

Der Bundeshaushalt im Konjunkturverlauf

Der vorliegende Aufsatz untersucht an Hand der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, wie sich seit 1952 Budgetsalden, Ausgaben und Einnahmen des Bundes im Konjunkturverlauf entwickelt haben. Daraus ergeben sich wichtige Hinweise auf die Grenzen und Möglichkeiten einer konjunkturorientierten Budgetpolitik.

Vorbemerkungen

Die öffentlichen Haushalte beeinflussen mit ihren Ausgaben, Einnahmen und Finanzierungen maßgeblich die kurzfristige Entwicklung der Gesamtwirtschaft. Die moderne Konjunkturpolitik fordert, daß dieser Einfluß bewußt genutzt werde, um Konjunkturschwankungen zu mildern. Bei schwacher Konjunktur, wenn die Unternehmungen mit Investitionen zögern und Arbeitslosigkeit droht, sollen die öffentlichen Ausgaben ausgeweitet und (oder) die Steuern gesenkt werden. Wächst die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu stark, sollen die öffentlichen Haushalte ihre Nachfrage beschränken und (oder) die Steuersätze erhöhen. Im Zuge einer *konjunkturorientierten Budgetpolitik* schwanken die Budgetsalden.

Konjunkturpolitik ist in erster Linie Sache des Bundes. Der Bund bestreitet nahezu die Hälfte der Ausgaben aller öffentlichen Haushalte. Als zentrale wirtschaftspolitische Instanz orientiert er sich notwendigerweise stärker an der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung als etwa die Gebietskörperschaften oder die Sozialversicherung. Er kann sich auch leichter den für eine konjunkturorientierte Budgetpolitik nötigen Finanzierungsspielraum sichern.

Die Gliederung und Zusammenfassungen des Bundesbudgets in der *volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung* erlaubt einwandfreie Vergleiche mit wichtigen volkswirtschaftlichen Globalgrößen, wie Brutto-Nationalprodukt oder privater Konsum. Sie eignet sich daher besser für ökonomische Analysen als andere Darstellungsformen. Die Ausgaben- und Einnahmensummen sind infolge verschiedener Saldierungen und Aufrechnungen (unter anderem wird die Gebarung der Bundesbetriebe netto ausgewiesen) kleiner als im Bundesfinanzgesetz oder im Rechnungsabschluß. Die jährlichen Zuwachsraten in beiden Gliederungen weichen nicht nennenswert

voneinander ab. Die Budgetsalden sind identisch, sofern sie gleich definiert und abgegrenzt werden.

Die Statistik läßt nur erkennen, wie sich Bundeshaushalt und übrige Wirtschaft in bestimmten Zeitabschnitten entwickelt haben, gibt aber keinen unmittelbaren Aufschluß über die Wirkungszusammenhänge. Um die Daten interpretieren zu können, waren verschiedene vereinfachende Annahmen nötig:

Der nach Ablauf eines Finanzjahres im *Rechnungsabschluß festgestellte Budgetsaldo* ist nur teilweise Ausdruck einer bestimmten Budgetpolitik (beabsichtigter Saldo), zum Teil ist er Ergebnis der wirtschaftlichen Entwicklung (unbeabsichtigter Saldo), die nicht verläßlich vorausgesehen werden kann, wenn über Ausgaben und Steuersätze entschieden wird. Wächst die Wirtschaft rascher, als angenommen wurde, so entstehen unerwartete Mehreinnahmen und umgekehrt. Der Unterschied zwischen beabsichtigten (das wirtschaftliche Geschehen bestimmenden) und unbeabsichtigten (durch die wirtschaftliche Entwicklung bestimmten) Budgetsalden wurde in Österreich durch eine elastische Ausgabenpolitik klein zu halten versucht. In den Fünfzigerjahren konnte der Finanzminister auf Grund einer aus der Vorkriegszeit stammenden Notverordnung die vom Parlament genehmigten Ausgaben überschreiten, falls unvorhergesehene Mehreinnahmen eingingen. Seit der Verfassungsgerichtshof diese Verordnung aufgehoben hat, ist der Manövrierspielraum des Finanzministeriums kleiner geworden. Durch die (allerdings umstrittene) Technik der Budgetbindungen konnten jedoch bis in die jüngste Zeit Abweichungen zwischen geplantem und sich abzeichnendem Budgetsaldo in bestimmten Grenzen korrigiert werden. Der Budgetsaldo des Rechnungsabschlusses kann (eventuell zusammen mit dem Budgetsaldo des Voranschlages) daher zumindest als grober *Indikator der budgetpolitischen*

Intentionen (Verhaltensparameter) gewertet werden¹⁾.

Wie das Budget auf die Konjunktur wirkt, hängt nicht nur vom jeweiligen Saldo und seinen Veränderungen ab, sondern auch davon, wie Defizite finanziert und Überschüsse angelegt werden. Die *Schuldenpolitik* des Staates kann die Finanzierungsbedingungen für die übrige Wirtschaft erleichtern oder erschweren. Die folgende Analyse unterstellt, daß Budgetdefizite „zusätzlich“ (nicht auf Kosten der Kreditgewährung an Private) finanziert wurden. Diese Annahme läßt sich aus der Art der Finanzierung, dem Verhältnis von Inlands- und Auslandsschulden und den institutionellen Gegebenheiten auf den österreichischen Kreditmärkten rechtfertigen. Die Anlagen des Kreditapparates in staatlichen Schuldentiteln konkurrieren nicht oder nur in Grenzbereichen mit kommerziellen Krediten an die Wirtschaft, Kreditunternehmungen kaufen Wertpapiere, wenn sie liquid sind und stoßen sie bei knapper Liquidität ab. Auf dem Anleihemarkt würden geringere öffentliche Emissionen zumindest kurzfristig nicht durch größere private Emissionen ersetzt werden.

