

DER BUNDESHAUSHALT IM KONSOLIDIERUNGSPROZESS

Der Bundesvoranschlag 1998 wird von den Konsolidierungsmaßnahmen bestimmt. Die Quote des Nettodefizits wird auf 2,6% des BIP gesenkt. Ausgaben und Einnahmen sind teils durch Sondereffekte geprägt. Der Bundeshaushalt wird immer stärker zu einem Finanzierungshaushalt. Mittelfristig sind drei Aspekte wichtig: Die kurzfristigen Effekte müssen mit den mittelfristigen Einflüssen abgestimmt werden; die mittelfristigen Entlastungseffekte bleiben bestehen; die Kooperation zwischen den Gebietskörperschaften muß intensiviert werden, weil die Transferzahlungen des Bundes an andere Träger öffentlichen Rechtes kräftig zunehmen.

Seit 1996 ist die Budgetpolitik primär von dem Ziel geprägt, das Defizit zu verringern, um den Referenzwert für den Nettoabgang gemäß den „Maastricht-Kriterien“ von 3% des Bruttoinlandsproduktes zu erreichen. Der Bundesvoranschlag 1998 ist in diesen Konsolidierungsprozeß eingebettet. Die Abgänge in den öffentlichen Haushalten nahmen in den Jahren 1993 bis 1995 spürbar zu. Das Nettodefizit des Bundes stieg von 66,4 Mrd. S im Jahre 1992 auf 117,9 Mrd. S 1995. Zu dieser Entwicklung trugen die zweite Etappe der Steuerreform (einschließlich der Einführung der Kinderabsetzbeträge), die Ausweitung von Sozialleistungen (Einführung des Pflegegeldes und des zweiten Karenzurlaubsjahres) und ab 1995 auch der Beitritt zur Europäischen Union erheblich bei.

Anfang 1996 wurde eine mittelfristige *Budgetvorschau* für die einzelnen Gebietskörperschaften erstellt. Sie zeigte, daß bei unveränderter Rechtslage die Neuverschuldung für alle Gebietskörperschaften zusammen im Jahre 1997 auf etwa 8% des Bruttoinlandsproduktes steigen würde. Damit hätte aber Österreich den für die Teilnahme an der Wirtschafts- und Währungsunion mitentscheidende Referenzwert der Neuverschuldung von höchstens 3% des BIP deutlich verfehlt. Gleichzeitig wäre auch die Finanzschuldenquote spürbar gestiegen.

Daher wurde ein umfangreiches Konsolidierungsprogramm erstellt, dessen Maßnahmen im Strukturanpassungsgesetz (BGBl. 201/1996) zusammengefaßt sind und Änderungen von 98 Gesetzen betreffen. In den Konsolidierungsprozeß sind auch die Länder und Gemeinden einbezogen. Es wurde vereinbart, daß der Bund seine Neuverschuldung im Jahre 1997 auf 2,7% des Bruttoinlandsproduktes und die Länder und Gemeinden zusammen auf 0,3% des BIP begrenzen.

Der Autor dankt Helmut Kramer und Ewald Walterskirchen für wertvolle Anregungen und Hinweise. Aufbereitung und Analyse der Daten erfolgten mit Unterstützung von Brigitte Schütz.

Übersicht 1: Der Bundeshaushalt 1998

	1995	1996	1997	1998
	Erfolg	Erfolg	Bundes- voranschlag	Bundes- voranschlag
			Mrd. S	
Allgemeiner Haushalt				
Ausgaben	764,6	754,8	743,8	754,1
Einnahmen	646,7	665,4	675,9	686,8
Saldo	-117,9	- 89,4	- 68,0	- 67,3
Ausgleichshaushalt				
Ausgaben	204,8	130,2	187,9	232,0
Einnahmen	322,7	219,6	255,9	299,3
Saldo	+117,9	+ 89,4	+ 68,0	+ 67,3

Der Bund beteiligt somit die Länder und Gemeinden im Gegensatz zu früheren Konsolidierungsprogrammen (1968/69 oder 1984) an den Mehreinnahmen aus den steuerlichen Maßnahmen im Rahmen der im Finanzaus-

gleich vorgesehenen Teilungsverhältnisse und erleichtert ihnen damit die Konsolidierung, den Abbau ihrer Defizite. Außerdem wurde durch die Lockerung von Zweckbindungen (§ 21a Finanzausgleichsgesetz) der Budgetspielraum für die Länder erweitert. Die Länder und Gemeinden setzten darüber hinaus jedoch, ähnlich wie der Bund, umfangreiche Maßnahmen zur Einschränkung ihrer Ausgaben.

1997 haben die öffentlichen Haushalte insgesamt ihre Neuverschuldung auf weniger als 3% des Bruttoinlandsproduktes reduziert. Österreich erfüllt daher dieses wichtige Kriterium für die Teilnahme an der Wirtschafts- und Währungsunion.

Der Bundesvoranschlag 1998 im Überblick

Der Bundesvoranschlag 1998 sieht im *allgemeinen* Haushalt Gesamtausgaben von 754,1 Mrd. S und Gesamteinnahmen von 686,8 Mrd. S vor. Der Nettoabgang beträgt somit 67,3 Mrd. S, das entspricht 2,6% des Bruttoinlandsproduktes. 1996 betrug die Defizitquote 3,7%, 1997 2,7%. Die Zuwachsraten von Ausgaben und Einnahmen sind durch Ausgliederungen und sonstige teils einmalige institutionelle Änderungen stark verzerrt und daher nicht aussagekräftig. Daher wurde in den Übersichten auf eine Darstellung der Veränderungsraten verzichtet.

Die Ausgaben sind im *Ausgleichshaushalt* mit 232,0 Mrd. S, die Einnahmen mit 299,3 Mrd. S präliminiert. Der Überschuß von 67,3 Mrd. S entspricht dem Abgang im allgemeinen Haushalt, sodaß der Gesamthaushalt entsprechend den Vorschriften des Bundeshaushaltsgesetzes ausgeglichen ist.

Die Ausgaben des Ausgleichshaushalts setzen sich aus Tilgungen der Finanzschuld von 148,1 Mrd. S und Rückzahlungen von Kassenstärkern von 75 Mrd. S sowie aus Tilgungen im Zusammenhang mit Währungstauschverträgen in Höhe von 8,9 Mrd. S zusammen. Die Einnahmen des Ausgleichshaushalts umfassen neben den Kreditaufnahmen zur Finanzierung des Bruttoabgangs von 214,6 Mrd. S die Aufnahme von Kassenstärkern von 75 Mrd. S sowie Einnahmen im Zusammenhang mit den Währungstauschverträgen von 9,7 Mrd. S.

Wie in den Vorjahren ist auch für 1998 ein *Konjunkturausgleichshaushalt* vorgesehen, der Ausgaben von 5,1 Mrd. S enthält; davon entfallen 2,4 Mrd. S auf die Stabilisierungsquote und 2,7 Mrd. S auf die Konjunkturbelebungsquote.

Institutionelle Änderungen im Bundeshaushalt

In den letzten Jahren erfolgten umfangreiche Änderungen im Bundeshaushalt durch Ausgliederung von Aufgaben, aber auch durch verschiedene andere Maßnahmen. Das erschwert die Analyse der Ausgaben und Einnahmen erheblich. Es erscheint daher notwendig, die wichtigsten Änderungen kurz zu skizzieren: Nach der Ausgliederung der Post (mit 1. Mai 1996) wurden mit Anfang 1997 auch die Bundesforste (Kapitel 77) und das Alkoholmonopol (Kapitel 75) aus dem Bundeshaushalt ausgegliedert. Ab 1998 sind auch die ASFINAG sowie einige kleinere Bundesversuchswirtschaften im landwirtschaftlichen Bereich (Kapitel 60) nicht mehr in den Bundeshaushalt integriert.

Andererseits wird ab 1998 ein neues Kapitel (Kapitel 57) für jene Finanzierungen eingerichtet, die von der Bundesfinanzierungsagentur (BFA) für sonstige Rechtsträger (z. B. ASFINAG) vorgenommen werden. Im Voranschlag 1998 sind zunächst in den einzelnen Ansätzen dieses Kapitels nur Verrechnungsposten vorgesehen. Im Erfolg 1998 werden entsprechende Einnahmen und Ausgaben aufscheinen. Die Ausgaben sollen jedoch von den einzelnen Gesellschaften dem Bund ersetzt werden, sodaß dieses Kapitel weitgehend saldenneutral gestaltet ist.

Durch die Umstellung der Verbuchung der Steuereinnahmen auf ein striktes Zahlungsprinzip wird ab 1998 das Steueraufkommen um etwa 15 Mrd. S höher sein als in den Vorjahren. Ferner wird ab Anfang 1997 die unechte Umsatzsteuerbefreiung für Krankenanstalten und verschiedene andere Sozialeinrichtungen eingeführt. Dadurch steigen einerseits die Umsatzsteuereinnahmen, andererseits werden diese erhöhten Steuerzahlungen den betroffenen Institutionen in gleicher Höhe durch Beihilfen abgegolten. Die Einnahmen und Ausgaben erhöhen sich dadurch 1998 um jeweils 12 Mrd. S. Diese Änderungen sind in der Interpretation der einzelnen Ausgaben- und Einnahmenkomponenten zu berücksichtigen.

