁾ Die Netto-Kreditaufnahmen ergeben sich aus der Differenz zwischen Brutto-Kreditaufnahmen und Schuldentilgung.

Bewertungsfragen bleiben außer Betracht

Finanzierungssalden als Maßstab der Budgetanalyse

Der Saldo des Vermögensveränderungskontos des gesamten öffentlichen Sektors, das Net-lending, ist seit 1975 negativ, d. h. die Kreditaufnahmen des Staates übersteigen die Zugänge im Finanzvermögen. In der ersten Hälfte der siebziger Jahre war er noch positiv (Abbildung 1). Nach der deutlichen Saldendrehung im Jahr 1975 hat sich das Defizit in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre zwar verringert, der Saldo blieb aber negativ. Anfang der achtziger Jahre stieg der Abgang wieder und erreichte 1987 mit 61,3 Mrd. S den bisher höchsten Wert. Er entsprach 4,1% des Brutto-Inlandsproduktes (1975 2,5%, 1983 4%).

Innerhalb des öffentlichen Sektors ergeben sich jedoch deutliche Differenzen zwischen dem Bundessektor (Bund einschließlich Fonds) und dem übrigen öffentlichen Sektor (Länder, Gemeinden, Sozialversicherungsträger und Kammern), und zwar sowohl im Niveau als auch in der Entwicklung des Finanzierungssaldos. Diese Unterschiede lassen sich großteils auf zwei Faktoren zurückführen: Zum einen stammen sie aus der unterschiedlichen Aufgabenverteilung zwischen den einzelnen Rechtsträgern, zum anderen spiegeln sie die zunehmende Konzentration der Aufbringung öffentlicher Finanzierungsmittel beim Bund wider. Von den beiden

Aufbringung und Verwendung öffentlicher Mittel durch den Bund *Übersicht 1*

	Netto-Kredit-aufnahmen ¹⁾	Ein-gehobene Steuern	Gesamt-ausgaben ²⁾
	Anteil des Bundes am gesamten öffentlichen Sektor in %		
1968	58,9	93,9	46,0
1970	44,4	94,1	45,7
1975	81,6	93,6	43,7
1980	70,2	94,0	44,9
1985	90,2	94,3	46,4
1987	90,9	94,1	45,6

1) Länder und Gemeinden einschließlich „innere Anleihen“. — 2) Ausgaben ohne Transfers an Träger öffentlichen Rechtes, Bund einschließlich Betriebe, Länder und Gemeinden einschließlich Tilgung „innerer Anleihen“

wichtigsten Finanzierungs-komponenten der öffentlichen Ausgaben, den Steuern und den Krediten, bringt der Bund derzeit jeweils mehr als 90% auf (Übersicht 1).

Bei den Steuern ist die dominierende Position des Bundes durch die Finanzverfassung und die Finanzausgleichsgesetze bestimmt, wonach die Einhebung der Steuern in Österreich weitgehend dem Bund obliegt. Länder und Gemeinden verfügen nur über geringe eigene Steuern. Sie sind daher stark von der Steuerpolitik des Bundes abhängig, wodurch sich auch der Gestaltungsspielraum ihrer öffentlichen Haushalte merklich einschränkt. Die Aufteilungsschlüssel der Steuern haben sich in den letzten zwei Jahrzehnten kaum geändert.

Der Bund dominiert die Finanzierung der öffentlichen Ausgaben, er nimmt gewissermaßen Kredite für andere Rechtsträger auf.

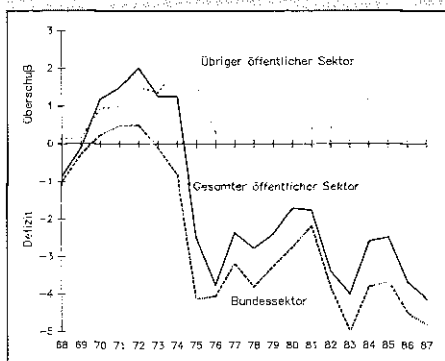
Die Kreditaufnahmen werden hingegen erst seit Mitte der siebziger Jahre vom Bund dominiert; vorher hatte er weniger als die Hälfte der öf-

fentlichen Kredite aufgenommen. In der ersten Hälfte der siebziger Jahre weiteten vor allem die Gemeinden ihre Kreditaufnahmen kräftig aus — sie verschuldeten sich in einzelnen Jahren stärker als der Bund. Seit Mitte der achtziger Jahre nimmt der Bund mehr als 90% der gesamten öffentlichen Kredite auf (Übersicht 1).

Im Gegensatz zur Aufbringung der Mittel entfällt auf den Bund jedoch weniger als die Hälfte der Ausgaben (Übersicht 1). Diese Quote schwankt langfristig nur wenig. Die große Differenz zwischen Aufbringung und Verwendung der öffentlichen Mittel läßt sich zu einem guten Teil damit erklären, daß der Bund den anderen Bereichen des öffentlichen Sektors zunehmend die Finanzierung ihrer Aufgaben durch Kostenübernahmen und Zuschüsse sichert, so etwa die Bezahlung der Landeslehrer (1987 rund 27,2 Mrd. S). Der Bund nimmt somit gewissermaßen Kredite zur Finanzierung von Aufgaben anderer Rechtsträger auf. Dadurch bestimmt der Bund einerseits das Finanzierungsdefizit des gesamten öffentlichen Sektors und erleichtert andererseits den übrigen öffentlichen Rechtsträgern die Bildung von Finanzierungsüberschüssen (in den letzten Jahren zwischen 0,4% und 1,2% des BIP; Abbildung 1).

Die unterschiedlichen Finanzierungssalden der einzelnen Bereiche des öffentlichen Sektors (laut VGR) werden maßgeblich von der Zweckbindung von Steuereinnahmen zur Finanzierung von Investitionen (Straßen) und Darlehensgewährungen (vor allem im Wohnbau) geprägt. Diese Zweckbindungen können dazu führen, daß trotz insgesamt ausreichender laufender Einnahmen laufende Ausgaben durch Kredite finanziert

Net-lending laut VGR *Abbildung 1*
In % des BIP



Der negative Finanzierungssaldo (Net-lending) des gesamten öffentlichen Sektors wird vom Bundessektor bestimmt. Er weist seit 1975 hohe Defizite auf. Im übrigen öffentlichen Sektor waren über die gesamte Untersuchungsperiode Überschüsse zu verzeichnen.

Öffentliches Sparen im internationalen Vergleich *Übersicht 2*

	1970	1975	1980	1985
	In % des Brutto-Inlandsproduktes			
Österreich	6,6	4,3	3,6	2,4
Belgien	2,2	-0,7	-4,6	-5,7
Dänemark		2,6	-0,0	0,2
Frankreich	5,2	2,1	3,8	0,5
BRD	5,8	-0,6	1,8	2,0
Italien			-4,7	-7,1
Niederlande	3,8	1,9	0,8	-0,6
Schweden	9,8	5,8	-0,2	-1,3
Großbritannien	7,5	-0,3	-1,6	-1,3
USA	-0,7	-4,0	-1,6	-4,0
Japan	6,7	3,2	2,6	4,3

Q. OECD National Accounts

werden müssen. Gleichzeitig weist das öffentliche Sparen in Österreich im internationalen Vergleich ein sehr hohes Niveau auf (Übersicht 2). Die zweckgebundenen Steuereinnahmen – die unmittelbar in Finanzvermögen vor allem bei den Ländern und Gemeinden transformiert werden – machten 1985 noch mehr als 2% des BIP aus. Gemeinsam mit den Finanzierungstransfers des Bundes erklären diese Zweckbindungen zu einem erheblichen Teil die Finanzierungsüberschüsse im übrigen öffentlichen Sektor.

Der Saldo „Net-lending“ setzt sich aus mehreren Teilsalden zusammen: einerseits den Netto-Kreditaufnahmen (Verschuldung), andererseits dem Saldo aus Finanzanlagen. Diese beiden Salden haben meist entgegengesetzte Vorzeichen. Darüber hinaus wirken sich der Saldo der Rücklagengebarung und die Abweichungen zwi-

schen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und der Finanzstatistik auf das Net-lending aus (Übersicht 3).