Der Saldo zwischen Einnahmen und Ausgaben im Bundeshaushalt kann auf verschiedene Weise gezogen werden. In der wirtschaftspolitischen Diskussion wird üblicherweise unter einem Budgetdefizit der Gesamtanhang im ordentlichen und außerordentlichen Haushalt abzüglich der in der ordentlichen Gebarung verrechneten Ausgaben für Schuldentilgungen verstanden. Diese *Saldengrenzung* wurde in der vorliegenden Konjunkturanalyse übernommen, doch wurde auch die Anlehensgebarung (mit Ausnahme der in ihr enthaltenen Schuldenaufnahmen) einbezogen²⁾. Der so abgegrenzte Budgetsaldo entspricht dem gesamten Finanzierungsbedarf des Bundes, der durch zusätzliche Verschuldung oder aus Kassenreserven gedeckt werden muß. Diese Lösung ist „asymmetrisch“: Aus den verschiede-

nen finanziellen Transaktionen des Bundes wurden zwar die Transaktionen in staatlichen Schuldentiteln, nicht aber Kreditgewährungen, Wertpapierkäufe und Kapitaltransfers des Bundes ausgeschaltet, die netto unter den Ausgaben in der ökonomischen Gliederung des Bundes aufscheinen. (Wenn alle Finanzierungen weggelassen werden, erhält man einen Saldo der „einkommenswirksamen“ Transaktionen, auf dem die Geldstromrechnung aufbaut.) Die verschiedene Behandlung der aktiven und passiven Finanzierungen des Bundes empfiehlt sich wegen ihrer unterschiedlichen Wirkungen auf den Einkommenskreislauf. Mit Hilfe öffentlicher Finanzierungsmittel werden großteils reale Ausgaben von Unternehmen oder Haushalten bestritten, die nicht kommerziell finanziert werden können und daher unterbleiben müßten, wenn keine öffentlichen Mittel bereitstünden. Der ursächliche Zusammenhang zwischen öffentlichen Finanzierungsmitteln und privaten Ausgaben ist ähnlich eng wie bei den laufenden Transferzahlungen.

Die Budgetpolitik hat in den letzten zehn Jahren die aus den spontanen Kräften der Wirtschaft resultierenden Konjunkturtendenzen *modifiziert*, aber nicht grundlegend geändert. Die österreichische Konjunktur hat sich annähernd im Gleichschritt mit der internationalen Konjunktur entwickelt. Es ist daher möglich, ohne Ursache und Wirkung zu verwechseln, die Gesamtkonjunktur mit den Budgetsaldo, den Budgetausgaben und den Steuerbelastungsquoten zu vergleichen und aus der relativen Entwicklung dieser Größen qualitative Aussagen über die Konjunkturlagen des Budgets abzuleiten.

Der Budgetsaldo und seine Finanzierung

Aus der Entwicklung der Budgetsaldo seit Beginn der Fünfzigerjahre ist zu erkennen, daß sich die *finanzpolitischen Konzeptionen* (und zum Teil auch die wirtschaftspolitischen Möglichkeiten, sie durchzusetzen) im Laufe der Zeit merklich geändert haben. In groben Zügen lassen sich drei Abschnitte unterscheiden: 1952, als die Währung stabilisiert wurde, und in den beiden Jahren nachher steuerte die Budgetpolitik ein zumindest ausgeglichenes Gesamtbudget an. Der Budgetsaldo laut volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung im früher umschriebenen Sinn (Ergebnis des ordentlichen und außerordentlichen Haushaltes sowie der Anlehensgebarung, ohne Rücklagen- und Schuldengbarung) betrug von 1952 bis 1954 durchschnittlich +800 Mill. S pro Jahr.

¹⁾ Für diese Annahme spricht auch folgende Erwägung: Die Diskussion um die kurzfristige Budgetpolitik und die jährliche Abstimmung der verschiedenen Ausgabewünschen mit den Einnahmemöglichkeiten orientiert sich hauptsächlich an den möglichen oder wünschenswerten Budgetsaldo, aber nicht an Ausgabensteigerungsraten oder Steuerbelastungsquoten. Aus diesem Grunde ergeben zwar die jährlichen Budgetsaldo ein sinnvolles Muster, nicht aber die von Jahr zu Jahr oft stark schwankenden Zuwachsraten der Staatsausgaben und der Steuerbelastungsquoten.

²⁾ Dadurch werden die Defizite im allgemeinen etwas niedriger (und die Überschüsse etwas höher), da in der Anlehensgebarung unter anderem die Erträge aus Vermögens- und Vermögenszuwachsabgabe verrechnet werden, aus denen die 2%igen Bundesschuldverschreibungen 1947 getilgt werden

Dieser „harte“ Kurs der Budgetpolitik ließ sich in der Folgezeit nicht durchhalten. Dringende Ausgabenwünsche drängten auf Erfüllung und das wiederkehrende Vertrauen zur Währung erlaubte es dem Bund, zusätzliche Finanzierungsmittel in Form von Anleihen im In- und Ausland zu gewinnen. Die Forderung nach einem jährlichen Budgetausgleich wurde auf den ordentlichen Haushalt beschränkt und der außerordentliche Haushalt, der allerdings begrifflich nicht scharf abgegrenzt war, zumindest teilweise mit Anleihen finanziert. Von 1955 bis 1957 entstand ein mäßiges Defizit im Gesamthaushalt (im oben definierten Sinn) von durchschnittlich 400 Mill. S pro Jahr. Eine konjunkturpolitische Orientierung der Budgetsalden wurde nicht angestrebt. Der Übergang von leicht positiven zu leicht negativen Salden vollzog sich im Hochkonjunkturjahr 1955.