Übersicht 2: Ausgaben- und Einnahmenquoten

	1995	1996	1997	1998
	Erfolg	Erfolg	Bundesvoranschlag	Bundesvoranschlag
	In % des BIP			
<i>Ausgaben</i>				
Erstellung von Leistungen	8,7	9,0	9,1	8,7
Personalaufwand einschließlich Landeslehrer, ohne Post	5,1	5,0	4,9	4,8
Personalaufwand Post	0,0	0,5	0,6	0,6
Laufende Sachausgaben	3,1	3,0	3,0	2,8
Investitionen	0,5	0,5	0,5	0,4
Erwerb von Liegenschaften und aktivierungsfähigen Rechten	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferausgaben	10,8	11,1	10,9	10,8
Finanzierung	10,3	9,5	9,3	9,3
Zinsen	4,0	4,0	4,1	4,0
Sonstige	6,3	5,5	5,2	5,4
Ausgaben allgemeiner Haushalt, bereinigt	29,8	29,6	29,3	28,9
<i>Einnahmen</i>				
Steuern (netto)	14,9	16,0	17,2	17,7
Steuerähnliche Einnahmen	4,4	4,3	4,3	4,2
Sonstige	5,5	5,6	5,0	4,4
Einnahmen allgemeiner Haushalt, bereinigt	24,8	25,9	26,5	26,3
Saldo	- 5,1	- 3,7	- 2,7	- 2,6

1997 haben die öffentlichen Haushalte insgesamt ihre Neuverschuldung auf weniger als 3% des Bruttoinlandsproduktes reduziert. Österreich erfüllt daher dieses wichtige Kriterium für die Teilnahme an der Wirtschafts- und Währungsunion. Damit ist ein wichtiges Ziel der Budgetkonsolidierung erreicht.

Allerdings wird Konsolidierung auch mittelfristig die Budgetpolitik prägen; der *Europäische Stabilitätspakt*, den Österreich im Juni in Amsterdam unterzeichnet hat, bildet dabei eine maßgebliche Rahmenbedingung. Für 1998 ist damit zu rechnen, daß alle Gebietskörperschaften zusammen ihre Neuverschuldung weiter senken können und die Quote des Nettodefizits auf etwa 2,5% des Bruttoinlandsproduktes sinkt.

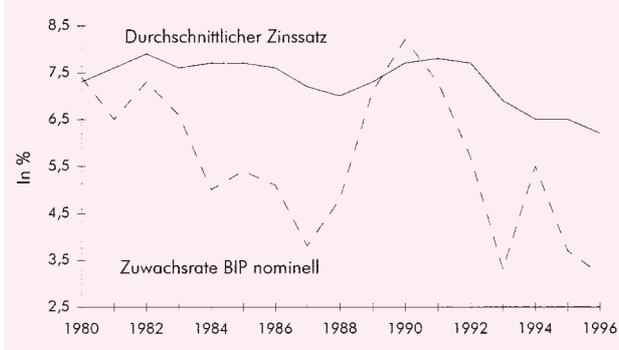
ZIELE DER BUDGETPOLITIK

Der Bundesvoranschlag 1998 ist unter zwei Gesichtspunkten zu beurteilen:

- Wieweit wird der Konsolidierungsprozeß fortgesetzt – gelingt es, die Nettoneuverschuldung weiter zu senken? Dabei geht es nicht nur darum, den Stabilisierungsbedingungen zu entsprechen, sondern auch darum, Spielraum für die Steuerpolitik, die Steuerreform 2000, zu erhalten.
- Wieweit tragen Änderungen der Ausgaben- und Einnahmenstruktur dazu bei, die Rahmenbedingungen für die österreichische Wirtschaft im internationalen Standortwettbewerb zu verbessern?

Die Budgetkonsolidierung wurde bisher durch die Entwicklung der Wirtschaft nicht gestützt. 1998 ist zwar mit einer Verbesserung der Konjunktur zu rechnen. Das

Abbildung 1: Zinssatz der Finanzschuld des Bundes und Bruttoinlandsprodukt



Bruttoinlandsprodukt wird voraussichtlich real um mehr als 2,5% wachsen (1997 +2,0%), die Beschäftigung wird zunehmen, und auch die Löhne und Gehälter werden stärker angehoben als im laufenden Jahr. Die Arbeitslosenquote dürfte konstant bleiben.

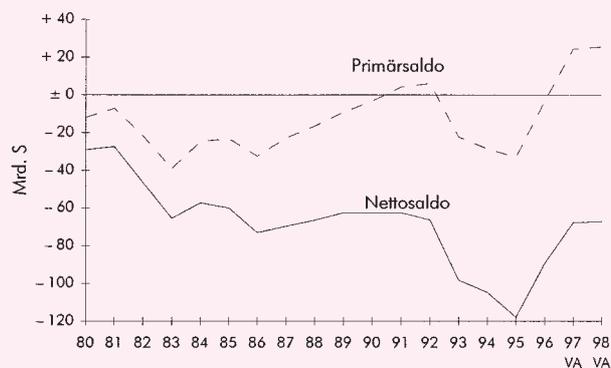
Die öffentlichen Haushalte reagieren meist verzögert auf Veränderungen der Wirtschaftslage. Das gilt insbesondere für die Steuereinnahmen, zumal dieser Aufschwung primär von den Ausrüstungsinvestitionen und den Exporten getragen wird, die keine Umsatzsteuer bringen. Die veranlagten Steuern folgen der Konjunktur erst mit erheblichem zeitlichen Abstand. Die automatischen Stabilisatoren wirken daher nur verzögert.

Die *Ausgaben- und Einnahmenquoten* (bezogen auf das nominelle BIP) zeigen, wie der Konsolidierungsprozeß die Budgetstruktur verändert und welche Beiträge die einzelnen Komponenten zum Abbau des Nettodefizits leisten. Die Ausgabenquote ist seit 1995 (29,8% des BIP) kontinuierlich gesunken und wird nach dem Voranschlag 1998 28,9% betragen. Dieser Rückgang ist vor allem auf die Finanzierungsausgaben zurückzuführen (sie wurden deutlich schwächer ausgeweitet als das Bruttoinlandsprodukt), aber auch die anderen Komponenten stiegen nicht stärker als das BIP.

Die Einnahmenquote erhöhte sich von 24,8% (1995) auf 26,3% (1998). Sie stieg insbesondere im Jahre 1996. 1998 sollte sie gegenüber 1997 sogar leicht sinken. Im Voranschlag 1998 erfolgt daher die Konsolidierung primär über die Ausgaben, die Zunahme der Einnahmenquote ist ausschließlich auf höhere Steuereinnahmen zurückzuführen, die anderen Einnahmenkomponenten sind teilweise rückläufig oder stagnieren. Die steuerlichen Maßnahmen spielten daher die dominierende Rolle im Abbau der Defizite seit 1995.

Neben der Neuverschuldung ist der Anteil der *Finanzschuld* am Bruttoinlandsprodukt ein „Maastricht-Kriterium“. Er soll 60% des Bruttoinlandsproduktes nicht übersteigen oder andernfalls eine erkennbare sinkende Tendenz aufweisen. Die Entwicklung dieser Quote wird

Abbildung 2: Budgetsalden des Bundes



von zwei Komponenten bestimmt: vom „Primärsaldo“ (er entspricht dem Nettodefizit abzüglich der Ausgaben für Zinsen) und vom Verhältnis zwischen dem durchschnittlichen Zinssatz für die Finanzschuld und der nominellen Veränderungsrate des Bruttoinlandsproduktes.

Wenn der Primärsaldo ausgeglichen ist und der durchschnittliche Zinssatz der Finanzschuld der nominellen Veränderungsrate des Bruttoinlandsproduktes entspricht, bleibt die Quote der Finanzschuld konstant; sie fällt nur dann, wenn ein Primärüberschuß besteht und/oder die nominelle Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes höher ist als der durchschnittliche Zinssatz.

Seit Anfang der achtziger Jahre war (jedoch mit Ausnahme 1990) der durchschnittliche Zinssatz durchwegs höher als das nominelle BIP-Wachstum. Gleichzeitig war der Primärsaldo meist negativ, sodaß die Schuldenquote des Bundes kräftig stieg (1980 25,7%, 1994 54,8%).

In den letzten Jahren hat sich der Abstand zwischen diesen beiden Kennzahlen eher vergrößert. 1996 lag der durchschnittliche Zinssatz mit 6,2% um 2,5 Prozentpunkte über der nominellen Wachstumsrate (3,7%). Gleichzeitig bestand 1996 noch ein Primärdefizit von 3,2 Mrd. S (1995 33,1 Mrd. S), sodaß die Finanzschuldenquote 1996 weiter auf 58,5% stieg.

1997/98 wird sich das Bild bessern. Einerseits ergibt sich aufgrund der Budgetkonsolidierung 1997 ein Primärüberschuß von 24,2 Mrd. S und 1998 von 25,3 Mrd. S, andererseits wird die Differenz zwischen dem durchschnittlichen Zinssatz und dem nominellen Wachstum des Bruttoinlandsproduktes kleiner. Dennoch dürfte diese Entwicklung nicht ausreichen, um die Schuldenquote zu stabilisieren, da nach wie vor die Differenz zwischen durchschnittlichem Zinssatz und Wachstumsrate verhältnismäßig groß ist. Das erschwert gleichzeitig die Budgetkonsolidierung und den Rückgang der Finanzschuldenquote, der daher vor allem auf Ausgliederungen zurückzuführen ist.