Die zum Teil gegenläufige Entwicklung der einzelnen Komponenten schränkt die Aussagekraft des Net-lending im Hinblick auf die Nachfrageeffekte der Budgetpolitik ein, weil sie die indirekten Wirkungen aus Finanztransaktionen, insbesondere Darlehen, nicht berücksichtigt. Das veranschaulichen einige Beispiele: In der ersten Hälfte der siebziger Jahre war das Net-lending im gesamten öffentlichen Sektor deutlich positiv. Vor allem der übrige öffentliche Sektor wies steigende Überschüsse auf. Dennoch fielen in diesen Zeitraum erhebliche Kreditaufnahmen insbesondere der Gemeinden (sie haben sich zwischen 1970 und 1974 mehr als verdoppelt). Die Defizite in den Haushalten von Ländern und Gemeinden waren damals erheblich. Sie spiegelten sich je-

doch nicht im Net-lending, weil gleichzeitig die Finanzanlagen kräftig zunahmen (zwischen 1970 und 1974 verdreifachten sie sich nahezu). Sowohl die steigenden Kreditaufnahmen als auch die Zunahme der Finanzanlagen (größtenteils Darlehensgewährungen im Wohnbau) – die erhebliche (indirekte) Nachfrageeffekte auslösen können – deuten auf beachtliche expansive Wirkungen der öffentlichen Haushalte, insbesondere des sonstigen öffentlichen Sektors in diesem Zeitraum hin. Das Net-lending würde hingegen aufgrund der steigenden Überschüsse restriktive Einflüsse vermuten lassen. Auch daß gerade damals die Abweichungen zwischen VGR und Finanzstatistik die Finanzierungsüberschüsse erhöhten, würde das Bild restriktiver öffentlicher Haushalte verstärken (Übersicht 3).

Nach dem kräftigen Anstieg 1975 stabilisierte der Bund sein Defizit in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre; das Net-lending spiegelt diese Entwicklung jedoch nicht ausreichend wider, weil die Abweichungen zwischen VGR und Finanzstatistik viel geringer waren als zuvor und damit den Rückgang des Net-lending dämpfen. Die Kreditaufnahmen des übrigen öffentlichen Sektors stiegen zwischen 1975 und 1981 weiter, ebenso die Darlehensgewährungen und damit die Finanzanlagen. Somit dürften auch in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre von den sonstigen öffentlichen Haushalten expansive Wirkungen ausgegangen sein, die das Net-lending ebenfalls nicht ausreichend zeigt.

In den achtziger Jahren weitete der Bund seine Kreditaufnahmen wieder stark aus, schränkte jedoch zugleich die Ausgaben für Finanzanlagen ein und bremste damit die expansive Wirkung. Der übrige öffentliche Sektor verringerte sowohl die Kreditaufnahmen als auch den Aufbau der Finanzanlagen. Das legt den Schluß nahe, daß dort die restriktiven Wirkungen viel stärker waren, als das Net-lending hätte vermuten lassen.

Zusammenfassend ergibt sich, daß das Net-lending die Budgetwirkungen nur unzureichend widerspiegelt. Die Gründe lassen sich in drei Punkten zusammenfassen:

- 1 Das Net-lending unterschätzt sowohl expansive als auch restriktive Einflüsse, die von einer Veränderung der Kreditaufnahmen (Defizit-

Finanzierungssaldo und Nettodefizit

Der Finanzierungssaldo des Vermögensveränderungskontos (das „Net-lending“) des öffentlichen Sektors gemäß Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung weicht im Konzept vom Nettodefizit und damit von der Neuverschuldung (Kreditaufnahme) laut Budget erheblich ab.

Der Finanzierungssaldo laut VGR setzt sich aus folgenden Komponenten zusammen:

- Laufende Einnahmen
- Laufende Ausgaben
- Öffentliches Sparen
- + Abschreibungen
- ± Kapitaltransfers
- Aufbringung der Finanzierungsmittel für Vermögenstransaktionen
- Investitionen
- Liegenschaftserwerb
- = Finanzierungssaldo (Net-lending)

Zwischen Finanzierungssaldo (Net-lending) und Nettodefizit bestehen folgende Zusammenhänge:

- Finanzierungssaldo (Net-lending)
- + Saldo Finanzanlagen (Beteiligungen, Darlehen, Wertpapiere)
- ± Saldo Rücklagengebarung
- ± Veränderung der Kassenbestände (u. a. Sicht-, Spar- und Termineinlagen)
- ± Abweichungen aus den unterschiedlichen Konzepten von Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung und Finanzstatistik (Budget)

= Nettodefizit

Die Salden der Finanzanlagen (Ausgaben minus Einnahmen aus Beteiligungen, Darlehen, Wertpapieren), der Rücklagengebarung sowie die Kassenbestände und ihre Veränderungen sind aus den Rechnungsabschlüssen und ihren Erläuterungen unmittelbar zu ersehen. Der Unterschied zwischen dem Konzept der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und jenem der Haushaltsgebarung ergibt sich einerseits aus der unterschiedlichen zeitlichen Zuordnung einzelner Ausgaben und Einnahmen und andererseits aus sachlichen Differenzen.

Die zeitliche Zuordnung von Ausgaben und Einnahmen erfolgt in den Budgets nach dem Kassenprinzip, d. h., sie werden im Zeitpunkt der Kassenwirksamkeit verbucht. Die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung folgt in der zeitlichen Zuordnung (stärker) dem Prinzip der Entstehung. Daher wird etwa in den Steuereinnahmen der Saldo der fälligen Forderungen berücksichtigt.

Sachliche Differenzen ergeben sich zum einen dadurch, daß die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung stärker dem Bruttoprinzip folgt als die öffentlichen Haushalte (z. B. Bausparprämien), zum anderen aus dem Bestreben der VGR, die Darstellung des öffentlichen Sektors dem privaten Sektor anzunähern und aus den Fragen der institutionellen Abgrenzung (z. B. Behandlung der Sondergesellschaften oder der Landesfonds).

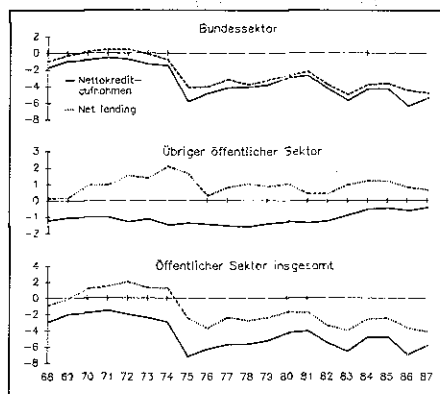
Komponenten des Net-lending

Übersicht 3

	Netto-Kredit- aufnahmen	Rücklagen- saldo	Finanzanlagen- saldo Mill S	Sonstiges ¹⁾	Net-lending laut VGR
Bundessektor ²⁾					
1968	- 5 344	- 7	3 252	- 951	- 3 050
1969	- 3 139	463	2 335	- 519	- 860
1970	- 2 961	1 380	1 677	804	900
1971	- 2 122	1 806	1 421	975	2 080
1972	- 3 464	979	1 574	3 321	2 410
1973	- 7 183	1 901	1 634	3 098	- 550
1974	- 9 296	3 353	2 429	- 1 576	- 5 090
1975	-38 269	1 311	2 321	7 627	-27 010
1976	-35 010	1 952	4 091	- 323	-29 290
1977	-33 054	1 898	2 450	3 476	-25 230
1978	-34 157	529	3 287	- 1 609	-31 950
1979	-35 152	578	5 313	- 559	-29 820
1980	-29 600	- 1 121	4 876	- 1 365	-27 210
1981	-28 379	- 1 275	4 245	2 459	-22 950
1982	-48 628	- 4 674	5 251	4 721	-43 330
1983	-68 631	- 2 711	7 209	4 403	-59 730
1984	-54 929	2 404	5 993	- 1 768	-48 300
1985	-58 087	5 411	7 128	- 3 752	-49 300
1986	-90 551	- 1 137	5 644	21 974	-64 070
1987	-79 819	4 029	965	3 725	-71 100
Übriger öffentlicher Sektor ³⁾					
1968	- 3 704	325	4 222	- 413	430
1969	- 3 455	1 418	3 745	- 1 118	590
1970	- 3 722	1 516	5 298	498	3 590
1971	- 4 143	1 409	5 884	1 060	4 210
1972	- 6 191	1 100	8 556	3 855	7 320
1973	- 6 019	1 275	10 181	2 023	7 460
1974	- 9 152	843	15 799	5 410	12 900
1975	- 8 967	1 417	12 254	6 066	10 770
1976	-10 533	- 3 565	14 634	1 614	2 150
1977	-12 308	1 507	12 965	4 316	6 480
1978	-13 452	- 274	16 481	5 875	8 630
1979	-12 847	- 903	17 389	4 181	7 820
1980	-12 868	2 021	15 864	5 223	10 240
1981	-14 329	1 439	17 164	56	4 330
1982	-13 989	2 549	15 078	1 242	4 880
1983	-10 463	3 188	16 470	2 615	11 810
1984	- 6 646	4 972	16 206	998	15 530
1985	- 6 188	1 981	16 326	3 821	15 940
1986	- 8 596	4 471	13 438	2 257	11 570
1987	- 5 978	2 686	15 012	- 1 930	9 790
Öffentlicher Sektor insgesamt					
1968	- 9 048	318	7 474	- 1 364	- 2 620
1969	- 6 594	1 881	6 080	- 1 637	- 270
1970	- 6 683	2 896	6 975	1 302	4 490
1971	- 6 265	3 215	7 305	2 035	6 290
1972	- 9 655	2 079	10 130	7 176	9 730
1973	-13 202	3 176	11 815	5 121	6 910
1974	-18 448	4 196	18 228	3 834	7 810
1975	-47 236	2 728	14 575	13 693	-16 240
1976	-45 543	- 1 613	18 725	1 291	-27 140
1977	-45 362	3 405	15 415	7 792	-18 750
1978	-47 609	255	19 768	4 266	-23 320
1979	-47 999	- 325	22 702	3 622	-22 000
1980	-42 468	900	20 740	3 858	-16 970
1981	-42 708	164	21 409	2 515	-18 620
1982	-62 617	- 2 125	20 329	5 963	-38 450
1983	-79 094	477	23 679	7 018	-47 920
1984	-61 575	7 376	22 199	- 770	-32 770
1985	-64 275	7 392	23 454	69	-33 360
1986	-99 147	3 334	19 082	24 231	-52 500
1987	-85 797	6 715	15 977	1 795	-61 310