Die dritte Phase der Budgetpolitik begann 1958. Die von der Weltwirtschaft auf Österreich übergreifende Rezession veranlaßte die Finanzpolitik, einen Gesamtabgang von 4,5 Mrd S in Kauf zu nehmen. Damit wurde zum ersten Male das Budget an der Konjunktur orientiert, gleichzeitig aber das durchschnittliche Niveau der Haushaltsabgänge beträchtlich gehoben. Seit 1958 zeichnet sich folgender Konjunkturrhythmus der Budgetsalden ab: In Zeiten schwacher Konjunktur, wie 1958 und 1963, stieg das Defizit beträchtlich, im Konjunkturaufschwung sank es. Nur in der Hochkonjunktur oder kurz nachher konnte es beseitigt werden. Das war zuletzt 1961 der Fall. (1965 strebt die Finanzpolitik neuerlich ein ausgeglichenes Gesamtbudget an.) Das durchschnittliche Defizit im Konjunkturzyklus 1958 bis 1961 betrug 2,3 Mrd. S pro Jahr.

Um beurteilen zu können, wie das Budget die Konjunktur beeinflußt hat, empfiehlt sich ein Ver-

gleich mit alternativen Strategien der Budgetpolitik. Für die kurzfristige Entwicklung von Jahr zu Jahr bietet sich vor allem eine „gleichschrittliche“ Ausweitung des Bundeshaushaltes (gleiche Zunahme von Einnahmen und Ausgaben und daher unveränderter Budgetsaldo) als Vergleichsmaßstab an. Sind die Staatsausgaben in einem bestimmten Jahr stärker gestiegen als die Staatseinnahmen (wurde der Überschuß kleiner oder das Defizit größer), so darf angenommen werden, daß die gesamtwirtschaftliche Nachfrage kräftiger expandiert hat, als wenn der Budgetsaldo unverändert geblieben wäre, und umgekehrt. Auf diese Weise lassen sich Aussagen über die „relative“ Konjunkturorientierung der Budgetpolitik gewinnen. Eine Verringerung des Budgetüberschusses oder eine Vergrößerung des Budgetdefizites wird im folgenden als negative Saldenveränderung, eine Verringerung des Defizites oder eine Vergrößerung des Überschusses als positive Saldenveränderung bezeichnet.

Im untersuchten Zeitraum haben sich die Budgetsalden in fünf Jahren in positiver und in fünf Jahren in negativer Richtung verändert. Das Ausmaß der jährlichen Saldenänderung schwankte zwischen -3,8 Mrd S (1958) und +2,7 Mrd S (1961). Ordnet man die einzelnen Jahre einmal nach den Zuwachsraten des nominellen Brutto-Nationalproduktes (unterdurchschnittlicher, durchschnittlicher und überdurchschnittlicher Zuwachs, wobei Abweichungen bis zu 2%-Punkten vom Trend vernachlässigt werden) und zum anderen nach der Richtung der Saldenänderung im Bundesbudget (positive, negative Saldenänderung, unveränderter Saldo, wobei Änderungen bis zu einer halben Mrd. S vernachlässigt werden), so erhält man folgendes Ergebnis:

In vier der untersuchten zehn Jahre (1954, 1958, 1960 und 1962) änderten sich die Budgetsalden „antizyklisch“. Die Budgetpolitik war konjunkturgerechter, als wenn Ausgaben und Einnahmen gleich stark gesteigert worden wären und der Budgetsaldo des Vorjahres unverändert geblieben wäre. 1958 und im geringen Maße auch 1962 hat die „Verschlechterung“ des Budgetsaldos (Vergrößerung der Defizite) die Konjunkturflaute gemildert, 1954 und 1960 wurde der kräftige Aufschwung durch die positiven Veränderungen des Budgetsaldos gedämpft. In drei Jahren (1953, 1955 und 1959) hätte eine gleichschrittliche Budgetausweitung (Gleichbleiben des Saldos) einen glatteren Konjunkturverlauf ergeben. 1955 verschärfte die negative Veränderung des Budgetsaldos den Investitionsboom, 1953 und 1959 änderte sich der Budgetsaldo bei

Finanzierungsbedarf des Bundes (Budgetsaldo)

Jahr	Lt. Rechnungs- abschluß ¹⁾	Lt. volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung ²⁾			Zunahme des nominellen Brutto- National- produktes %
		insgesamt	aus einkom- menswirksamen Transaktionen	aus Finanz- trans- aktionen	
		Mrd. S			
1952	+0 29	-0 19	+0 23	-0 42	15 9
1953	-0 50	-0 63	-0 67	+0 04	2 9
1954	-0 97	-1 59	-1 43	-0 16	12 4
1955	+0 27	+0 12	-0 83	+0 95	15 4
1956	+0 37	+0 33	-0 26	+0 59	9 7
1957	+0 88	+0 77	+0 29	+0 47	10 9
1958	+4 60	+4 53	+2 62	+1 90	4 5
1959	+3 16	+3 06	+1 61	+1 45	4 9
1960	+2 19	+2 09	+0 31	+1 78	12 5
1961	-0 47	-0 60	-2 01	+1 42	10 3
1962	+0 48	-	-1 58	+1 56	5 1

Die Vorzeichen sind auf Finanzierungsbedarf abgestellt. Ein Budgetdefizit entspricht einem positiven, ein Budgetüberschuß einem negativen Finanzierungsbedarf. — ¹⁾ Ordentliche, außerordentliche und Anleihegebarung ohne ERP-Durchläufer, Rücklagen und Schuldengemehrung. — ²⁾ Ordentliche und außerordentliche Gebarung des Bundes, ohne Schuldentilgungen.

weit unterdurchschnittlichen Wachstumsraten des Brutto-Nationalproduktes in positiver Richtung (absolut bestand allerdings 1959 noch ein ziemlich hohes Defizit). In zwei Jahren (1956 und 1957) blieb der Budgetsaldo nahezu unverändert. Einen Sonderfall stellt das Jahr 1961 dar. In diesem Jahr wurde eine merkliche „Verbesserung“ des Budgetsaldos erzwungen (der Bundeshaushalt hatte zum ersten Male seit 1954 einen geringen Überschuß), obschon das Nationalprodukt nur durchschnittlich wuchs und der obere Wendepunkt der Konjunktur bereits überschritten wurde. Andererseits wäre wegen der hohen Auslastung der verfügbaren Produktivkräfte eine überdurchschnittliche Steigerung des realen Nationalproduktes kaum möglich gewesen.