Eine Aufgliederung des Budgetsaldos (Nettodefizit) in seine Komponenten zeigt, daß sich durch die Konsoli-

Übersicht 3: Komponenten des Budgetsaldos

	1995 Erfolg	1996 Erfolg	1997 Bundesvor- anschlag	1998 Bundesvor- anschlag
	Mrd. S			
Saldo laufender Transaktionen	- 48,2	- 9,0	+23,8	+21,6
Investitionen und Liegenschaftskäufe	- 12,6	-12,0	-12,5	-11,1
Kapitaltransfers (netto)	- 64,5	-74,3	-78,6	-79,9
BIP-relevanter Saldo	-125,4	-95,4	-67,3	-69,4
Saldo vermögenswirksamer Transaktionen	- 0,6	+ 4,0	- 1,4	+ 0,9
Rücklagenzuführung (netto)	+ 8,0	+ 2,0	+ 0,8	+ 1,2
Saldo allgemeiner Haushalt	-117,9	-89,4	-68,0	-67,3
Zinsen (ohne Währungstauschver- träge)	+ 84,8	+86,2	+92,2	+92,6
Primärsaldo	- 33,1	- 3,2	+24,2	+25,3

dierungsmaßnahmen der Saldo der laufenden Transaktionen seit 1995 deutlich verbessert hat. Er drehte sich von einem Defizit von 48,2 Mrd. S im Jahre 1995 zu einem präliminierten Überschuß von 21,6 Mrd. S im Jahre 1998.

Die Finanzierungsfunktion des Bundeshaushalts nimmt deutlich zu: Der (negative) Saldo der Kapitaltransfers erhöht sich von 64,5 Mrd. S (1995) auf 79,9 Mrd. S im Jahre 1998. Dieser Anstieg kann durch die (schwächeren) Investitionen nicht kompensiert werden. Vermögenstransaktionen tragen 1998 nur wenig zur Budgetkonsolidierung bei. Sie werden den Saldo um nur 2,1 Mrd. S verbessern. Das bedeutet, daß im Bundeshaushalt der administrative Saldo und der „Maastricht-relevante“ Saldo im Gegensatz zu den Ländern und Gemeinden sehr eng beieinander liegen. Der BIP-relevante Saldo wird nach dem Voranschlag 1998 etwa das Niveau von 1997 halten. Im Gegensatz zu den Vorjahren wird daher der Bundeshaushalt 1998 die gesamtwirtschaftliche Nachfrage nicht mehr dämpfen.

Im Hinblick auf die Maastricht-Kriterien und den Europäischen Stabilitätspakt ist jedoch nicht nur der Bundeshaushalt, sondern auch die Entwicklung der anderen öffentlichen Haushalte relevant. 1997 können die Länder und Gemeinden ihre Maastricht-relevanten Budgetsalden zumindest ausgeglichen halten (möglicherweise er-

Übersicht 4: Modifizierte Ausgaben und Einnahmen des Bundes

	1995 Erfolg	1996 Erfolg	1997 Bundesvor- anschlag	1998 Bundesvor- anschlag
	Mrd. S			
Ausgaben allgemeiner Haushalt	764,6	754,8	743,8	754,1
- Ausgaben der Betriebe	- 58,6	- 26,6	- 5,0	- 3,0
- Durchlaufer	- 14,0	- 19,3	- 19,5	- 15,2
+ Abgänge der Betriebe	2,3	2,4	2,5	2,4
Bereinigte Ausgaben	694,4	711,3	721,7	738,3
Einnahmen allgemeiner Haushalt	646,7	665,4	675,9	686,8
- Einnahmen der Betriebe	- 66,2	- 25,7	- 2,9	- 0,7
- Durchlaufer	- 14,0	- 19,3	- 19,5	- 15,2
+ Überschüsse der Betriebe (ohne Post)	0,3	0,2	0,4	0,0
+ Überschüsse der Post	9,7	1,4	0,0	0,0
Bereinigte Einnahmen	576,5	621,9	653,8	670,9
Saldo	-117,9	- 89,4	- 68,0	- 67,3

Übersicht 5: Ausgaben in ökonomischer Gliederung

	1995	1996	1997	1998
	Erfolg	Erfolg	Bundes- voranschlag	Bundes- voranschlag
	Mrd. S			
Erstellung von Leistungen	203,3	216,0	224,2	223,3
Transfers	251,5	267,3	268,6	277,1
Finanzierung	239,6	228,0	228,9	237,9
Insgesamt	694,4	711,3	721,7	738,3
	In % der Gesamtausgaben			
Erstellung von Leistungen	29,3	30,4	31,1	30,2
Transfers	36,2	37,6	37,2	37,5
Finanzierung	34,5	32,1	31,7	32,2
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0

zielen sie sogar einen leichten Überschuß). Das dürfte auch für 1998 gelten. Damit engen die anderen Gebietskörperschaften den Finanzierungsspielraum des Bundes nicht ein.

Das Programm zur Budgetkonsolidierung beeinflusst die Struktur der Ausgaben und Einnahmen spürbar. Aus den Veränderungen der Ausgaben- und Einnahmenkomponenten lassen sich Hinweise gewinnen, ob die Maßnahmen des Strukturanpassungsgesetzes geeignet sind, die Konsolidierung dauerhaft zu sichern, und welchen Einfluß die einzelnen Komponenten auf die Qualität Österreichs als Wirtschaftsstandort haben. Dabei wird von den modifizierten Ausgaben und Einnahmen ausgegangen; jene Betriebe, die noch im Bundeshaushalt integriert sind (Bundestheater), sind nur mit ihren Salden berücksichtigt. Ebenso werden die Durchlaufposten unberücksichtigt gelassen.

Die öffentlichen Haushalte lassen immer weniger Rückschlüsse auf die unmittelbaren Beschäftigungseffekte zu.

In der Ausgabenstruktur zeichnen sich deutliche Verlagerungen ab. Die Erstellung öffentlicher Leistungen verliert im Bundeshaushalt langfristig merklich an Bedeutung: Gegenwärtig entfallen nur noch rund 30% des gesamten Budgetvolumens auf diese Aufgaben, Mitte der achtziger Jahre waren es noch (nicht zuletzt wegen der damals noch integrierten Betriebe Bahn und Post) nahezu 40%. Vor allem die Investitionen spielen eine immer geringere Rolle. Das gilt jedoch nicht nur für den Bundeshaushalt, sondern auch für die anderen Gebietskörperschaften. Aus den öffentlichen Haushalten lassen sich daher Nachfrage- und Beschäftigungseffekte nur unzureichend ableiten. Diese Entwicklung ist einerseits auf Ausgliederungen zurückzuführen (insbesondere die Ausgliederung von Bahn und Post, aber auch von ASFINAG und BIG aus dem Bundeshaushalt), andererseits verdrängen neue Finanzierungsformen (Leasing), die insbesondere in den Haushalten der Länder und Gemeinden eine wichtige Rolle spielen, die direkten Investi-

tionsausgaben. Natürlich betrifft der Prozeß der Budgetkonsolidierung auch die Investitionen.

Durch diese Verlagerungen lassen sich aus den öffentlichen Haushalten immer weniger unmittelbare Informationen über die Bereitstellung von Infrastruktureinrichtungen gewinnen. Das erschwert auch die Analyse der Nachfragewirkungen öffentlicher Haushalte – Beschäftigungseffekte gehen immer weniger direkt von den öffentlichen Haushalten aus.

Der Bundeshaushalt wird zunehmend zu einem Finanzierungshaushalt.

Der Bundeshaushalt wird zunehmend zu einem Finanzierungshaushalt: Er finanziert Aufgaben, die von anderen Gebietskörperschaften bzw. Trägern öffentlichen Rechts oder von Privaten erbracht werden. Neue Finanzierungsformen bringen zudem im Konzept der VGR eine Verschiebung von öffentlichen Investitionen zum öffentlichen Konsum, weil Leasingraten dem öffentlichen Konsum zugerechnet werden. Daher sagen Verschiebungen zwischen öffentlichen Investitionen und öffentlichem Konsum immer weniger über die Bereitstellung von Infrastruktur aus.

Für die Erstellung öffentlicher Leistungen gibt der Bund 1998 223,3 Mrd. S aus, etwas weniger als 1997 (224,2 Mrd. S); die Budgetkonsolidierung hinterläßt somit in diesem Bereich deutliche Spuren. Die Transferausgaben bleiben hingegen weiter hoch, ihr Anteil am Budgetvolumen ist 1998 mit 37,5% höher als 1995 (36,2%), zu Beginn des Konsolidierungsprogramms. Die Finanzierungsausgaben sind 1998 mit 237,9 Mrd. S veranschlagt (32,2% des Budgetvolumens).

Die wichtigste Einzelkomponente für die Erstellung öffentlicher Leistungen sind die *Personalausgaben* (für die aktiven Bediensteten); sie enthalten auch die Zahlungen für Landeslehrer, die formal jedoch vom Bund an die Länder überwiesen werden. Einschließlich des Personalaufwands für die Postbediensteten (Beamte) – die auch nach der Ausgliederung noch im Bundeshaushalt verrechnet, aber von der Post und Telekom Austria AG ersetzt werden – plant der Bund für die aktiven Bediensteten 1998 139,7 Mrd. S auszugeben, um 2,9% mehr als 1997.