¹⁾ Abweichungen zwischen VGR und Finanzstatistik — ²⁾ Einschließlich Bundesfonds — ³⁾ Länder Gemeinden Sozialversicherungsträger Kammern

Netto-Kreditaufnahmen Abbildung 2 und Net-lending In % des BIP



Die Netto-Kreditaufnahmen — die weitgehend den Nettodefiziten entsprechen — weichen erheblich von den Finanzierungssalden (Net-lending) ab. Das gilt für alle Bereiche des öffentlichen Sektors.

gilt insbesondere für die übrigen öffentlichen Rechtsträger, aber auch für den Bundessektor. Der Finanzierungssaldo ist meist deutlich niedriger als die Kreditaufnahmen. Er sagt daher nichts über die Defizite oder Überschüsse in den öffentlichen Haushalten aus. Die Differenz zwischen dem Net-lending und den Kreditaufnahmen beträgt für den gesamten öffentlichen Sektor meist mehr als 2% des BIP, selbst für den Bund liegt die Differenz zwischen 0,5% und 1% des BIP. Das Net-lending spiegelt daher die Entwicklung der Nettodefizite und der Veränderungen in der öffentlichen Verschuldung nicht ausreichend wider. Im Zeitraum 1968/1987 hat die Verschuldung im öffentlichen Sektor insgesamt mehr als doppelt so schnell zugenommen, wie die über diesen Zeitraum kumulierten Finanzierungssalden ergeben würden.

3 Wie die Aufgliederung der Komponenten deutlich macht, beeinflussen auch die Abweichungen zwischen den Konzepten der VGR und der Finanzstatistik (in Übersicht 3 unter „Sonstiges“ zusammengefaßt) das Net-lending in seiner Veränderung erheblich. Dieser Teilsaldo schwankt sehr stark, ist aber meist positiv.

Die Nettodefizite (Netto-Kreditaufnahmen) stehen überdies im Vordergrund der öffentlichen Diskussion über die Budgetpolitik und bilden auch die Zielgrößen der Budgetkon-

te) oder der Finanzanlagen (insbesondere der Darlehensgewährung) ausgehen, weil im Net-lending diese Entwicklungen einander kompensieren können.

2 Net-lending und Netto-Kreditaufnahmen (Nettodefizit) weichen sowohl im Niveau als auch in ihrer Entwicklung zum Teil erheblich voneinander ab (Abbildung 2). Das

solidierung. Der Finanzierungssaldo findet viel geringere Aufmerksamkeit, obgleich er häufig einen wichtigen Maßstab für internationale Vergleiche der Budgetpolitik darstellt. Das Net-lending hingegen ist im internationalen Vergleich schwer zu interpretieren, weil die Finanzierungstransaktionen in den öffentlichen Haushalten der einzelnen Länder sehr unterschiedliche Bedeutung haben

Vermögenstransaktionen und Grenzen der Verschuldung

Gegenüberstellungen von Vermögen und Schulden dienen nicht nur zur besseren Abschätzung der finanziellen Position des gesamten öffentlichen Sektors und der einzelnen Rechtsträger, sie werden auch dazu herangezogen, um Grenzen der Verschuldung des öffentlichen Sektors zu bestimmen. In der Bundesrepublik Deutschland läßt Art 115 des Grundgesetzes bei wirtschaftlicher „Normallage“ Kreditaufnahmen des öffentlichen Sektors nur bis zur Höhe der Investitionen zu. Das Bundesverfassungsgericht hat allerdings anläßlich einer Klage jüngst festgestellt, daß der Investitionsbegriff nicht ausreichend umschrieben sei und eine Klärung verlange.

Wenn solchen Grenzen nicht bloß stabilitätspolitische Überlegungen zugrunde liegen sollen, sondern es die gesamte finanzielle Position des öffentlichen Sektors zu sichern gilt, wären in der Position der Vermögenszugänge nicht nur die Investitionen, sondern auch der Erwerb von Liegen-

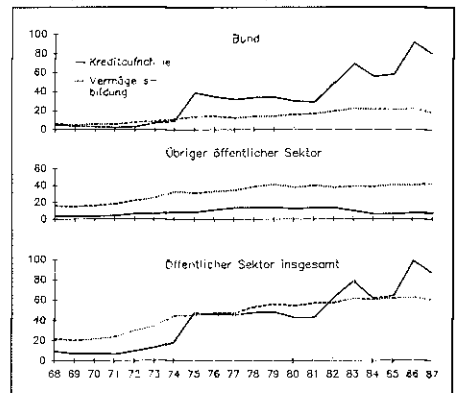
schaften und Finanzanlagen als Aktiva mit zu berücksichtigen. Die aus zweckgebundenen Einnahmen finanzierten Vermögenszugänge müßten jedoch unberücksichtigt bleiben, weil sie nicht mit den Kreditaufnahmen in Zusammenhang stehen.

Der Anteil der aus zweckgebundenen Einnahmen finanzierten Vermögenszuwächse hat sich in den letzten zwei Jahrzehnten merklich verschoben. In den siebziger Jahren und der ersten Hälfte der achtziger Jahre ist er deutlich gestiegen. 1968 finanzierte der öffentliche Sektor rund ein Fünftel seines Vermögenszuwachses aus zweckgebundenen Einnahmen, Mitte der achtziger Jahre bereits ein Drittel. 1987 ist dieser Anteil jedoch wieder auf 28% gesunken, weil die Zweckbindung der Mineralölsteuer für den Straßenbau aufgehoben wurde (Übersicht 4).

Die Struktur der jährlichen Vermögenszuwächse hat sich in den letzten zwei Jahrzehnten kaum geändert: 75% bis 80% entfallen auf das Sachvermögen (Investitionen und Liegenschaften), 20% bis 25% auf die Finanzanlagen.

Für das Verhältnis zwischen Netto-Kreditaufnahmen (Passiva) und Vermögenszugängen (Aktiva) im gesamten öffentlichen Sektor läßt sich die Periode 1968/1987 in drei Abschnitte gliedern: In der ersten Hälfte der siebziger Jahre war die Vermögensbildung in allen Jahren deutlich höher als die Netto-Kreditaufnahmen (Abbildung 3). Der Staat finanzierte zwischen 1968 und 1974 rund zwei Drittel des Zugangs an Sach- und Fi-

Vermögensbildung und Netto-Kreditaufnahmen *Abbildung 3*
Mrd. S



Der öffentliche Sektor hat bis 1982 Nettovermögen aufgebaut. Seither übersteigen die Kreditaufnahmen die Vermögenszugänge. Diese Entwicklung ist durch den Bundessektor geprägt. Der übrige öffentliche Sektor weist auch nach 1982 erhebliche Vermögenszuwächse auf.

nanzanlagen aus laufenden Einnahmen — er betrieb gewissermaßen Selbstfinanzierung. Der Zugang an Krediten betrug in dieser Zeit mit rund 70 Mrd. S nur etwa ein Drittel des gesamten Vermögenszugangs (insgesamt 197 Mrd. S). Die Grenzen der Verschuldung wären damals selbst in der engen Definition der BRD nicht erreicht worden, weil die Investitionen²⁾ mit 143 Mrd. S mehr als doppelt so hoch waren wie der Zuwachs der Verschuldung.