Der Budgetsaldo im Konjunkturverlauf

		Steigerungsrate des Brutto-Nationalproduktes		
		unterdurchschnittlich	durchschnittlich ¹⁾	überdurchschnittlich
Veränderung des Budgetsaldos	positiv	1953 1959	1961	1954 1960
	unverändert ²⁾		1956	1957
	negativ	1958 1962		1955

¹⁾ Abweichungen bis zu 2%-Punkten von der durchschnittlichen Wachstumsrate 1952/62 — ²⁾ Saldenänderungen unter ½ Mrd S.

Bei diesem Vergleich schneidet die Budgetpolitik relativ gut ab. Zumindest ab 1958 haben sich die Budgetsalden in den einzelnen Jahren in der konjunkturpolitisch erwünschten Richtung entwickelt. Die Abweichungen 1959 und 1961 lassen sich aus Sonderkonstellationen erklären. Dieser Vergleich berücksichtigt allerdings nur die *Richtung* der Saldenveränderung, nicht aber ihr *Ausmaß*. Da jeweils nur zwei aufeinanderfolgende Jahre verglichen werden, kommt nicht zum Ausdruck, daß das durchschnittliche Niveau der Haushaltsabgänge seit Beginn der konjunkturorientierten Budgetpolitik merklich gestiegen ist. Um die Auswirkungen dieser Niveauänderung zu erfassen, müßte als Vergleichsmaßstab eine Budgetpolitik gewählt werden, die sich an bestimmte Durchschnittssalden orientiert, etwa eine Politik des Haushaltsausgleiches über den Konjunkturzyklus hinweg¹⁾. Ein solcher, nicht nur

¹⁾ Der Budgetausgleich im ganzen Konjunkturzyklus wird häufig als Norm für eine ökonomisch richtige Budgetpolitik angesehen. Dementsprechend werden Defizite in einzelnen Jahren als „expansiv“ und Überschüsse als „restriktiv“ bezeichnet. Die große Bedeutung der öffentlichen Haushalte als Investor und Finanzier lassen jedoch diese Norm als fragwürdig erscheinen.

einzelne Jahre, sondern den gesamten Zeitraum umfassender Vergleich übersteigt die Möglichkeiten einer verbalen Analyse und könnte nur mit Hilfe eines komplizierten ökonomischen Modells einigermaßen befriedigend bewältigt werden. Immerhin ist nicht zu übersehen, daß die durchschnittlich höheren Haushaltsfehlbeträge seit 1958 mit einem höheren Beschäftigungsgrad der Wirtschaft, aber auch mit einem stärkeren Preis-Lohn-Auftrieb einhergingen.

Deckung des Finanzierungsbedarfes des Bundes und Liquidität des Kreditapparates

Jahr	Finanzierungsbedarf laut volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung	Deckung des Bedarfes		Kassenbestände und Rücklagen ²⁾	Liquidität des Kreditapparates ³⁾
		Inlandsschulden ¹⁾	Auslandsschulden ¹⁾		
		Mrd S			
1952	-0 19	+0 30	-0 05	-0 44	-3 21
1953	-0 63	-0 52	+0 19	-0 30	-0 68
1954	-1 59	+0 44	-0 12	-1 91	+2 13
1955	+0 12	-0 75	-0 12	+0 99	+0 20
1956	+0 33	+0 08	-0 10	+0 35	-2 09
1957	+0 77	+0 36	+0 29	+0 10	-1 28
1958	+4 53	+3 84	+0 87	-0 20	+0 22
1959	+3 06	+3 48	-0 18	-0 24	+2 02
1960	+2 09	+2 36	+0 07	-0 34	+0 36
1961	-0 60	-1 17	+0 90	-0 32	-1 10
1962	—	-0 27	+0 46	-0 21	+0 27

¹⁾ Netto, nach Abzug der Tilgungen. — ²⁾ Restpost. — ³⁾ Netto-Position des Kreditapparates gegenüber der Notenbank abzüglich der Mindestreserven.

Zählt man die jährlichen Salden des Bundeshaushaltes zusammen, so ergibt sich für die Periode 1952 bis 1962 ein Gesamtabgang von 7,9 Mrd S. Er entstand ausschließlich aus Finanztransaktionen, von denen allerdings mehr als die Hälfte unentgeltliche Zuwendungen (zum Teil an andere öffentliche Körperschaften) waren. Die einkommenswirksamen Transaktionen hatten einen Überschuß von 1,7 Mrd S. Vom gesamten *Finanzierungsbedarf* von 7,9 Mrd S wurden 2,2 Mrd S im Ausland und 5,7 Mrd S im Inland (Zunahme der Inlandsschuld abzüglich Zunahme der Kassenreserven) gedeckt. Die Verteilung auf Inlands- und Auslandsfinanzierung paßte sich der jeweiligen Marktlage an. 1958 bis 1960, als der Kreditapparat sehr flüssig war, wurde der Finanzierungsbedarf ausschließlich (1959, 1960) oder überwiegend (1958) im Inland gedeckt. Während der Liquiditätsklemme 1961 zahlte der Bund per Saldo Inlandskredite zurück und nahm Auslandskredite auf. Die Anpassung der Staatsschuldenpolitik an die jeweilige Marktlage sowie der Umstand, daß Staatskredite nur in Grenzbereichen mit Wirtschaftskrediten konkurrieren, sprechen dafür, daß die Budgetsalden tatsächlich „konjunkturwirksam“ wurden. Ihre relativ (im Vergleich zu alternativen Budgetkonzepten) expansiven und kontraktiven Wirkungen wur-