Nach den Einmalzahlungen 1996 (2.700 S) und 1997 (3.600 S) werden 1998 die Gehälter der Bundesbediensteten um 466 S pro Monat erhöht. Das entspricht einer durchschnittlichen Zunahme um 1,7%. Damit werden die Gehaltssteigerungen der öffentlich Bediensteten etwa dem Niveau der Gesamtwirtschaft entsprechen. Im Gegensatz zu den Vorjahren dürften die Beamten 1998 keine Realeinkommenseinbußen erleiden.

In einigen Bereichen wird der Personalstand aufgestockt werden (müssen): insbesondere im Sicherheitsbereich

Übersicht 6: Ausgaben für die Erstellung öffentlicher Leistungen

	1995 Erfolg	1996 Erfolg	1997 Bundesvor- anschlag	1998 Bundesvor- anschlag
	Mrd. S			
Personalaufwand ¹⁾	117,6	119,4	119,7	123,8
Personalaufwand Post		11,0	16,0	15,9
Laufende Sachausgaben	72,2	72,1	75,1	71,5
Investitionen	12,7	12,7	12,6	11,3
Erwerb von Liegenschaften und aktivierungsfähigen Rechten	0,8	0,7	0,7	0,7
Insgesamt	203,3	216,0	224,2	223,3

¹⁾ Aktive Bedienstete einschließlich Landeslehrer, ohne Post.

wegen des Schengen-Abkommens, aber auch im Bildungssektor. Obwohl also für einzelne Komponenten der Nebengebühren 1998 mehr Mittel vorgesehen sind als 1997, wird durch die Reduzierung der Mehrleistungsvergütungen (-7,6% gegenüber dem Bundesvoranschlag 1997) versucht, die Nebengebühren insgesamt unter das Niveau von 1997 zu drücken. Allerdings wurde 1997 der veranschlagte Personalaufwand für die aktiven Bediensteten voraussichtlich überschritten.

Im Personalaufwand sind auch die Zahlungen für die Gehälter der Landeslehrer und Postbediensteten (Beamten) enthalten. Die Gehälter der Landeslehrer erfordern 1998 34,3 Mrd. S; das entspricht einer Zunahme von 2,2% – in den Jahren 1995 bis 1997 konnte der Personalaufwand für die Landeslehrer hingegen konstant gehalten werden. Die Gehaltszahlungen für die Postbediensteten sind mit 15,9 Mrd. S veranschlagt, etwa gleich hoch wie 1997. Diese Beträge werden dem Bund von der Telekom Austria refundiert und beeinflussen daher den Budgetsaldo nicht.

Die personalaufwandsähnlichen Zahlungen (das sind Zahlungen an Einzelpersonen, die für den Bund Leistungen erbringen, aber in keinem Dienstverhältnis zum Bund stehen, etwa Remunerationen für Lehrbeauftragte oder Zahlungen für Oberste Organe usw.) sind 1998 mit 4,8 Mrd. S geringer budgetiert als in den Vorjahren (1996 5,0 Mrd. S, 1997 4,9 Mrd. S).

Die *Investitionen* haben aus den bereits beschriebenen Gründen deutlich an Bedeutung verloren. 1998 sind sie mit 11,3 Mrd. S veranschlagt, nur 1,5% des gesamten Budgetvolumens. Mitte der siebziger Jahre gab der Bund noch fast 10% seines Budgetvolumens für Investitionen aus (Bahn und Post waren damals noch im Bundeshaushalt integriert).

Innerhalb der verbliebenen Investitionen des Bundes zeigt sich eine deutliche Verlagerung zu den Ausrüstungen. 1998 sind die Ausgaben für Bauten mit 6,9 Mrd. S veranschlagt. Damit hätte der Bund in diesem Bereich um rund 16% weniger zur Verfügung als 1996, während die Aufwendungen für Ausrüstungsinvestitionen (4,4 Mrd. S) gegenüber 1996 um nur 2,3% eingeschränkt werden. Sowohl für Straßen- als auch für Hoch-

Übersicht 7: Transferausgaben

	1995 Erfolg	1996 Erfolg	1997 Bundesvor- anschlag	1998 Bundesvor- anschlag
	Mrd. S			
Pensionen (einschließlich Landeslehrer)	38,3	39,2	39,9	40,6
Pensionen Post		7,7	12,3	11,0
Pensionen ÖBB	20,6	21,6	21,9	21,8
Zuschüsse zur Pensionsversicherung ¹⁾	72,2	78,4	72,5	81,5
Pflegegeld	17,1	16,5	16,9	16,7
Familienbeihilfen	36,5	35,2	32,8	33,0
Arbeitslosenunterstützung ²⁾	36,8	38,1	38,5	34,8
Kriegsopferversorgung	6,4	6,2	6,0	5,7
Sonstige	23,7	24,4	27,8	32,0
Insgesamt	251,5	267,3	268,6	277,1

¹⁾ Einschließlich Ausgleichszulagen und Überweisungen an den Ausgleichsfonds der Pensionsversicherungsträger. — ²⁾ Einschließlich Karenzurlaubsgeld.

bauten wird weniger ausgegeben. Allerdings werden Straßen teils durch die ASFINAG, Hochbauten teils durch die BIG errichtet und (vor-)finanziert.

Die Ausgaben für Liegenschaften sind 1998 mit 0,48 Mrd. S deutlich höher präliminiert als 1996 und 1997, die vorgesehenen Aufwendungen liegen dennoch erheblich unter dem Niveau von 1995. Dieser Rückgang ist möglicherweise auch dadurch bedingt, daß die Bundesforste seit 1997 ausgegliedert sind. Insgesamt spiegeln sich die Konsolidierungsbemühungen auch in diesem Bereich.

Die *laufenden Ausgaben für Güter und Leistungen* stehen teils in engem Zusammenhang mit Investitionen. Das gilt vor allem für die Instandhaltungen, zunehmend aber auch für die Ausgaben für Mieten und Pachten. Die Aufwendungen für Instandhaltungen sind 1998 mit 6,4 Mrd. S präliminiert, das ist deutlich weniger als in den Vorjahren (1995 6,8 Mrd. S, 1996 6,9 Mrd. S). Die größten Einschränkungen betreffen hier die Bauten (Straßen).

Die Aufwendungen für Mieten und Pachten sind hingegen deutlich gestiegen. Dies spiegelt ebenfalls die Verlagerung in der Investitionsfinanzierung wider. Für Mieten und Pachten sind 1998 6,8 Mrd. S vorgesehen, um rund 28% mehr als 1996 (5,3 Mrd. S) und um über 40% mehr als 1995 (4,5 Mrd. S) – eine deutliche Folge der zunehmenden Bedeutung der Finanzierungsfunktion des Bundes. Auf die Zahlungen an die BIG entfallen 1998 4,0 Mrd. S (1996 2,4 Mrd. S).

Eine wichtige Komponente im Rahmen der laufenden Sachausgaben sind die (Sach-)Aufwendungen für die Landesverteidigung; sie werden nach den Konventionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung vollständig (also auch Bauten) dem öffentlichen Konsum zugerechnet. Die Sachausgaben für die Landesverteidigung sind 1998 mit 10,9 Mrd. S präliminiert, etwas niedriger als 1996 (11,0 Mrd. S) und deutlich unter dem Niveau von 1995 (11,7 Mrd. S).

Die übrigen laufenden Sachausgaben sind teils durch Ausgliederungen formal betroffen; daraus erklärt sich

Übersicht 8: Aufwendungen des Bundes für Pensionen

	1995	1996	1997	1998
	Erfolg	Erfolg	Bundesvoranschlag	Bundesvoranschlag
	Mrd. S			
Pensionen Bundesbedienstete	29,8	30,6	30,9	31,2
Pensionen Landeslehrer	8,5	8,5	9,0	9,3
Pensionen Post	10,7	11,3	12,3	11,0
Pensionen ÖBB	20,6	21,6	21,9	21,8
Zuschüsse zur Pensionsversicherung	67,1	68,1	62,0	69,4
Überweisung an Ausgleichsfonds der Pensionsversicherungsträger	5,1	10,3	10,5	12,1
Summe Ausgaben	141,8	150,5	146,7	155,0
Pensionsbeiträge der Bundesbediensteten	7,0	7,8	7,4	7,8
Pensionsbeiträge Post	2,0	3,4	4,2	4,0
Pensionsbeiträge ÖBB	5,0	5,6	6,3	6,1
Sonstige Pensionseinnahmen	0,2	0,2	3,7	0,2
Summe Einnahmen	14,2	16,9	21,7	18,1
Nettoaufwand für Pensionen	127,6	133,5	125,0	136,8

der Großteil des Rückgangs im Jahre 1998 im Vergleich zu den Vorjahren.

TRANSFERS WICHTIGE KOMPONENTE DER KONSOLIDIERUNG

Für *Transfers* sind 1998 277,1 Mrd. S veranschlagt. Der überwiegende Teil dieser Aufwendungen dient der Finanzierung von Pensionen. Insgesamt gibt der Bund für die Alterssicherung 1998 rund 155,0 Mrd. S aus, rund 20% des gesamten Budgetvolumens (1997 146,7 Mrd. S, 1996 150,5 Mrd. S). Die Ausgaben für die Alterssicherung umfassen die Pensionen für die Bundesbediensteten einschließlich der Bahn und Post, die Bundesbeiträge zur Pensionsversicherung einschließlich der Ausgleichszulagen sowie die Zahlungen an die Pensionsversicherungsträger aus der Arbeitsmarktverwaltung.