Auch in der Periode zwischen 1975 und 1980 übertrafen zwar die Vermögenszuwächse (303 Mrd. S) die Kreditaufnahmen (276 Mrd. S), die Zusammensetzung der Finanzierung verschob sich jedoch deutlich. Etwa 90% der Vermögenszuwächse wurden in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre aus Krediten und nur noch 10% aus laufenden Einnahmen finanziert.

Dieses Bild hat sich seit Anfang der achtziger Jahre nochmals deutlich verändert (Abbildung 3). Seither übersteigen die Netto-Kreditaufnahmen mit 495 Mrd. S (1981/1987) die Vermögenszugänge (422 Mrd. S) erheblich. In den öffentlichen Haushalten werden also zunehmend laufende Ausgaben durch Kredite finanziert.

Diese Veränderungen in der Finanzierung sind eingetreten, obwohl der Vermögenszuwachs in den letzten Jahren weitgehend stagnierte. Er war

Komponenten des Vermögenszuwachses im gesamten öffentlichen Sektor

Übersicht 4

	Sachanlagen		Finanzanlagen	Anlagevermögen	Insgesamt	Aus zweckgebundenen Einnahmen finanziert	Anteile in %
	Investitionen	Liegenschaften					
	Mill. S			Mill. S			
1968	18 879	1 392	7 485	27 756	6 019	21,7	
1970	21 961	1 846	6 986	30 793	8 644	28,1	
1975	45 713	2 720	14 624	63 057	17 984	28,5	
1980	56 503	3 214	20 777	80 494	26 199	32,5	
1985	64 346	3 142	23 395	90 883	28 837	31,7	
1987	65 415	1 868	15 942	83 225	23 108	27,8	
<i>Kumulierte Werte</i>							
1968/1974	190 317	13 757	68 088	272 162	75 209	27,6	
1975/1980	306 737	17 947	112 123	436 807	133 902	30,7	
1981/1987	442 065	22 114	146 065	610 244	188 178	30,8	
1968/1987	938 119	53 818	326 276	1 319 213	397 289	30,1	

²⁾ Die Investitionen enthalten auch die aktivierten Eigenleistungen und die geringwertigen Wirtschaftsgüter

1987 mit 60,1 Mrd. S geringer als etwa 1983 (61,8 Mrd S). Real, d h unter Berücksichtigung der Preissteigerungen, war somit der Rückgang in den letzten Jahren bedeutend. Die Zurückhaltung im Vermögensaufbau betraf vor allem die Liegenschaftskäufe und die Finanzanlagen (Übersicht 4). Sie ist Ausdruck der Bemühungen, durch Einschränkungen im Vermögensaufbau den Anstieg der Defizite und damit die Kreditaufnahmen in den öffentlichen Haushalten zu bremsen.

Der Staat hat im Zeitraum 1968/1987 insgesamt Nettovermögen aufgebaut. Dieser Aufbau erfolgte in den siebziger Jahren. In den achtziger Jahren waren die Kreditaufnahmen hingegen höher als die Vermögenszuwächse.

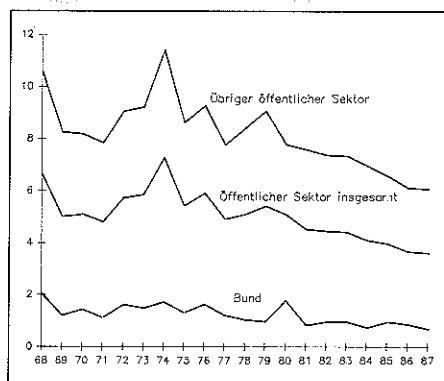
Zwischen den einzelnen Bereichen des öffentlichen Sektors ergeben sich jedoch deutliche Unterschiede. Die Netto-Kreditaufnahmen des Bundes übersteigen seit 1975 den Vermögenszuwachs erheblich (Abbildung 3). Allerdings ist zu bedenken, daß der Bund, wie schon erwähnt, erhebliche Mittel für andere öffentliche Rechtsträger aufbringt; das gilt auch für die Finanzierung von Vermögenszuwächsen. Im übrigen öffentlichen Sektor waren in allen Jahren zwischen 1968 und 1987 die Vermögenszuwächse deutlich höher als die Kreditaufnahmen, er bildete somit ein erhebliches Nettovermögen; in den letzten Jahren hat sich der Aufbau sogar wieder verstärkt (Abbildung 3).

Hätte Österreich ähnliche Regelungen für die Grenzen der Kreditaufnahmen wie die BRD, dann hätte diese nur der Bund (seit 1975) überschritten — jedoch ohne Berücksichtigung der Finanztransfers —, nicht aber die anderen Rechtsträger wie etwa Länder und Gemeinden. Selbst deren Sachinvestitionen waren immer höher als die Kreditaufnahmen.

Bankenfunktion des Staates

Die Bankenfunktion des Staates, die längerfristig sehr stark die Vermögenstransaktionen in den öffentlichen Haushalten prägt, hat in den letzten Jahren etwas an Bedeutung verloren. Das erkennt man sowohl am Anteil der Ausgaben für Finanzanlagen an

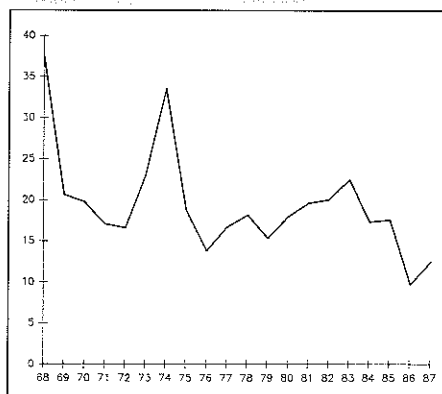
Anteil der Finanzanlagen an den Gesamtausgaben *Abbildung 4*
Anteil in %



den Gesamtausgaben als auch an der Relation der öffentlichen Darlehensgewährung zur gesamten Darlehensgewährung der Banken und Versicherungen. In den siebziger Jahren flossen im Durchschnitt etwa 5% der Gesamtausgaben des öffentlichen Sektors in den Finanzierungsbereich, der Anteil an den Ausgaben des Bundes war geringer, im übrigen öffentlichen Sektor betrug er im Durchschnitt zwischen 8% und 9%. In einzelnen Jahren (etwa 1974) lag er sogar über 10%. Seit Anfang der achtziger Jahre geht dieser Anteil in allen Bereichen des öffentlichen Sektors jedoch zurück (Abbildung 4).

Ein ähnliches Bild zeigt ein Vergleich der öffentlichen Darlehensgewährung mit den Direktkrediten der Banken und Versicherungen. Lange Zeit hatte die Darlehensgewährung des Staates fast ein Fünftel jener der Banken und Versicherungen betragen. Seit 1984 ist die Darlehensgewährung der Banken deutlich schneller als im öffentlichen Sektor gestie-

Darlehensgewährung des öffentlichen Sektors *Abbildung 5*
In % der Kreditgewährung der Banken und Versicherungen



gen. 1986 und 1987 gewährte der öffentliche Sektor nur noch Darlehen in der Höhe von etwa 10% der Darlehen der Banken (Abbildung 5).

Hohe Rücklagenbildung im öffentlichen Sektor

Zu den Vermögensveränderungen gehört auch die Rücklagengebarung. Sie spiegelt sich im Vermögen vorwiegend in den Termin-, Sicht- und Sparanlagen des öffentlichen Sektors. Rücklagenbildungen ergeben sich entweder aus nicht ausgegebenen (zweckgebunden) Einnahmen oder nicht verwendeten Krediten. In ihrer Entwicklung sind ebenfalls die erwähnten drei Perioden zu unterscheiden: In der ersten Hälfte der siebziger Jahre, während der Hochkonjunktur, baute der öffentliche Sektor die Rücklagen spürbar auf (um insgesamt 17,8 Mrd S). In der zweiten Hälfte der siebziger Jahre erreichte die Zuführung mit insgesamt etwa 5,4 Mrd S bloß etwa ein Drittel der Summe in der ersten Hälfte der siebziger Jahre. In den achtziger Jahren, besonders seit 1984, werden die Rücklagen jedoch wieder spürbar aufgestockt, zum Teil stärker als Anfang der siebziger Jahre (1981 bis 1987 insgesamt um rund 23 Mrd S). Das belegt auch die Zunahme der Spar-, Termin- und Sichteinlagen des Staates in diesem Zeitraum um etwa 43 Mrd S (laut OeNB); allerdings entfiel davon ein erheblicher Teil auf zweckgebundene Beträge. Insgesamt hat sich die Liquidität des öffentlichen Sektors in den letzten Jahren somit stark verbessert.