den nicht dadurch neutralisiert, daß die zusätzlichen Kredite an den Staat auf Kosten der Kredite an die Wirtschaft gingen. Wahrscheinlich wurden per Saldo die Kreditbedingungen für die Wirtschaft sogar erleichtert (und damit die Aufgaben der Währungsbehörden erschwert), da über 2 Mrd. S Auslandskredite (netto) aufgenommen wurden. Außerdem hielt die starke Beanspruchung des Anleihemarktes die Zinssätze hoch und veranlaßte damit ausländische Käufer, heimische Wertpapiere zu kaufen. Ähnlich wie in der Einkommensanalyse sind auch in der Liquiditätsanalyse auf kurze Sicht (wo viele Faktoren, die sich längerfristig ändern, als konstant angenommen werden können) präzisere Aussagen möglich als auf längere Sicht.

In jüngster Zeit wird häufig gefordert, daß der Bund nicht nur eine konjunkturgerechte Haushaltspolitik, sondern auch eine konjunkturgerechte *Schuldenpolitik* betreiben soll. Die heimische Liquidität läßt sich allerdings nur dann durch „debtmanagement“ steuern, wenn der Bund über ausreichende Interventionsmöglichkeiten auf den verschiedenen Kreditmärkten verfügt und seine Schultitel tatsächlich mit anderen Anlagemöglichkeiten des Kreditapparates konkurrieren. Andernfalls liefern solche Aktionen (etwa die Abschöpfung von Liquidität durch Schatzscheinemissionen) nur auf eine Rentabilitätsverbesserung des Kreditapparates in Zeiten hoher Liquidität und geringer Kreditnachfrage der Wirtschaft hinaus.

Bundesausgaben

Die *Ausgaben* des Bundes laut volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (einschließlich finanzieller Transaktionen) stiegen von 1952 bis 1962 um 170% (10 4% pro Jahr), etwas stärker als das nominelle Brutto-Nationalprodukt (132% oder 8 8% pro Jahr). Die jährlichen Steigerungsraten schwankten zwischen 2% (1959) und 22% (1955). Besonders hoch waren sie in den Jahren 1955 bis 1958, da viele in den Stabilisierungsjahren zurückgestellten Ausgabenwünsche auf Erfüllung drängten und der

sich allmählich wieder entwickelnde Kapitalmarkt die Möglichkeit einer Defizitfinanzierung bot. 1958 wurden unter dem Eindruck der weltweiten Rezession umfangreiche zusätzliche Ausgaben bewilligt.

Ein systematischer (positiver oder negativer) Zusammenhang zwischen den jährlichen Steigerungsraten der *Budgetausgaben* und der *Konjunktur* bestand nicht. In guten Konjunkturjahren stiegen die Staatsausgaben manchmal nur wenig, manchmal aber besonders stark. Teilt man die Zuwachsraten der Staatsausgaben und des nominellen Brutto-Nationalproduktes in unterdurchschnittliche, durchschnittliche und überdurchschnittliche (wobei Abweichungen vom langjährigen Mittel bis zu 20-Punkten nach oben und unten vernachlässigt werden), so ergibt sich folgende Reihung: In vier von den zehn verglichenen Jahren entwickelten sich die Staatsausgaben antizyklisch. 1958 stiegen sie überdurchschnittlich (+19%), obwohl das Nationalprodukt nur mäßig wuchs (+4 5%) und die Staatseinnahmen stagnierten. 1954 und 1960, als der Konjunkturaufschwung hohe Zuwachsraten des Nationalproduktes (+12% und +12 5%) ermöglichte, nahmen sie nur unterdurchschnittlich zu (zum Teil weil die Staatseinnahmen der Konjunktur etwas nachhinkten). In abgeschwächter Form läßt sich auch die Ausgabenpolitik 1962 als konjunkturgerecht bezeichnen (etwas überdurchschnittliche

Jährliche Zuwachsraten der Bundesausgaben und des Brutto-Nationalproduktes

Jahr	Brutto-Nationalprodukt	insgesamt ¹⁾	Bundesausgaben			Investitionen	laufende Transfers
			einkommens-wirksame Ausgaben	Konsum	Investitionen		
Veränderung gegen das Vorjahr in %							
1953	+ 2.9	+ 8.4	+ 4.7	+ 1.5	+ 27.7	+ 2.2	
1954	+ 12.4	+ 5.3	+ 6.8	+ 0.6	+ 40.2	+ 2.7	
1955	+ 15.4	+ 22.1	+ 14.4	+ 17.2	+ 40.5	- 0.4	
1956	+ 9.7	+ 8.4	+ 10.9	+ 22.1	- 17.0	+ 9.6	
1957	+ 10.9	+ 16.1	+ 17.2	+ 24.2	+ 7.1	+ 14.2	
1958	+ 4.5	+ 18.8	+ 12.8	+ 4.9	+ 30.6	+ 12.5	
1959	+ 4.9	+ 2.4	+ 4.3	+ 4.7	+ 5.4	+ 6.5	
1960	+ 12.5	+ 6.0	+ 5.1	+ 3.8	+ 3.7	+ 6.7	
1961	+ 10.3	+ 7.2	+ 9.0	+ 5.3	+ 0.3	+ 19.0	
1962	+ 5.1	+ 11.3	+ 11.4	+ 10.6	+ 10.1	+ 15.7	
1952/62	+131.8	+169.9	+149.5	+140.8	+252.6	+130.3	