Den Ausgaben für Pensionen stehen teils Einnahmen gegenüber (Pensionsbeiträge der Beamten, Zahlungen der Bahn und Post, die 29% bzw. 27,5% der Aktivbezüge betragen). Insgesamt erreichen die Einnahmen im Zusammenhang mit den Pensionen 1998 18,1 Mrd. S (1996 16,9 Mrd. S). 1997 waren die Einnahmen verzerrt, weil sie 3,5 Mrd. S als Einmalzahlung der Österreichischen Postsparkasse für Pensionsaufwandsersatzte enthielten. Netto belasten die Pensionszahlungen 1998 das Budget mit 136,8 Mrd. S (das ist etwa das Doppelte des Nettoabgangs im Bundeshaushalt). 1996 betragen die Nettoaufgaben für alle Pensionen 133,5 Mrd. S, 1997 125,0 Mrd. S.

Die Ausgaben für die *Pensionen der Bundesbediensteten* erfordern 1998 31,2 Mrd. S, um 2% mehr als 1996. Beamte im Ruhestand erhalten 1998 eine Erhöhung ihres monatlichen Bezugs um 373 S, das entspricht einer durchschnittlichen Steigerung um 1,3%. 1997 wurden die Pensionen um 2.880 S erhöht. Die Zahl der Pensionisten hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen.

Übersicht 9: Indikatoren der Pensionsversicherung

	1995	1996	1997	1998
	Erfolg	Erfolg	Bundesvoranschlag	Bundesvoranschlag
	Veränderung gegen das Vorjahr in %			
Aufwendungen der Pensionsversicherungen	+5,4	+4,9	+3,2	+2,9
Durchschnittliche Zahl der Pensionen	+2,0	+1,8	+1,6	+1,7
Anpassung der Pensionen in %	+2,8	+2,3	±0,0	+1,33
Zahl der Pensionen auf 1.000 Pflichtversicherte	604	619	626	633

Q.: Gutachten des Beirates für die Renten- und Pensionsanpassung, Wien, 1997.

Für die Pensionen der *Landeslehrer* sind 1998 9,3 Mrd. S vorgesehen. Diese Ausgaben sind 1998 um fast 9,5% höher als 1996 und steigen damit deutlich stärker als die Aufwendungen für die Bundespensionisten. Da die Zunahme pro Kopf in beiden Fällen gleich ist, muß die Zahl der pensionierten Landeslehrer deutlich rascher zunehmen als jene der Bundesbediensteten.

Die Pensionen der Post- und Bahnbediensteten erfordern nach Berücksichtigung der Überweisungen 1998 insgesamt netto 22,7 Mrd. S (1997 23,7 Mrd. S, 1996 23,9 Mrd. S). Dieser Pensionsaufwand erhöht daher den Budgetsaldo 1998 nicht.

Der *Bundesbeitrag zur Pensionsversicherung* ist für 1998 mit 58,8 Mrd. S präliminiert. Dazu kommen 10,7 Mrd. S für die Ausgleichszulagen. Die Bundesbeiträge sind um 1,9% höher veranschlagt als 1996, die Aufwendungen für die Ausgleichszulagen liegen 1998 unter dem Niveau von 1996. Allerdings leistet der Bund im Rahmen der Arbeitslosenversicherung erhebliche Beiträge an die Pensionsversicherungsträger (den Ausgleichsfonds) – sie sind 1998 mit 12,1 Mrd. S präliminiert (1996 10,3 Mrd. S).

In der Pensionsversicherung werden die Pensionen 1998 generell um 1,33% erhöht (1997 gab es keine Pensionserhöhung, lediglich die Ausgleichszulagenbezieher erhielten zwei Einmalzahlungen).

Der Bund übernimmt in der Pensionsversicherung nur eine Ausfallhaftung. Der Bundesbeitrag wird daher von der Entwicklung der Ausgaben für die Pensionen einerseits und der Beitragszahlungen einschließlich der Einnahmen im Ausgleichsfonds andererseits bestimmt. Die Ausgaben im Rahmen der gesamten Pensionsversicherung dürften 1998 um etwa 2,9% steigen. Neben der generellen Erhöhung der Pensionen nimmt die Zahl der Pensionisten weiter zu – für 1998 wird mit einer Erhöhung um 1,7% gerechnet. Sie steigt daher deutlich stärker als die Zahl der Beitragszahler (+0,4%). Nach einer Stagnation in der ersten Hälfte der neunziger Jahre wird sich damit die Quote zwischen (aktiven) Beitragszahlern und Pensionisten wieder verschlechtern: 1998 entfallen auf 1.000 Pflichtversicherte rund 633 Pensionen (1996 waren es 619). Die Maßnahmen im Rahmen der Pensionsreform werden sich 1998 im Bundeshaushalt jedenfalls noch nicht voll niederschlagen.

Abbildung 3: Finanzschuldzinsen in % der Nettosteureinnahmen



Eine wichtige Komponente im Rahmen der Sozialtransfers ist die *Familienförderung* (Familienbeihilfen, Geburtenbeihilfen). In diesem Bereich wirken sich die Maßnahmen des Strukturanpassungsgesetzes spürbar aus, insbesondere die Abschaffung der Geburtenbeihilfe. Insgesamt wird 1998 mit Ausgaben für Familien- und Geburtenbeihilfen (wobei die Selbstträgerschaft des Bundes mitberücksichtigt ist) von rund 33,0 Mrd. S gerechnet, um 2,2 Mrd. S (-6,2%) weniger als 1996. Da auch für Sachleistungen (Schülerfreifahrten, Schulbücher) teilweise weniger konstante Mittel vorgesehen sind, weist der Familienlastenausgleichsfonds 1998 einen Überschuß von 3,8 Mrd. S aus, der zur teilweisen Rückzahlung der Vorschüsse des Bundes verwendet wird und damit den Budgetabgang verringern hilft.

In der *Arbeitslosenversicherung* sind die Aufwendungen für die Arbeitslosenunterstützung, die Notstandshilfe (einschließlich Sondernotstandshilfe) und das Karenzurlaubsgeld (davon finanziert der Familienlastenausgleichsfonds 70%) insgesamt rückläufig. 1998 sind für diese Transfers 34,8 Mrd. S veranschlagt (1996 wurden 38,1 Mrd. S aufgewandt), obwohl sich die Zahl der Arbeitslosen nicht verringert hat. Hier spiegeln sich die verschiedenen Maßnahmen des Strukturanpassungsgesetzes deutlich. Auch die Aufwendungen für die Sonderunterstützungen gehen spürbar zurück (1998 1,4 Mrd. S; 1996 2,8 Mrd. S).

Neben diesen Transfers leistet die Arbeitslosenversicherung wie erwähnt Zahlungen an die Pensionsversicherung, die kräftig aufgestockt wurden. Darüber hinaus erfolgen Zahlungen im Rahmen der Arbeitsmarktförderung, die jedoch teilweise auch dem Unternehmenssektor und anderen Gebietskörperschaften zufließen. Diese Mittel wurden für 1998 gegenüber 1997 leicht erhöht und betragen 4,9 Mrd. S (1997 4,7 Mrd. S). In den Erfolgswerten (1996 5,6 Mrd. S) sind auch die EU-Anteile berücksichtigt, daher sind sie höher als die Vorschläge. Diese Beträge enthalten teilweise Kofinanzierungen für EU-finanzierte Projekte.

Die Ausgaben für das *Pflegegeld* sind 1998 mit 16,7 Mrd. S veranschlagt; das ist weniger als 1997 (16,9 Mrd. S) – eine Folge des Strukturanpassungsgesetzes (Kürzung des Pflegegeldes in der ersten Stufe, Halbierung des Taschengeldes bei Heimunterbringungen usw.).

Die Aufwendungen für die *Kriegsopferversorgung* sind aufgrund der abnehmenden Zahl der Anspruchsberechtigten (jährlich im Durchschnitt etwa -6%) rückläufig. Für 1998 sind sie mit 5,7 Mrd. S veranschlagt (1996 6,2 Mrd. S).

FINANZIERUNGS-AUSGABEN GEWINNEN AN BEDEUTUNG

Langfristig gewinnen die *Finanzierungsausgaben* im Bundeshaushalt an Bedeutung. Sie sind recht heterogen: Neben den Ausgaben für die Verzinsung der Finanzschuld spielen vor allem Transfers an die anderen Träger öffentlichen Rechts und verschiedene Zuschüsse an die Wirtschaft eine wichtige Rolle. Die anderen Komponenten der Finanzierungsausgaben (Beteiligungen, Wertpapierkäufe) verlieren hingegen an Bedeutung. Insgesamt sind die Finanzierungsausgaben für 1998 mit 237,9 Mrd. S veranschlagt (1997 228,9 Mrd. S, 1996 228,0 Mrd. S). Rücklagenzuführungen erfolgen jedoch in der Regel nur im Rechnungsabschluß und werden kaum veranschlagt.