Vermögenstransaktionen der einzelnen öffentlichen Rechtsträger

Die finanzielle Position der einzelnen Sektoren wird hier anhand der jeweils über drei Perioden kumulierten Veränderungen im Vermögen und in der Netto-Kreditaufnahme, also im Nettovermögen, analysiert. Der erste Abschnitt umfaßt die Jahre 1968/1974, die Aufschwungphase der ersten Hälfte der siebziger Jahre, der zweite erstreckt sich auf die Jahre 1975/1980. Diese Periode umfaßt, nach dem sprunghaften Anstieg der Netto-Kreditaufnahmen 1975, die Konsolidierungsphase der zweiten Hälfte der siebziger Jahre. Der dritte

Abschnitt ist von der kräftigen Zunahme der Nettodefizite ab dem Jahr 1981 geprägt

Bund

Der Bund hat zwar seine Kreditaufnahmen ab Mitte der siebziger Jahre stark erhöht, sie waren aber auch nach 1975 insgesamt zu mehr als der Hälfte durch Vermögenszuwächse gedeckt. Der Schwerpunkt der Vermögenszugänge liegt im Bundeshaushalt deutlich beim Sachanlagevermögen, auf das mehr als 90% seiner gesamten Vermögenszugänge entfallen. Unter den Finanzanlagen des Bundes dominieren die Beteiligungen. In den letzten zwei Jahrzehnten hat der Bund seine Beteiligungen um fast 19 Mrd S aufgestockt (Übersicht 5). Sie betreffen vor allem vier Bereiche: die Verstaatlichte Industrie, die Banken, die Elektrizitätswirtschaft und ausländische Finanzierungsinstitutionen. Aus den Beteiligungen ergeben sich für den Bund allerdings auch häufig Verpflichtungen zur Verlustabdeckung und für Zuschüsse die als laufende Ausgaben gelten.

Die Darlehensgewährung spielt im Bundeshaushalt eine geringe Rolle. Insgesamt haben sich die Darlehensforderungen des Bundes in den letzten zwei Jahrzehnten um 9 Mrd S erhöht, das entspricht der Zunahme der Forderungen der übrigen öffentlichen Rechtsträger eines Jahres. Die Wertpapiertransaktionen haben ebenfalls nur wenig Bedeutung. Die Finanzanlagen des Bundes erhöhten sich zwischen 1968 und 1987 um insgesamt 28 Mrd S (Übersicht 5).

Auffallend ist beim Bund, ebenso wie in den anderen Bereichen des öffentlichen Sektors ein starker Anstieg der Rücklagen in den letzten Jahren. Sie wurden im Bundeshaushalt zwischen 1981 und 1987 um insgesamt 6,6 Mrd S aufgestockt. In den siebziger Jahren war die Zunahme nur halb so groß gewesen. Wenngleich ein erheblicher Teil dieser Zunahme der zweckgebundenen Gebahrung zuzuordnen ist, hat sich doch die Liquidität des Bundes in den letzten Jahren deutlich erhöht. Insgesamt stand der Zunahme der Verschuldung des Bundes zwischen 1968 und 1987 von 665 Mrd S ein Vermögenszu-

wachs von 513 Mrd S gegenüber. Die Nettoverschuldung des Bundes — die großteils in den achtziger Jahren entstand — betrug daher 152 Mrd S (Übersicht 5).

Länder

Die Vermögenstransaktionen der Länder und Gemeinden unterscheiden sich deutlich von jenen des Bundes. Die Investitionen und Liegenschaftskäufe der Länder (ohne Wien) erreichen ein relativ kleines Volumen (nur rund ein Fünftel jener des Bundes). Zudem stagnierten sie in den letzten Jahren und waren 1987 mit rund 4,3 Mrd S nicht höher als 1975. Das bedeutet einen spürbaren realen Rückgang der Sachanlagenzuwächse. Die Beteiligungen und Wertpapiertransaktionen der Länder haben ebenfalls nur geringe Bedeutung. Hingegen dominieren in den Landeshaushalten die Darlehensgewährungen, vor allem im Bereich der Wohnbauförderung. Insgesamt haben die Länder in den letzten zwei Jahrzehnten ihre Darlehensforderungen um mehr als 133 Mrd S aufgestockt, in den achtziger Jahren hat die Darlehensgewährung wieder zugenommen (Übersicht 5).

Die Länder erfüllen wichtige Finanzierungsfunktionen, insbesondere im Wohnbau. Sie nehmen daher eine starke Gläubigerposition ein.

Die Länder haben eine sehr umfangreiche Rücklagengebarung. Besonders in den achtziger Jahren nahmen die Rücklagen kräftig zu: zwischen 1981 und 1987 um 7,4 Mrd S, das ist mehr als die des Bundes. Der Großteil dieser Rücklagen entfällt auf den Wohnbau. Die Rücklagenaufstockung spiegelt sich auch in den hohen Einlagen der Länder, die damit beträchtliche Liquidität erreichen. Die Länder verwenden diese teilweise zur Budgetfinanzierung im Rahmen „innerer Anleihen“³⁾. Daher nehmen auch ihre Einlagen schwächer zu, als der Rücklagenaufbau vermuten ließe. Zwischen 1984 und 1987 haben die Länder ihre inneren Anleihen um 3,8 Mrd S erhöht, das entspricht

mehr als 30% ihrer gesamten Kreditaufnahmen.

Die Länder haben zwischen 1968 und 1987 ein Nettovermögen von 186 Mrd S aufgebaut. Sie finanzierten auch in den achtziger Jahren mehr als drei Viertel der Vermögenszugänge aus laufenden Einnahmen. Durch die hohen Darlehensforderungen befinden sich die Länder gegenüber dem privaten Sektor in einer Gläubigerposition, die sich in den letzten Jahren verstärkt hat.

Gemeinden

Wien, das auch als Land erhebliche Finanzanlagen (Darlehen) aufbaut, prägt die Vermögenstransaktionen der Gemeinden deutlich. Da die Gemeinden die wichtigsten Investoren im öffentlichen Sektor sind, haben sie zudem ein beträchtliches Sachanlagevermögen aufgebaut. Allerdings setzte nach kräftigen Zuwächsen zwischen 1968 und 1978 als sich die Investitionen der Gemeinden verdreifacht hatten, eine Stagnation ein. 1985 waren die Investitionen der Gemeinden mit 24,1 Mrd S kaum höher als 1978 (23,2 Mrd S). Erst in den Jahren 1985 bis 1987 waren die Zuwächse wieder ausgeprägter. Dieser Verlauf hängt auch mit der Entwicklung der Kreditaufnahmen zusammen. In den siebziger Jahren hatten die Gemeinden ihre Verschuldung stark ausgeweitet. Das engte ihren finanziellen Spielraum in den folgenden Jahren sehr ein und erschwerte die Finanzierung von Investitionen. Ab 1983 verringerten die Gemeinden ihre Kreditaufnahmen stark und nahmen im Gegensatz zum Bund und zu den Ländern in den achtziger Jahren weniger Kredite auf als etwa zwischen 1975 und 1980 (Übersicht 5).

Die Gemeinden sind die wichtigsten Investoren im öffentlichen Sektor. Sie tätigen rund die Hälfte der gesamten öffentlichen Investitionen.

Recht unterschiedlich gestalten sich die Finanzanlagen der Gemeinden. Sie stockten in den achtziger Jahren ihre Beteiligungen mit +6,5 Mrd S deutlich auf, stärker als der Bund (Übersicht 5). Die Wertpa-

³⁾ Als „innere Anleihen“ werden Kreditaufnahmen bezeichnet, die aus der Einnahme eigener Kassenbestände finanziert werden.