¹⁾ Ohne ERP-Durchläufer

Ausgaben des Bundes (Laut volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung)

	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962
Mrd S											
Konsum	4.91	4.98	5.01	5.87	7.16	8.90	9.33	9.77	10.14	10.68	11.81
Brutto-Investitionen	1.41	1.80	2.53	3.55	2.94	3.15	4.12	4.34	4.50	4.51	4.97
Ablöselieferungen	—	—	—	0.30	0.77	0.93	1.21	0.97	1.04	0.72	0.33
Erwerb von Gütern und Leistungen	6.32	6.78	7.54	9.72	10.87	12.98	14.66	15.08	15.68	15.91	17.11
Laufende Transfers	7.00	7.16	7.35	7.32	8.02	9.16	10.31	10.97	11.70	13.93	16.12
Einkommenswirksame Ausgaben	13.32	13.94	14.89	17.04	18.89	22.14	24.97	26.05	27.38	29.84	33.23
Finanzielle Transaktionen	-0.42	0.04	-0.16	0.95	0.59	0.47	1.90	1.45	1.78	1.42	1.56
Ausgaben insgesamt	12.90	13.98	14.73	17.99	19.48	22.61	26.87	27.50	29.16	31.26	34.79

Steigerungsrate der Staatsausgaben bei nachlassender Konjunktur).

In vier Jahren entwickelten sich die Staatsausgaben eindeutig prozyklisch, die Konjunkturschwankungen verstärkend. 1955 und 1957 stiegen sie bei kräftiger Konjunktur aus den bereits erwähnten Gründen weit überdurchschnittlich (+22% und +16%) 1953 und 1959 fielen unterdurchschnittliche Zuwachsraten der Staatsausgaben (+8% und +2%) mit niedrigen Zuwachsraten des Nationalproduktes (+3% und +5%) zusammen. 1953 war das Knapphalten der Budgetausgaben ein Teil der Stabilisierungspolitik, 1959 ließ der ohnehin sehr hohe Budgetabgang keine stärkeren Ausgabensteigerungen zu.

Die Bundesausgaben im Konjunkturverlauf

Steigerungsrate der Bundesausgaben	Steigerungsrate des Brutto-Nationalproduktes		
	unterdurchschnittlich	durchschnittlich ¹⁾	überdurchschnittlich
unterdurchschnittlich	1953 1959	1956 1961	1954 1960
durchschnittlich ¹⁾	1962		
überdurchschnittlich	1958		1955 1957

¹⁾ Abweichungen bis zu 2%-Punkten von der durchschnittlichen Wachstumsrate 1952/62.

Da die Staatsausgaben in ähnlichen Konjunkturlagen verschieden stark stiegen, schwankte ihr Anteil (ohne Finanzierungen) am Zuwachs der heimischen Nachfrage (des verfügbaren Güter- und Leistungsvolumens) beträchtlich und unregelmäßig. 1958 war er mit fast 60% ungewöhnlich hoch, 1954 und 1960 blieb er unter 10%. 1955 und 1953 wurden annähernd gleich hohe Anteilsätze (13%) erreicht, obschon die Konjunktur in beiden Jahren grundverschieden war. (Diese Berechnungen gehen von der vereinfachenden Annahme aus, daß sämtliche Transferzahlungen und finanzielle Transaktionen des Bundes sich in entsprechenden Ausgaben der Empfänger für Güter und Leistungen niederschlagen. Der unmittelbare Anteil des Staates am verfügbaren Güter- und Leistungsvolumen ist niedriger.)

Die Ausgaben des Staates wirken in verschiedener Weise auf den Wirtschaftskreislauf. Der Bund erwirbt Güter und Leistungen für laufende Zwecke (Konsum) und Investitionszwecke und tritt damit unmittelbar als Nachfrager auf den Arbeits- und Warenmärkten auf. Er gewährt ferner Einkommenszuschüsse an Haushalte und Unternehmungen

aus sozialen oder wirtschaftlichen Gründen (Transferzahlungen) und schafft damit „abgeleitete“ Einkommen, die ebenso wie die im Produktionsprozeß verdienten Einkommen maßgeblich die Ausgabenentscheidungen der begünstigten Haushalte oder Unternehmungen beeinflussen. Schließlich tätigt der Bund finanzielle Transaktionen, die nicht unmittelbar Einkommen schaffen, wohl aber die Finanzierungsbedingungen der Wirtschaft ändern.

In konjunkturpolitischen Überlegungen wird meist unterstellt, daß sich die Ausgaben der öffentlichen Körperschaften für Konsumzwecke und laufende Transfers nahezu stabil entwickeln und daher der konjunkturpolitisch erwünschte Gesamteffekt durch eine antizyklische Vergabe von öffentlichen Investitionsaufträgen und Finanzierungsmitteln erreicht werden kann. Diese Annahme trifft in Wirklichkeit nur sehr bedingt zu. Die *Konsumausgaben* des Bundes schwankten im untersuchten Zeitraum (Variationskoeffizient 86%) zwar schwächer als seine Investitionen (121%), aber stärker als das Brutto-Nationalprodukt. Von 1955 bis 1957 stiegen sie um 17% bis 24% pro Jahr, 1953 und 1954 blieben sie praktisch unverändert, 1958 bis 1961 lagen die Zuwachsraten mit 4% bis 5% merklich unter dem Durchschnitt (9,2%). Die auffallend hohen Unterschiede in den Zuwachsraten können nur zum Teil damit erklärt werden, daß nach Abschluß des Staatsvertrages eine eigene Landesverteidigung aufgestellt wurde. Auch der zivile Konsum stieg unregelmäßig. Auf die niedrige Zuwachsrate von 2% im Jahre 1953 folgten Zuwächse von 11% und 14% in den folgenden beiden Jahren. Nach einer kräftigen Ausweitung im Jahr 1957 um 18% blieb der zivile Konsum 1958 nahezu unver-