Die Ausgaben für die *Zinsen* für die Finanzschuld sind für 1998 mit 101,1 Mrd. S präliminiert; davon entfallen rund 8,5 Mrd. S auf Zinsen im Zusammenhang mit den Währungstauschverträgen, denen entsprechende Einnahmen gegenüberstehen. 76,3 Mrd. S sind für Zinsen im Zusammenhang mit der Schillingschuld und 24,9 Mrd. S für Zinsen für die Fremdwährungsschuld vorgesehen. Die Aufwendungen für Zinsen werden sowohl durch die Eindämmung der Kreditaufnahme (Zuwachs der Finanzschuld) aufgrund des Konsolidierungsprozesses als auch durch das sinkende Zinsniveau gedämpft. Der durchschnittliche Zinssatz der Finanzschuld ist von 7,8% Anfang der neunziger Jahre auf 6,2% 1996 gesunken, 1997 gingen die Zinsen weiter zurück. Ende Oktober 1997 betrug der durchschnittliche Zinssatz der Bundesschuld 6,0%. Die Zunahme der Finanzschuldzinsen stammt daher ausschließlich aus dem Mengeneffekt (der Zunahme der Finanzschuld).

Als Indikator für den Budgetspielraum wird allgemein das Verhältnis von Zinszahlungen zu Nettosteureinnahmen herangezogen. Allerdings sind die Nettosteureinnahmen 1998 durch verschiedene institutionelle Änderungen beeinflusst (durch die Umstellung in der Verbuchung der Einnahmen auf das Zahlungsprinzip und die Umsatzsteuereinnahmen durch die unechte Befreiung der Krankenanstalten). Die Quote ist somit weniger aussagekräftig. Dennoch läßt sich feststellen, daß sie sich

Übersicht 10: Ausgaben zur Finanzierung

	1995 Erfolg	1996 Erfolg	1997 Bundesvor- anschlag	1998 Bundesvor- anschlag
	Mrd. S			
Finanzschuldzinsen	93,5	97,0	100,5	101,1
Transfers an Träger öffentlichen Rechts	82,3	78,4	76,7	88,3
Transfers an Unternehmungen	36,3	34,8	38,3	37,8
Darlehensgewährung	3,9	0,4	0,5	0,6
Erwerb von Wertpapieren und Beteiligungen	5,5	5,4	6,0	2,3
Zuführung an Rücklagen	12,0	5,9	0,2	0,1
Sonstige	6,1	6,2	6,7	7,7
Insgesamt	239,6	228,0	228,9	237,9

deutlich verringert hat – das Konsolidierungsprogramm hat somit den Budgetspielraum erweitert. Die Quote wird jedenfalls 1998 auf das Niveau von Anfang der neunziger Jahre zurückgehen (ohne Berücksichtigung der institutionellen Verzerrungen würde sie 1998 20,5% betragen – das wäre der niedrigste Wert seit 1989).

Eine wichtige Komponente der Finanzierungsausgaben sind *Transfers an die anderen Träger öffentlichen Rechts*. Sie sind 1998 mit 88,3 Mrd. S veranschlagt und nehmen langfristig deutlich zu. Der Bund hat somit eine wichtige Finanzierungsfunktion für andere Gebietskörperschaften, aber auch für die Fonds. In diesen Transfers sind die Zahlungen für Landeslehrer und die Zuschüsse an die Sozialversicherungen nicht enthalten.

Mehr als ein Viertel der Transfers an die Träger öffentlichen Rechts entfällt auf die Wohnbauförderung. Diese Mittel sind mit 24,5 Mrd. S fixiert. Sie bleiben bis zum Jahr 2000 unverändert. Die Länder erhalten ferner Zuschüsse (Bedarfszuweisungsmittel gemäß § 21a Finanzausgleichsgesetz), die sich aus der Differenz zwischen 9,223% des Aufkommens an Lohn-, Einkommen-, Körperschaft- und Kapitalertragsteuer I sowie 80,55% des Aufkommens aus dem Wohnbauförderungsbeitrag einerseits und den 24,5 Mrd. S für die Wohnbauförderung andererseits ergeben. 1998 werden diese Mittel rund 6,6 Mrd. S betragen (1996 2,1 Mrd. S, 1997 rund 4,9 Mrd. S). Sie sind nicht zweckgebunden und dienen zur Wiederherstellung und Aufrechterhaltung des Haushaltsgleichgewichts in den Länderhaushalten (§ 21a Finanzausgleichsgesetz). Sie ermöglichen es daher den Ländern, ihren Beitrag zur Erreichung der Maastricht-Kriterien zu leisten. Allerdings steht es den Landtagen frei, wie sie diese Mittel verwenden.

Der Bund stellt ferner für finanzschwache Länder und Gemeinden Mittel zur Verfügung: Der Ertragsanteilkopfquotenausgleich (für die finanzschwächeren Länder) ist 1998 mit 1,47 Mrd. S (1996 1,35 Mrd. S) präliminiert, die Mittel für die finanzschwachen Gemeinden mit 1,06 Mrd. S. Diese Mittel sind nicht zweckgebunden.

Die übrigen Transfers des Bundes an Länder und Gemeinden sind hingegen meist zweckgebunden. Sie dienen der Finanzierung von Umweltmaßnahmen, der

Theaterförderung, der Finanzierung der Krankenanstalten, des Nahverkehrs usw. Auch im Rahmen der Auftragsverwaltung des Bundes werden Zahlungen an die Länder geleistet (für Bauleitung, Projektierung von Bauten, Bauaufsichtsmaßnahmen im Rahmen von Investitionen des Bundes). Zu den Transfers des Bundes zählen zudem die Beiträge zur Krankenanstaltenfinanzierung einschließlich der Abgeltung des klinischen Mehraufwands (1998 4,7 Mrd. S, 1996 2,5 Mrd. S). Der Bund wendet für die Krankenanstalten außerdem 6,2 Mrd. S auf (1996 5,4 Mrd. S). Insgesamt gibt der Bund damit für die Finanzierung der Krankenanstalten 1998 10,9 Mrd. S aus (1996 7,9 Mrd. S). Dazu kommen die Rückersätze im Zusammenhang mit der Umsatzsteuer (1998 12,0 Mrd. S).

Die Grenzen zwischen Überweisungen an die sonstigen Träger öffentlichen Rechts und Zahlungen an den Unternehmenssektor sind in einigen Fällen fließend. Das gilt insbesondere im Bereich der Landwirtschaft: Ein Teil der Überweisungen des Bundes wird über die AMA (Agrarmarkt Austria) abgewickelt, wird aber aufgrund der Postenzuordnung dem öffentlichen Sektor zugerechnet.

Insgesamt betragen die Zahlungen an die Landwirtschaft (in den Titeln 601 bis 604 und 606) 1998 rund 19,4 Mrd. S, 1996 machten sie noch 24,0 Mrd. S aus. Dieser Rückgang ist teils auf die sinkenden degressiven Ausgleichszahlungen im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt zurückzuführen, aber auch andere Komponenten sind geringer als 1996. Ein erheblicher Teil dieser Ausgaben an die Landwirtschaft wird jedoch von der EU finanziert, sodaß die Saldenwirksamkeit deutlich geringer ist, weil auch die Einnahmen zurückgehen.

Die Zahlungen an den industriell-gewerblichen Bereich (einschließlich Tourismus) sind im Bundeshaushalt auf viele Bereiche (Ansätze) verteilt. Neben den direkten Förderungen im Rahmen verschiedener Aktionen werden insbesondere Exporthaftungen, aber auch die neue Export- und Technologieoffensive für den Bundeshaushalt relevant.

In der Förderung von Industrie und Gewerbe zeigt sich eine gewisse Umschichtung von den hier üblichen Instrumenten (Zinsenzuschüsse für Investitionen) zur Forschungs- und Technologieförderung; für die Technologie- und Exportoffensive ist 1998 erstmals 1 Mrd. S als Pauschalvorsorge veranschlagt. Darüber hinaus werden 2,1 Mrd. S der Forschungs- und Technologieförderung dienen.

Im Rahmen der Exporthaftungen sind Ausgaben von 13,3 Mrd. S 1998 vorgesehen (1996 10,1 Mrd. S, 1997 12,9 Mrd. S); ihnen stehen jedoch Einnahmen aus Garantieentgelten und Rückflüssen gegenüber. Der Saldo ist 1998 mit 2,2 Mrd. S präliminiert (1996 betrug er 1,8 Mrd. S). Ein Teil der Zahlungen dient dabei Schuldenerlassen, die im Rahmen internationaler Abkommen vereinbart wurden.

Übersicht 11: Einnahmen in ökonomischer Gliederung

	1995	1996	1997	1998
	Erfolg	Erfolg	Bundesvoranschlag	Bundesvoranschlag
	Mrd. S			
Steuern (netto)	345,8	383,5	423,2	452,6
Steuerähnliche Einnahmen	102,4	103,6	106,3	107,0
Sonstige	128,3	134,8	124,4	111,4
Insgesamt	576,5	621,9	653,8	670,9
	In % der Gesamteinnahmen			
Steuern (netto)	60,0	61,7	64,7	67,5
Steuerähnliche Einnahmen	17,8	16,7	16,3	15,9
Sonstige	22,3	21,7	19,0	16,6
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0

Zu den Finanzierungsausgaben werden auch die Aufwendungen für den Erwerb von Beteiligungen und Wertpapieren sowie die Darlehensgewährungen gerechnet. Diese Ausgabenkomponenten verlieren langfristig an Bedeutung: zum einen weil der Bund als Eigentümer von Unternehmen zunehmend in den Hintergrund tritt und daher keine Kapitalaufstockungen mehr notwendig sind, zum anderen weil die Darlehensgewährungen an Bedeutung verlieren (der Bund zieht sich aus seiner Bankenfunktion zurück).

Die Aufwendungen für Beteiligungen betreffen ausschließlich Zuführungen an internationale Finanzinstitutionen (z. B. Afrikanischer Entwicklungsfonds, Asiatische Entwicklungsbank, Europäischer Entwicklungsfonds).