Vermögenszuwachs und Kreditaufnahmen des öffentlichen Sektors

Übersicht 5

	Beteiligung	Finanzanlagen Wertpapiere	Darlehen	Sachanlagen	Rücklagen	Summe Vermögens- zuwachs	Netto- Kredit- aufnahmen
Mill. S (kumulierte Werte)							
Bund (einschließlich Betriebe)							
1968/1974	4 898	202	2 706	89 870	2 411	100 087	33 224
1975/1980	7 868	2	3 057	151 177	1 469	163 573	202 065
1981/1987	6 099	-370	3 276	233 850	6 601	249 456	429 958
1968/1987	18 865	-186	9 039	474 897	10 481	513 116	665 247
Länder (ohne Wien)							
1968/1974	1 906	465	23 254	19 157	4 136	48 918	3 630
1975/1980	2 114	-147	42 034	27 585	1 007	72 593	18 487
1981/1987	2 828	16	68 271	31 378	7 378	109 871	23 268
1968/1987	6 848	334	133 559	78 120	12 521	231 382	45 385
Gemeinden (einschließlich Wien)							
1968/1974	0	5 181	11 034	89 015	3 272	108 502	24 625
1975/1980	592	8 088	19 973	134 454	- 1 868	161 239	40 073
1981/1987	6 462	- 967	16 471	180 089	8 496	210 551	31 038
1968/1987	7 054	12 302	47 478	403 558	9 900	480 292	95 736
Sozialversicherungsträger							
1968/1974	- 3	- 4	10 462	3 183	300	13 938	8 071
1975/1980	0	70	13 731	7 497	632	21 930	12 250
1981/1987	36	246	11 836	11 342	5 018	28 478	11 765
1968/1987	33	312	36 029	22 022	5 950	64 346	32 086
Kammern							
1968/1974	94	697	599	2 575	178	4 143	60
1975/1980	53	2 796	283	3 651	432	7 215	165
1981/1987	90	3 735	670	7 212	394	12 101	118
1968/1987	237	7 228	1 552	13 438	1 004	23 459	343
Bundesfonds							
1968/1974	- 9	- 27	6 633	274	7 464	14 335	285
1975/1980	0	- 381	11 990	320	3 678	15 607	3 177
1981/1987	293	1 437	25 636	308	- 4 554	23 120	- 934
1968/1987	284	1 029	44 259	902	6 588	53 062	2 528

pierbestände, die sie in den siebziger Jahren spürbar erhöht hatten, (zwischen 1968 und 1980 um mehr als 13 Mrd S), bauten die Gemeinden aber um 1 Mrd S ab. Ihre Darlehensgewährung hatte in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre fast 20 Mrd. S erreicht, zwischen 1981 und 1987 betrug sie nur 16,5 Mrd. S. Allerdings haben die Gemeinden zwischen 1981 und 1987 ihre Rücklagen um 8,5 Mrd. S erhöht — deutlich mehr als der Bund und die Länder.

Wie die Länder haben auch die Gemeinden ihr Vermögen kräftiger ausgeweitet als die Verschuldung. Sie

finanzieren daher auch ihre Vermögenszuwächse zum größeren Teil aus laufenden Einnahmen; die Deckung hat sich in den letzten Jahren sogar deutlich gebessert.

Sozialversicherungsträger

Im Vergleich zu den Gebietskörperschaften sind die Investitionen der übrigen öffentlichen Rechtsträger (einschließlich Liegenschaftserwerb) und damit auch die Sachanlagenzuwächse gering (Übersicht 5). Dagegen ergeben sich erhebliche Vermögenszunahmen aus ihren Finanzanla-

gen. Die Sozialversicherungsträger gewähren Darlehen in erheblichem Ausmaß (in einzelnen Jahren mehr als 3 Mrd. S). In den letzten Jahren waren sie jedoch zurückhaltender. Dennoch haben sie zwischen 1981 und 1987 ihren Bestand an Darlehensforderungen um fast 12 Mrd. S erhöht (gegenüber fast 14 Mrd. S zwischen 1975 und 1980) und in den letzten zwei Jahrzehnten insgesamt um 36 Mrd. S (Übersicht 5).

Beteiligungen und Wertpapiere der Sozialversicherungsträger sind hingegen von geringer Bedeutung. Sie wurden zwischen 1968 und 1987 um nur 0,3 Mrd. S aufgestockt. Ihre Rücklagen haben die Sozialversicherungsträger allerdings zwischen 1981 und 1985 spürbar erhöht. In den Jahren 1986 und 1987 erfolgte zwar ein Abbau, dennoch hat sich der Bestand an Rücklagen zwischen 1981 und 1987 um 5 Mrd. S erhöht, deutlich mehr als in den siebziger Jahren. Der Vermögenszuwachs an Finanzanlagen und Rücklagen erreichte in den letzten zwei Jahrzehnten rund 42 Mrd. S. Der Zugang an Sachanlagevermögen 22 Mrd. S. Dem stand eine Zunahme der Verschuldung der Sozialversicherungsträger von insgesamt 32 Mrd. S gegenüber.

Die Sozialversicherungsträger finanzieren damit etwa die Hälfte der Vermögenszugänge aus laufenden Einnahmen. Dieses Verhältnis hat sich in der Periode 1981/1987 sogar noch verbessert. Die Entwicklung der Vermögenstransaktionen deutet darauf hin, daß sich die finanzielle Position der Sozialversicherungsträger in den letzten Jahren gestärkt hat (Übersicht 5). Es bleibt zu klären, wieweit sich diese hohen Netto-Vermögenszuwächse und Rücklagen auf die laufenden Zuschüsse des Bundes (kurzfristig) auswirken könnten.

Bundesfonds

In den „Bundesfonds“⁴⁾, denen im öffentlichen Bereich eine wichtige Finanzierungsaufgabe zukommt, zeichnen sich deutliche Veränderungen ab. Noch in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre hatten sich die Fonds insgesamt verschuldet (1975/1980

⁴⁾ Zu den Bundesfonds zählen insbesondere der Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds, der Bundes-Wohn- und Siedlungsfonds, der Wohnhauswiederaufbau-, der Reservefonds für Familienbeihilfen, der Reservefonds nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz usw. Eine vollständige Aufzählung der Fonds findet sich in den jährlichen Amtsbehalten zum Bundesfinanzgesetz.

+3,2 Mrd S). In den achtziger Jahren bauten sie ihren Schuldenstand hingegen um 0,9 Mrd S ab. Gleichzeitig verringerten sie ihre Rücklagen um 4½ Mrd S — in den siebziger Jahren waren noch fast 11 Mrd S an Rücklagen aufgebaut worden.

Die Hauptaufgabe der Fonds ist im Vermögensbereich die Gewährung von Darlehen an andere öffentliche Rechtsträger (insbesondere Gemeinden) und an den privaten Sektor. Das Volumen der Darlehensgewährung der Fonds ist deutlich gestiegen und war in den achtziger Jahren mit fast 26 Mrd S mehr als doppelt so hoch wie in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre (12 Mrd S). In den letzten Jahren haben die Fonds im Durchschnitt ihre Darlehensforderungen um mehr als 4 Mrd S aufgestockt. Die Investitionen der Fonds sind hingegen gering. In den letzten zwei Jahrzehnten ist das Sachvermögen um nur 0,9 Mrd S gewachsen.

Die Flucht aus dem Budget durch außerbudgetäre Kreditaufnahme der Fonds ist weniger ausgeprägt als vielfach vermutet.

Insgesamt haben die Fonds in den letzten Jahrzehnten ein erhebliches Nettovermögen aufgebaut. Die Darlehensforderungen stiegen um 44 Mrd S, die Rücklagen um gut 6,5 Mrd S. Die Verschuldung erhöhte sich im gleichen Zeitraum um nur 2,5 Mrd S. Der Großteil der Vermögenstransaktionen wird daher zunehmend aus laufenden Einnahmen, insbesondere aus zweckgebundenen Steuern finanziert.

Kammern

Auch die Kammern tätigen erhebliche Vermögenstransaktionen. Ihr Sachanlagevermögen hat sich in den letzten Jahren spürbar erhöht, die Investitionen waren in den achtziger Jahren mit mehr als 7 Mrd S doppelt so hoch wie in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre (3,6 Mrd S). Hingegen nehmen die Kammern relativ wenig Kredite auf. Ihre Verschuldung hat sich zwischen 1968 und 1987 um nur 0,3 Mrd S erhöht, sie haben ihre Inve-

stitutionen also fast ausschließlich aus laufenden Einnahmen gedeckt.