Laufende Kosten der Verwaltung

(Konsumausgaben des Bundes laut volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung)

Jahr	Laufende Ausgaben für zivile Zwecke brutto ¹⁾	Abzügl. Kostenersatz ²⁾	Ziviler Konsum netto	Ausgaben für Landesverteidigung ²⁾	Konsumausgaben insgesamt
Mrd. S.					
1952	4,77	0,34	4,43	0,48	4,91
1953	4,93	0,40	4,54	0,44	4,98
1954	5,52	0,51	5,01	—	5,01
1955	6,46	0,78	5,68	0,19	5,87
1956	6,84	0,74	6,10	1,07	7,16
1957	7,91	0,72	7,19	1,71	8,90
1958	8,24	0,89	7,34	1,99	9,33
1959	8,60	0,82	7,78	1,99	9,77
1960	9,21	0,96	8,25	1,89	10,14
1961	9,78	0,99	8,79	1,89	10,68
1962	10,66	0,92	9,74	2,07	11,81

¹⁾ Einschließlich Abschreibungen für Anlagen der Verwaltung sowie der Lohn- und Gehaltssumme zurechenbare Pensionen — ²⁾ Ausgaben der privaten Haushalte für öffentliche Leistungen, in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung im privaten Konsum enthalten. — ³⁾ Bis 1955 Besatzungskosten

ändert. Die sprunghafte Entwicklung hängt großteils damit zusammen, daß Löhne und Gehälter im öffentlichen Dienst nicht jedes Jahr und nicht immer um den gleichen Prozentsatz erhöht werden. Besonders die Einführung des neuen Gehaltsgesetzes im Jahre 1955 ließ den Personalaufwand sprunghaft steigen.

Ähnliches wie für die Konsumausgaben gilt für die *laufenden Transferzahlungen* des Bundes. 1955 gingen sie insgesamt leicht zurück, 1962 stiegen sie um fast 16%. Auf Perioden mit relativ geringen Steigerungsraten wie 1953/55 und 1959/60 folgten Jahre mit stark überdurchschnittlichen Steigerungsraten (1956/58, 1961/62). Die Transferzahlungen umfassen außer Unterstützungen an private Haushalte Subventionen, Zinsen und Transferzahlungen an andere öffentliche Körperschaften. Von diesen Transferarten sind die Zinsen für die Staatsschuld und die Transferzahlungen an andere öffentliche Körperschaften (hauptsächlich an die Sozialversicherung) besonders kräftig gestiegen. Obschon wegen der heterogenen Zusammensetzung der Gruppe keine gesetzmäßige Entwicklung zu erwarten ist, hinken die Transferzahlungen im allgemeinen der Konjunktur nach (auf längere Sicht steigen sie allerdings stärker als das Nationalprodukt). Das hängt damit zusammen, daß die Sozialpolitik weniger konjunktur reagibel ist als die Wirtschaft. Im Konjunkturaufschwung steigen zunächst die Leistungseinkommen (vor allem in den konjunkturbedingten Zweigen) stärker und die Sozialpolitik ist meist erst nach einiger Zeit in der Lage, die Transferereinkommen nachzuziehen. Das relative starke Steigen der Transferzahlungen in Perioden schwacher Konjunktur erklärt zusammen mit der Beharrungstendenz der Löhne, daß der private Konsum seit Anfang der Fünfzigerjahre nahezu stetig wuchs und von Konjunkturschwächen kaum betroffen wurde.

Aus den unregelmäßigen Schwankungen der öffentlichen Konsumausgaben und der Transferzahlungen ergeben sich wichtige Konsequenzen für die *Investitionspolitik* des Bundes. Da die Ausgaben für laufende Zwecke großteils auf gesetzlichen Verpflichtungen beruhen und der Konsumzuwachs für das nächste Jahr nicht erst anlässlich der Verhandlungen über das kommende Budget festgelegt, sondern großteils meist schon durch neue Gesetze im Laufe des Jahres vorwegbestimmt wird, können die jeweiligen Investitionen des Bundes in der Regel nicht an der Investitionsgüterkonjunktur orientiert werden, sondern ergeben sich als Rest aus den verfügbaren Staatseinnahmen, dem als konjunkturpolitisch tragbar angesehenen Defizit und den Ausgaben für gesetzliche Verpflichtungen. Eine solche „saldenorientierte“ Investitionspolitik kann sich nur ausnahmsweise und zufällig mit dem konjunkturpolitischen Wunsch nach einer verhältnismäßig gleichmäßigen Auslastung der Investitionsgüterindustrien decken.

Diese Problematik läßt sich vor allem an der Entwicklung der Bundesinvestitionen in der ersten Hälfte der Vergleichsperiode verdeutlichen. In den Jahren nach der Geldwertstabilisierung wurden die Investitionen des Bundes (Verwaltung und Betriebe) sprunghaft ausgeweitet: 1953 um 28% und in den folgenden beiden Jahren um je 40%. Die Steigerung der Bundesinvestitionen in drei Jahren um 152% oder 2,1 Mrd. S hat den Investitionsboom der Jahre 1953 und 1954 zusätzlich Auftrieb gegeben und zur Konjunkturübersteigerung des Jahres 1955 beigetragen. Die Finanzierung der zusätzlichen Investitionen wurde dadurch erleichtert, daß die Ausgaben 1953 und 1954 für Konsumzwecke (aber auch für Transferzahlungen) nahezu unverändert blieben. 1955 erlaubten die hohen Konjunkturreinahmen sowie Anleiherlöse und Kassenreserven eine weitere kräftige Ausdehnung der Bundesinvestitionen. Auf die sprunghafte Ausweitung der Investitionen von 1953 bis 1955 folgte 1956 unerwartet ein Rückgang um 17%, der mit dem Abklingen des Booms der privaten Investitionen zusammenfiel. Diese Investitionseinschränkungen gingen nicht auf konjunkturpolitische Entscheidungen zurück, sondern wurden dadurch „erzwungen“, daß die Gehälter der öffentlich Bediensteten und verschiedene Unterstützungen an bedürftige private Haushalte nachgezogen werden mußten. Ab 1957 verliefen die Bundesinvestitionen weniger sprunghaft und konjunkturgerechter, teils weil die Mehrausgaben auf Grund gesetzlicher Verpflichtungen nicht mehr so