EINNAHMEN DURCH STEUERPOLITIK GEPRÄGT

Die Einnahmen des Bundes werden zunehmend von den *Steuern* geprägt – sie erbringen heute rund zwei Drittel der gesamten Einnahmen des Bundes im allgemeinen Haushalt. In den letzten Jahren hat sich der Anteil der Steuern an der Budgetfinanzierung deutlich erhöht, nicht zuletzt weil die großen Betriebe Bahn und Post ausgegliedert wurden und damit ihre Einnahmen wegfielen. Auf die steuerähnlichen Einnahmen – sie sind zweckgebunden – entfallen rund 16% der Gesamteinnahmen des Bundes, ihr Anteil ist langfristig leicht rückläufig. Die sonstigen Einnahmen bringen 1998 knapp 17%, auch sie verlieren langfristig für die Budgetfinanzierung an Bedeutung.

Die *Bruttosteuererinnahmen* (Kapitel 52) sind für 1998 mit 667,7 Mrd. S präliminiert, das entspricht einer Zunahme gegenüber 1997 um 5,7%. Dadurch würde die Steuerquote (bezogen auf das nominelle Bruttoinlandsprodukt) auf 26,1% steigen (1996 24,4%, 1997 25,6%). Die steuerlichen Maßnahmen des Strukturanpassungsgesetzes und die anderen Maßnahmen haben die Steuerquote um etwa 1,7 Prozentpunkte erhöht.

Allerdings steigt 1998 durch die Umstellung in der zeitlichen Verrechnung der Steuerguthaben das Aufkommen

Übersicht 12: Steuereinnahmen

	1995	1996	1997	1998
	Erfolg	Erfolg	Bundesvoranschlag	Bundesvoranschlag
	Mrd. S			
Steuern vom Einkommen	239,8	272,6	304,0	309,7
Veranlagte Einkommensteuer	30,0	37,1	38,6	41,5
Lohnsteuer	150,2	160,5	183,3	188,0
Körperschaftsteuer	28,1	42,0	50,2	46,5
Kapitalertragsteuer I und II	24,9	27,7	28,0	29,7
Sonstige	6,5	5,3	3,9	4,0
Steuern vom Aufwand und Verbrauch	268,1	300,8	313,7	330,1
Umsatzsteuer	179,9	204,1	213,0	223,0
Mineralölsteuer	31,5	36,2	33,5	34,5
Tabaksteuer	12,2	12,3	13,7	15,5
Steuern auf alkoholische Getränke	3,4	3,6	3,3	3,9
Versicherungssteuer	8,6	9,5	10,3	10,4
Motorbezogene Versicherungssteuer	7,6	7,8	8,1	9,5
Energiesteuer		2,0	7,0	6,3
Sonstige	24,9	25,4	24,8	27,1
Steuern vom Vermögen	9,0	9,1	9,3	8,6
Steuern auf Einfuhren	3,2	3,5	4,1	3,5
Nebenanprüche und Resteingänge	1,1	- 0,4	0,6	15,8
Insgesamt brutto	521,2	585,7	631,6	667,7
- Überweisungen an andere Rechtsträger	-156,7	-175,3	-178,4	-184,9
- Beitrag zur EU	- 18,8	- 26,9	- 30,1	- 30,2
Insgesamt netto	345,8	383,5	423,2	452,6

um 15 Mrd. S, und die Änderungen in der Umsatzsteuer (unechte Befreiung der Krankenanstalten und Sozialeinrichtungen) bringen rund 12 Mrd. S an zusätzlichen Einnahmen, die aber zweckgebunden rückvergütet werden. Diese beiden Maßnahmen beeinflussen jedoch die effektive Steuerbelastung der Unternehmen und privaten Haushalte nicht. Sie steigt demnach 1998 im Vergleich zu 1997 nicht, sondern ist sogar leicht rückläufig.

1998 steigt die effektive Steuerbelastung im Vergleich zu 1997 nicht.

Das Steueraufkommen ist zum einen (noch) durch Effekte des Strukturanpassungsgesetzes geprägt, zum anderen aber auch durch zusätzliche Maßnahmen, die seither gesetzt wurden (Änderung der Bausparprämien, Erhöhung der Stempelgebühren, Sistierung der Freibetragsbescheide in der Lohnsteuer, Änderung in der Abfuhr der Versicherungssteuer).

Die Einnahmen aus den *Steuern vom Einkommen* werden 1998 im Gegensatz zu den Vorjahren nur schwach steigen. Das ist zum einen darauf zurückzuführen, daß einzelne Maßnahmen des „Sparpakets“ (etwa die Aussetzung der Verlustvorträge in der Unternehmensbesteuerung) ihre Wirkung verlieren und daher die Einkommensteuer und die Körperschaftsteuer 1998 im Aufkommen gedämpft sind. Zudem beeinflusst die Anhebung der Vorauszahlungen in den Vorjahren die Abschlußzahlungen.

In der Lohnsteuer bringt die weitere Sistierung der Freibetragsbescheide 1998 Mehreinnahmen von etwa 3 Mrd. S. Außerdem wird die Änderung der Bausparprä-

Abbildung 4: Lohnsteuer in % des Masseneinkommens



mien die Einnahmen aus der Lohnsteuer um etwa 1,2 Mrd. S erhöhen. Insgesamt sind sie 1998 mit 188,0 Mrd. S um etwa 3% höher präliminiert als 1997. Der Anteil der Lohnsteuer an den Masseneinkommen stagniert damit 1998 bei 11,6%, nachdem er in den Vorjahren kräftig gestiegen ist (1995 9,9%, 1996 10,4%). Allerdings werden diese Quoten durch die Arbeitnehmerveranlagung verzerrt, weil sie Verschiebungen zwischen Lohnsteuer und Einkommensteuer verursacht.

Die Einnahmen aus den Kapitalertragsteuern entwickeln sich unterschiedlich. Die Erträge aus der Kapitalertragsteuer auf Zinsen sind durch das sinkende Zinsniveau und die schwachen Spareinlagen stark gedämpft, während jene aus der Kapitalertragsteuer auf Dividenden in den letzten Jahren aufgrund der steigenden Ausschüttungen stark zunehmen. Für 1998 werden Kapitalertragsteuereinnahmen von insgesamt 29,7 Mrd. S erwartet. Insgesamt scheinen die Steuern vom Einkommen realistisch geschätzt.

Erstaunlicherweise werden noch immer Einnahmen aus der bereits 1994 abgeschafften Gewerbesteuer und der Vermögensteuer erzielt. 1997 werden die Einnahmen aus der Gewerbesteuer etwa 1,0 Mrd. S und aus der Vermögensteuer 0,2 Mrd. S betragen. Das zeigt, wie groß die zeitlichen Verzögerungen zwischen dem Entstehen der Steuerschuld und den Steuereinnahmen geworden sind.

Die aufkommenstärkste Steuer im österreichischen Steuersystem ist (noch immer) die *Umsatzsteuer*. Ihr Aufkommen verursacht allerdings in den letzten Jahren eine Reihe von Problemen. Die Einnahmen bleiben 1997 hinter den Erwartungen zurück. Die dämpfenden Effekte sind jedoch nicht kurzfristig, sondern eher strukturbedingt: Zum einen verringert der empfindliche Rückgang des (positiven) Reiseverkehrssaldos das Umsatzsteueraufkommen; zum anderen haben die Ausgliederungen, aber auch neue Finanzierungsformen für die öffentlichen Investitionen zur Folge, daß bisher mehrwertsteuerpflichtige Investitionen sowie Ausgaben für laufende

Käufe und Leistungen vorsteuerabzugsfähig wurden. Insgesamt dürften daher die für 1998 veranschlagten Umsatzsteuereinnahmen von 223,0 Mrd. S nur sehr schwer zu erreichen sein.

Unter den übrigen Verbrauchsteuern steigen insbesondere die Einnahmen aus der Tabaksteuer kräftig – diskretionäre Maßnahmen erhöhen das Aufkommen. Hingegen stagnieren die Mineralölsteuereinnahmen (weil ihr Aufkommen ausschließlich vom realen Verbrauch abhängt und in diesem Bereich keine diskretionären Maßnahmen gesetzt wurden). Die Energieabgaben, die 1996 eingeführt wurden, werden 1998 mit 6,3 Mrd. S weniger erbringen als 1997: Die auf Jahresbasis gerechneten Rückvergütungen werden erstmals voll wirksam, nachdem sie 1997 auf Basis des Aufkommens 1996, das nur acht Monate umfaßte, gewährt wurden. Die Einnahmen aus den Steuern auf alkoholische Getränke (Alkoholsteuer, Biersteuer, Schaumweinsteuer) steigen zwar heuer gegenüber 1996 kräftig, das ist jedoch zum Teil auch auf Sondereffekte zurückzuführen.

Die übrigen Steuereinnahmen entwickeln sich recht unterschiedlich. Die Zunahme der Erträge aus der motorbezogenen Versicherungssteuer und auch aus der Versicherungssteuer ist vor allem auf die Umstellung von Quartalszahlungen auf Monatszahlungen zurückzuführen, die 1998 (für den Bund) ein zusätzliches Aufkommen bewirkt. Die Erhöhung der Stempelgebühren bringt zusätzliche Einnahmen von rund 1,3 Mrd. S.

Insgesamt dürften die präliminierten Steuereinnahmen 1998 erreicht werden.