Die Kammern bauen einen erheblichen Wertpapierbestand auf, besonders die Kammern der freien Berufe die ihn zur Deckung der Altersversorgung ihrer Mitglieder verwenden. Insgesamt haben sich die Wertpapierbestände der Kammern in den letzten zwei Jahrzehnten um 7,2 Mrd S erhöht. Die Darlehensforderungen betragen in diesem Zeitraum 1,6 Mrd S, der Zugang an Beteiligungen 0,2 Mrd S. Schließlich haben die Kammern ihre Rücklagen um 1 Mrd S aufgestockt. Die gesamten Vermögenszugänge der Kammern sind aus laufenden Einnahmen (größtenteils Kammerbeiträgen) finanziert.

Erträge des staatlichen Vermögens

Angesichts des großen Vermögens des öffentlichen Sektors stellt sich die Frage nach Erträgen. Dem Finanzanlagevermögen lassen sich die Dividenden und Zinsen relativ einfach und unmittelbar zuordnen. Im Vergleich mit Erträgen im privaten Sektor zeigt sich die Bedeutung der Subventionselemente und anderer wirtschaftspolitischer Ziele für den Aufbau des Vermögens im öffentlichen Sektor, vor allem der Finanzanlagen. Viel schwieriger ist die Zuordnung von Einnahmen aus dem Sachanlagevermögen. Deshalb werden hier nur die unmittelbaren Einnahmen aus der Vermietung und Verpachtung von Sachvermögen einbezogen. Andere Einnahmen aus Gebühren oder Kostenersätze aus der Bereitstellung öffentlicher Güter bleiben unberücksichtigt, weil hier das Vermögen nur

mittelbar an den Einnahmen Anteil hat.

Der öffentliche Sektor insgesamt hat aus Zinsen, Dividenden sowie Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung 1987 23,2 Mrd S eingenommen; die Gewinnabfuhr der OeNB und der Postsparkasse blieb hier allerdings unberücksichtigt⁵⁾. Rund 40% dieser gesamten Einnahmen entfallen auf die Gemeinden — mit besonderem Gewicht auf den Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung —, rund 30% kommen dem Bund zugute, 10% entfallen auf die Fonds und der Rest auf die anderen Rechtsträger (Länder, Sozialversicherungen, Kammern). Diese Struktur hat sich langfristig kaum verändert (Übersicht 6).

Einnahmequellen

Unter den Einnahmequellen dominieren die Erträge aus Vermietung und Verpachtung sowie die Zinsen. Die Dividenden sind im Vergleich dazu eher gering (Abbildung 6), nur die Einnahmen des Bundes aus Dividenden haben größere Bedeutung.

Die Einnahmen aus dem Finanzvermögen decken nur einen geringen Teil der Nettoausgaben für den Erwerb von Finanzanlagen (Abbildung 7). Das Defizit des Bundes hat sich aber aus diesen Vermögenstransaktionen tendenziell nicht vergrößert — im Gegenteil: 1987 ergab sich sogar ein Überschuss der Einnahmen gegenüber den Ausgaben. Der Vermögensbereich hat somit 1987 einen Beitrag zur Budgetkonsolidierung des Bundes geleistet. Im übrigen öffentlichen Sektor hat sich die Schere zwischen den Ausgaben für Finanzanlagen und den Einnahmen

Einnahmen aus Vermögen

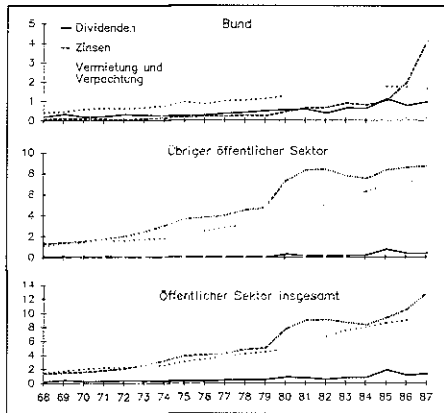
Übersicht 6

	Bund (einschließlich Betriebe) ¹⁾	Länder (ohne Wien)	Gemeinden (einschließlich Wien)	Sozialver- sicherungs- träger Mill S	Kammern	Fonds	Öffentlicher Sektor insgesamt
1968	681	258	1 284	349	145	397	3 114
1970	875	356	1 736	403	174	404	3 948
1975	1 419	937	2 795	925	415	890	7 381
1980	2 329	1 661	5 602	1 561	888	1 554	13 575
1985	3 931	2 100	8 812	1 948	1 178	1 930	19 899
1987	6 742	1 986	9 070	1 786	1 253	2 343	23 180

¹⁾ Ohne Gewinnabfuhr der Oesterreichischen Nationalbank und der Oesterreichischen Postsparkasse

⁵⁾ Die Gewinnabfuhr der Bank und der Postsparkasse erbrachte 1987 insgesamt 4,6 Mrd S. Diese Einnahmen können zum Teil auch als Ersatz für die Steuerfreiheit (der Nationalbank) bzw. für steuerliche Begünstigungen gelten.

Einnahmen aus Vermögen *Abbildung 6*
Mrd. S



Die Einnahmen des Staates aus dem Vermögen stammen größtenteils aus Zinsen und Erträgen aus Vermietung und Verpachtung. Die Dividenden sind im Vergleich dazu gering. Die Einnahmen aus Zinsen sind seit Anfang der achtziger Jahre kräftig gestiegen.

Bei diesen Einnahmen kann ein Subventionselement, das sich aus einer Differenz zwischen den vom Markt bestimmten und den im öffentlichen Sektor verrechneten Mieten und Pachten ergäbe schwer ermittelt werden.

Hohe Zinseinnahmen des öffentlichen Sektors

Die Einnahmen des öffentlichen Sektors aus Zinsen sind in den letzten Jahren kräftig gestiegen. In dieser Zunahme spiegeln sich die hohe Liquidität im öffentlichen Sektor und die steigenden Darlehensforderungen. Die Zinseinnahmen lassen sich aus den vorhandenen Unterlagen nicht nach ihrer Herkunft aus Darlehen und aus Einlagen trennen. Subventionselemente zeigen sich etwa vor allem bei Darlehen der Wohnbauförderung, aber auch der Fonds. Daten über den Forderungsbestand liegen zwar nicht vollständig vor, doch lassen sich schon aus der Zunahme der Darlehensforderungen in den letzten zwei Jahrzehnten Anhaltspunkte über die Subventionselemente gewinnen.

Zwischen 1968 und 1987 haben sich die Forderungen des öffentlichen Sektors insgesamt aus Darlehen um rund 272 Mrd. S erhöht, etwa die Hälfte davon entfiel auf die Länder. Selbst unter der Annahme, daß vor 1968 überhaupt keine Darlehen im öffentlichen Sektor ausgehauft hätten, wären im Jahr 1987 – bei einem durchschnittlichen Zinssatz von 8% – allein aus dem Forderungsbestand, der sich aus dem Zugang der Darlehensforderungen zwischen 1968 und 1987 ergibt, Zinseinnahmen von fast 22 Mrd. S zu erwarten gewesen. Die Einlagen des öffentlichen Sektors betragen 1987 mehr als 100 Mrd. S. Auch wenn man ihnen einen Zinssatz von 3% zugrunde legt, wären somit insgesamt Zinseinnahmen von etwa 25 Mrd. S entstanden. Das ergäbe, verglichen mit den tatsächlichen Zinseinnahmen von knapp 13 Mrd. S, ein Subventionselement von rund 12 Mrd. S.

Das bedeutet aber auch, daß verschiedene Förderungsinstrumente recht unterschiedliche Auswirkungen auf die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung und die finanzielle Position des öffentlichen Sektors haben Wür-

den anstelle der Darlehen Zinsstützungen gewährt wären das öffentliche Sparen und ebenso der Finanzierungsüberschuß der öffentlichen Hand geringer. Das Net-lending hängt daher auch von der Wahl der wirtschaftspolitischen Instrumente ab. Das gilt es sowohl im internationalen als auch im zeitlichen Vergleich zu berücksichtigen.

Beteiligungserträge nehmen schwach zu

Die Beteiligungen brachten 1987 insgesamt rund 1,4 Mrd. S an Dividenden. Neben dem Bund – auf den ein Großteil davon entfiel (rund 1 Mrd. S) – fließen nur den Ländern Dividenden zu (rund 0,4 Mrd. S). Die anderen Bereiche haben so gut wie keine Erträge aus Beteiligungen.

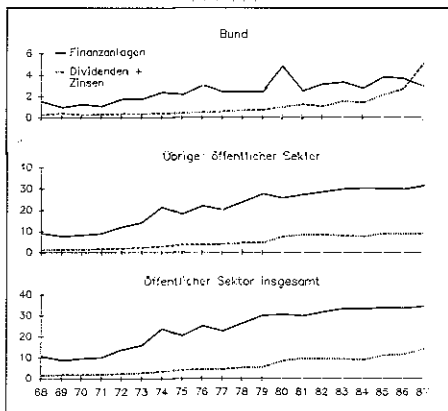
Die Dividenden des Bundes stammen zu 95% aus vier Bereichen – den verstaatlichten Banken, der Elektrizitätswirtschaft, den Monopolen (Tabakwerke und Salinen) sowie der AUA. Die Verstaatlichte Industrie (ÖIAG) hat zuletzt 1981 Dividenden an den Bund abgeführt. In den siebziger Jahren haben die Dividendeneinnahmen aus der Verstaatlichten Industrie jedoch noch eine wichtige Rolle gespielt. Einen Vergleich der Dividenden, die der Bund auf seine Grundkapitalanteile erhält, mit jenen der privaten Aktiengesellschaften (ohne Versicherungen) zeigt Abbildung 8.

aus diesen Veranlagungen hingegen weiter geöffnet und damit die Defizit tendenziell erhöht.

Der Vermögensbereich hat 1987 im Bundeshaushalt einen erheblichen Beitrag zur Budgetkonsolidierung geleistet.

Die Erträge der Gemeinden aus Vermietung und Verpachtung stammen größtenteils von der Gemeinde Wien, und zwar aus deren Wohnhäusern. Der Bund erzielt erhebliche Einnahmen aus Vermietung und Ver-

Ausgaben und Einnahmen im Zusammenhang mit Finanzanlagen *Abbildung 7*
Mrd. S



Die Ausgaben für Finanzanlagen (Beteiligungen, Darlehen, Wertpapiere) sind deutlich höher als die Erträge. Die Finanztransaktionen erhöhen somit die Defizite in den öffentlichen Haushalten.

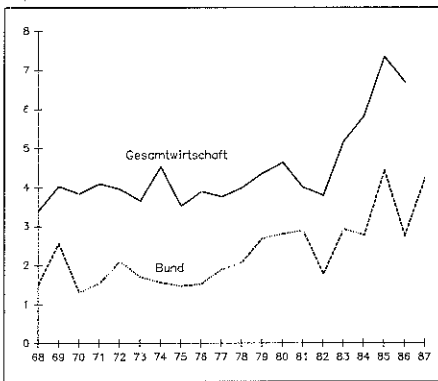
Die Dividendenzahlungen der privaten Aktiengesellschaften sind deutlich höher als von Aktiengesellschaften im Alleineigentum oder mit Beteiligung des Bundes.

In den siebziger Jahren waren die Dividenden der privaten Aktiengesellschaften gemessen am Grundkapital, mit knapp 4% im Jahresdurchschnitt mehr als doppelt so hoch wie jene der Aktiengesellschaften im Bundesbesitz (1,8%). In den achtziger Jahren haben sich die Dividenden der privaten Aktiengesellschaften wie auch jener Unternehmen, deren Eigentümer der Bund ist, spürbar erhöht, vor allem in den letzten Jahren (Abbildung 8). Die Differenz zwischen privaten und staatlichen Unternehmen ist in diesem Zeitraum sogar etwas größer geworden und liegt jetzt bei etwa 3 Prozentpunkten.

Dividenden und Grundkapital

Abbildung 8

Dividendenrendite in % des Grundkapitals



Der Bund erzielt aus seinen Beteiligungen eine deutlich geringere Rendite als die privaten Aktiengesellschaften.

Der Staat besitzt Unternehmen oder beteiligt sich an ihnen jedoch nicht primär wegen der Dividendeneinnahmen, vielmehr sind hier wirtschaftspolitische Zielsetzungen entscheidend. Die Höhe der Dividenden tritt häufig in den Hintergrund. Beteiligungen des Staates an Unternehmen können durchaus Subventionselemente enthalten bzw. wettbewerbsverzerrend wirken. Auch die EG hat sich mit dieser Frage bereits beschäftigt (EG-Kommission, 1988). Wettbewerbsvorteile für die staatlichen Unternehmen können sich einerseits daraus ergeben, daß der Staat als Eigentümer bei Erhöhung des Grundkapitals ein höheres Agio bezahlt als dem (Markt-)Wert entspräche, dadurch entstünde eine subventionierte Kapitalzuführung. Andererseits könnte der Staat Verluste seiner Unternehmen aus den öffentlichen Haushalten abdecken oder aber keine oder eine geringere Dividende erwarten als private Aktionäre; Unternehmungen im Besitz des Staates erhielten daraus Wettbewerbsvorteile, etwa weil sie geringere Gewinnspannen kalkulieren könnten.

In den letzten zwei Jahrzehnten hat der öffentliche Sektor ein erhebliches Finanzanlagevermögen aufge-

baut. Die Vermögenstransaktionen modifizieren die Beurteilung sowohl der Nachfrageeffekte der öffentlichen

Zusammenfassung

Haushalte als auch der Finanzschuldenentwicklung. Zudem bieten sie Einblick in die Liquiditätssituation der öffentlichen Haushalte. Die Vermögenstransaktionen prägen die Haushalte der einzelnen Rechtsträger sehr unterschiedlich: Während die Nettoverschuldung des Bundes steigt, weisen die anderen Bereiche des öffentlichen Sektors Überschüsse aus. Vom Bundeshaushalt und der Finanzschuld des Bundes kann daher nicht unmittelbar auf die finanzielle Situation des gesamten öffentlichen Sektors geschlossen werden.

Mehr als die Hälfte des Schuldenzuwachses im öffentlichen Sektor ist durch Vermögenszuwächse gedeckt. Die finanzielle Position des öffentlichen Sektors ist günstiger, wenn sie wie in einer Bilanz dargestellt wird, als die ausschließliche Betrachtung der Kreditaufnahmen vermuten ließe. Nur der Bund hat sich netto verschuldet, d. h. seine Kreditaufnahmen waren höher als die Vermögenszugänge. Diese Tendenz hat sich in den achtziger Jahren verstärkt.

Hingegen war der Vermögenszugang der Länder und Gemeinden sowie der anderen Rechtsträger größer als die Verschuldung, ihre finanzielle Position hat sich in den achtziger Jahren im Vergleich zu den siebziger Jahren sogar verbessert. Dank ihren teilweise hohen Finanzanlagen nehmen sie eine Gläubigerposition ein. Dazu trägt auch der Transfer von Anteilen am Steueraufkommen in Finanzanlagen (Darlehen) bei.

Die vorliegende Studie zeigt, daß der öffentliche Sektor eine recht hohe Liquidität hält. Er hat seine Rücklagen spürbar aufgestockt; allerdings ist eine gewisse Rücklagenbildung ins-

besondere aus der zweckgebundenen Gebarung unvermeidlich.

Die Entwicklung der Erträge aus Vermögenszugängen zeigt, daß sie im Vergleich zum privaten Sektor unterdurchschnittlich sind. Vermögenstransaktionen (insbesondere Darlehen und Beteiligungen) enthalten oft ein bedeutendes Subventionselement. Der Staat verfolgt mit seinen Finanzanlagen primär nicht das Ziel ho-

Die erheblichen Unterschiede zwischen den finanziellen Positionen der einzelnen öffentlichen Rechtsträger und die unterschiedlichen Entwicklungstrends in den Aufgaben, die sie mit ihren Budgets zu finanzieren haben, erfordern eine stärkere Koordination zwischen den öffentlichen Haushalten, wenn die Budgetkonsolidierung langfristig erfolgreich sein soll.

her Renditen, sondern wirtschaftspolitische Überlegungen. Mit einem Verkauf von Vermögensteilen sind daher nicht nur budgetäre Überlegungen verbunden, sondern auch andere Absichten, etwa weniger Einfluß des Staates auf die Wirtschaft.

Der Verkauf von Beteiligungen kann längerfristig zur Budgetkonsolidierung beitragen, weil er Ausgaben für die Aufstockung von Beteiligungen oder für Verlustabdeckung erspart und vielleicht die Rendite erhöht und dadurch zusätzliche Steuereinnahmen erbracht werden. Jedenfalls hat der erhebliche Umfang der Vermögenstransaktionen gezeigt, daß dieser Bereich künftig ein wichtiger Ansatzpunkt der Budgetkonsolidierung sein wird.

Literaturhinweise

- Chouraqui J. C., Jones B., Montador R. B., „Public Debt in a Medium Term Perspective“ OECD Economic Studies, 1986 7 S. 103-140
- EG-Kommission, The Measurement of the Aid Element of State Participation in Company Capital Bonn 1988