Vom Bruttoaufkommen werden die Überweisungen der Ertragsanteile für die Länder und Gemeinden, einige sonstige Überweisungen und der Beitrag zur Finanzierung des EU-Haushalts abgezogen. Für 1998 wird mit EU-Beiträgen Österreichs von 30,2 Mrd. S gerechnet; das ist etwa gleich viel wie 1997, aber deutlich mehr als 1996 (26,9 Mrd. S). Am österreichischen Beitrag zum EU-Haushalt sind auch die Länder und Gemeinden beteiligt.

Die Ertragsanteile der Länder und Gemeinden steigen 1998 schwächer als das gesamte Steueraufkommen (1997 159,8 Mrd. S, 1998 164,7 Mrd. S, +3,1%). Die Nettosteuererinnahmen des Bundes – sie sind für die Budgetfinanzierung verfügbar – sind für 1998 mit 452,6 Mrd. S präliminiert, um 7,3% höher als 1997.

Die *steuerähnlichen Einnahmen* scheinen vorsichtig geschätzt, sie sind für 1998 mit 107,0 Mrd. S veranschlagt (+3,2% gegenüber 1996). Sie sind für verschiedene Aufgaben zweckgebunden: Der Dienstgeberbeitrag zum Familienlastenausgleichsfonds dient der Finanzierung von Familienleistungen, die Arbeitslosenversicherungsbeiträge den Aufgaben im Bereiche der Arbeitsmarktverwaltung. Diese steuerähnlichen Einnahmen sind von der Lohn- und Gehaltssumme abhängig.

Übersicht 13: Sonstige Einnahmen

	1995	1996	1997	1998
	Erfolg	Erfolg	Bundesvoranschlag	Bundesvoranschlag
	Mrd. S			
Kostensätze	14,3	16,6	16,3	12,8
Einkommen aus Besitz und Unternehmung	40,9	37,1	36,9	21,8
Transfers von Trägern öffentlichen Rechts	9,0	4,0	4,5	10,6
Transfers von Unternehmungen	14,9	26,5	36,1	35,1
Transfers von privaten Haushalten	9,2	10,1	10,5	10,3
Transfers aus dem Ausland	10,4	21,5	13,2	14,8
Verkäufe von Beteiligungen	5,9	4,8	0,0	3,0
Rücklagenentnahme	20,0	7,9	1,0	1,3
Übrige	3,8	6,4	5,9	1,7
Insgesamt	128,3	134,8	124,4	111,4

Der Dienstgeberbeitrag zum Familienlastenausgleichsfonds bringt 1998 39,7 Mrd. S (+3,7% gegenüber 1996). Der Arbeitslosenversicherungsbeitrag ist mit 46,4 Mrd. S veranschlagt (+3,2%).

Neben diesen beiden großen Komponenten zählen zu den steuerähnlichen Einnahmen Teile der oben bespro-

chenen Steuereinnahmen aus dem Kapitel 52, die zweckgebunden verwendet werden. Dazu gehören insbesondere der Abgeltungsbetrag an den Familienlastenausgleichsfonds (9,5 Mrd. S) sowie Anteile an einkommensabhängigen Steuern, die ebenfalls der Finanzierung des Familienlastenausgleichsfonds sowie des Katastrophenfonds und ab 1998 auch wieder der Finanzierung der Krankenanstalten dienen.

Die sonstigen Einnahmen sind 1998 wie in den letzten Jahren erheblich von „Einmaleffekten“ geprägt.

Die sonstigen Einnahmen sind 1998 wie in den letzten Jahren erheblich von „Einmaleffekten“ geprägt. Einerseits fallen Einnahmen weg (Konzessionsgebühren, Privatisierungserlöse usw.), andererseits sind neue Einmaleffekte veranschlagt (etwa die Auflösung des Nullkuponfonds).

The Consolidation Process of the Federal Budget – Summary

In 1998, the Federal government will continue the consolidation process. The net deficit of ATS 67.3 billion amounts to 2.6 percent of GDP (1997 2.8 percent). The states and municipalities will also continue to pursue fiscal restraint. Thus, the general government deficit according to the Maastricht criteria will fall to 2.5 percent of GDP, and Austria will meet an important requirement for participation in the European Economic and Monetary Union.

The reduction in the deficit ratio, which reached 3.7 in 1996, was achieved by savings on the expenditure side as well as additional (tax) revenues. Federal expenditures as a percentage of nominal GDP are expected to drop from 29.6 percent in 1996 to 28.9 percent in 1998, while revenues are projected to rise from 25.9 percent in 1996 to 26.3 percent, according to the draft budget for 1998.

To an increasing extent, the Federal administration finances the activities of other public sector entities and of private enterprises. This renders difficult an analysis of the (direct) employment effects of the Federal budget.

These changes, particularly the decision to move certain items off-budget, mainly concern investment outlays. According to the draft budget for 1998, investment expenditures will total ATS 11.3 billion, 1.5 percent of total expenditures in the regular budget. By comparison, investment spending accounted for almost 10 percent of expenditures in the mid-1970s.

Outlays for the provision of retirement income account for a major part of the Federal budget. The Federal

administration will spend a total of ATS 155 billion on this item, more than 20 percent of total expenditures. Offsetting items on the revenue side are social security contributions by public servants, and payments by the railroads and the postal service; nonetheless, net spending on the pension system (including transfer payments to the social security institutions) is projected to be ATS 136.8 billion.

Interest payments for the public debt also loom large in the Federal budget, amounting to ATS 101.1 billion in 1998, up 0.6 percent from 1997. This figure would be higher were it not for the austerity program and the decline in interest rates. At the end of October 1997, the average interest rate of the Federal debt was 6.0 percent (down from 6.2 percent at the end of 1996). A drop in the average interest rate by 0.2 percentage points translates into savings of about ATS 3 billion per year.

In the 1998 draft budget, tax revenues are set to rise by 5.7 percent to ATS 667.7 billion, but a substantial part of this increase (some ATS 27 billion) is due to measures which will not raise the effective tax rates. This applies to the shift in the time period when a tax refund is recorded (ATS 15 billion) and changes in the value added tax (a limited exemption from the value-added tax for hospitals and social institutions), which will generate ATS 12 billion in additional receipts but which are to be reimbursed. The share of personal income tax receipts will stagnate at 11.6 percent, after a hefty increase in the previous year.

Insgesamt sind die sonstigen Einnahmen für 1998 mit 111,4 Mrd. S präliminiert. Das ist deutlich weniger als in den Vorjahren (1996 134,8 Mrd. S, 1997 124,4 Mrd. S). Signifikant sinken insbesondere die Einnahmen aus Besitz und Unternehmung, aber auch die Kostenersätze – ihr Rückgang hängt vor allem mit der Ausgliederung der ASFINAG zusammen, durch die Mauteinnahmen wegfallen.

Die Abnahme der Einnahmen aus Besitz und Unternehmung betrifft mehrere Komponenten: Zum einen sind die Überschüsse von früher im Bundeshaushalt integrierten Unternehmen (Post, Bundesforste) weggefallen – dadurch entstehen 1998 Einbußen von 1,5 Mrd. S im Vergleich zu 1996. Ferner sind die Zahlungen der ÖBB für die Nutzung der Infrastruktur (1996 und 1997 jeweils 3,1 Mrd. S) nicht mehr im Bundeshaushalt enthalten, weil sie ab 1998 unmittelbar an die SCHIG (Schieneninfrastruktur-Gesellschaft) geleistet werden.

Auch die Einnahmen aus öffentlichen Rechten sind stark rückläufig, da insbesondere Konzessionsgebühren (im Fernmeldebereich), die in den Jahren 1996 und 1997 erhebliche Einnahmen brachten, 1998 wegfallen. Andererseits sind die Transfers von anderen Trägern öffentlichen Rechts 1998 mit 10,6 Mrd. S deutlich höher als in den Vorjahren. Das hängt insbesondere mit den Überweisungen des Familienlastenausgleichsfonds zusammen, der einen Teil seiner Verbindlichkeiten an den

Bund abbaut. Außerdem bringt die Auflösung des Nullkuponfonds 1998 rund 4,2 Mrd. S. Schließlich wird 1998 mit Privatisierungserlösen von 3 Mrd. S gerechnet, 1997 waren keine solchen Einnahmen veranschlagt.

ZUSAMMENFASSUNG

Der Bundesvoranschlag 1998 ist stark vom Konsolidierungsprozeß geprägt. Es wird getrachtet, den Budgetabgang zu stabilisieren. Bezogen auf das nominelle Bruttoinlandsprodukt sinkt damit die Quote des Nettodefizits auf 2,6%. Dadurch wird nicht nur der Referenzwert für das Maastricht-Kriterium unterschritten, zugleich muß auch angestrebt werden, den Spielraum für die nächsten Jahre – insbesondere im Hinblick auf die kommende Steuerreform – zu erweitern. Die positiven Wirkungen des Strukturanpassungsgesetzes 1996 dürfen durch zusätzliche Anforderungen an den Bundeshaushalt daher nicht wieder ausgehöhlt werden.

Längerfristig zeigen sich einige grundsätzliche Veränderungen im Bundeshaushalt: Er wird immer stärker zu einem Finanzierungshaushalt, während die Investitionen, aber auch andere unmittelbar beschäftigungswirksame Ausgaben an Bedeutung verlieren. Das erschwert die Analyse der Beschäftigungseffekte des Bundeshaushalts.