Laufende Transferzahlungen des Bundes

(Laut volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung)

Jahr	Subventionen	Zinsen	Transfers	
			an Private netto	an öffentl. Körperschaften
Med. S				
1952	1 46	0 15	4 31	1 09
1953	1 28	0 15	4 70	1 03
1954	1 15	0 19	4 73	1 28
1955	1 00	0 30	4 88	1 13
1956	1 47	0 36	5 71	0 49
1957	1 52	0 41	6 18	1 05
1958	1 57	0 53	6 68	1 53
1959	1 34	0 80	6 71	2 11
1960	1 62	0 97	6 60	2 51
1961	2 04	1 08	7 08	3 73
1962	2 68	1 12	8 07	4 25

stark schwankten, vor allem aber weil der Bund in den Jahren schlechter Konjunktur ein größeres Defizit in Kauf nahm. 1958 stiegen die Bundesinvestitionen um 31% und machten damit teilweise den Rückgang der privaten Investitionen wett. In den folgenden drei Jahren des Konjunkturaufschwunges wurde die Zuwachsrate bis auf Null im Jahre 1961 gesenkt, in der Flaute 1962 stieg sie wieder auf 10%. Aber auch in diesen Jahren beschränkten die Einnahmelmöglichkeiten und die Schwankungen in den gesetzlichen Verpflichtungen zumindest das Ausmaß der konjunkturorientierten Investitionspolitik des Bundes. 1962 sind seine Investitionen schwächer gestiegen als seine sonstigen (meist konsumfördernden) Ausgaben, obschon konjunkturpolitische Erwägungen nahegelegt hätten, mehr die rückläufigen Investitionen als den ohnehin florierenden privaten Konsum zu fördern.

Öffentliche und private Investitionen

Jahr	Bund ¹⁾		Brutto-Investitionen		Übrige Wirtschaft	
	Mrd. S	% ²⁾	Mrd. S	% ³⁾	Mrd. S	% ³⁾
1953	1 80	+ 27,7	2 46	+ 6,4	10'03	- 11,2
1954	2 53	+ 40,2	2 55	+ 3,8	12 94	+ 29,0
1955	3 55	+ 40,5	2 73	+ 7,2	17 89	+ 38,3
1956	2 94	- 17,0	2 86	+ 4,6	18 80	+ 5,1
1957	3 15	+ 7,1	3 10	+ 8,5	21 45	+ 14,1
1958	4 12	+ 30,6	3 35	+ 7,8	21 35	- 0,5
1959	4 34	+ 5,4	3 77	+ 12,8	23 04	+ 7,9
1960	4 50	+ 3,7	4 32	+ 14,6	28 19	+ 22,4
1961	4 51	+ 0,3	4 86	+ 12,5	32 40	+ 14,9
1962	4 97	+ 10,1	5 59	+ 14,9	31 75	- 2,0

¹⁾ Einschließlich Bundesbetriebe — ²⁾ Länder, Gemeinden, Sozialversicherung, Kammern, Fonds — ³⁾ Veränderung gegen das Vorjahr in Prozent.

Die Bundesinvestitionen werden teils von der Verwaltung (Hochbau, Straßenbau) und teils von den Bundesbetrieben durchgeführt. Von diesen beiden Gruppen haben die Investitionen der Verwaltung im Vergleichszeitraum viel stärker expandiert als die der Bundesbetriebe, hauptsächlich weil die stürmische Motorisierung den Bedarf an leistungsfähigen Straßen sprunghaft erhöhte und Mittel und Wege gefunden werden mußten, zumindest die ärgsten Diskrepanzen zwischen Motorisierungsgrad und Straßennetz zu beseitigen. Sie haben sich außerdem viel stetiger entwickelt als die der Betriebe, da in den Erträgen der zweckgebundenen Mineralölsteuer eine wichtige und zunehmend ergiebigere Finanzierungsquelle zur Verfügung stand. Die Schwankungen im gesamten Investitionsaufwand des Bundes gingen daher hauptsächlich zu Lasten der Bundesbetriebe. Ihre Investitionen sanken 1956 um mehr als ein Drittel und in den Jahren 1960 und 1961 um je 11%. Soweit diese Schwankungen in der Zuteilung öffentlicher Finanzierungsmittel nicht durch private Überbrückungskredite ausgegli-

chen wurden, entstanden unwirtschaftliche Projektverzögerungen. Es ist daher verständlich, daß die Bundesbetriebe bemüht sind, der „Zwangsjacke des Budgets“ zu entinnen und sich anderweitig Finanzierungsmittel zu beschaffen. (Der Post ist dies durch das Fernsprechwesengesetz zumindest teilweise gelungen.) Andererseits werden auf diese Weise die Möglichkeiten einer konjunkturorientierten Investitionspolitik des Bundes mehr und mehr eingeschränkt. Von den gesamten öffentlichen Investitionen unterliegt nur noch ein Bruchteil den Entscheidungen der Budgetpolitik des Bundes. Der Straßenbau wird hauptsächlich durch die zweckgebundenen Einnahmen aus der Mineralölsteuer finanziert, die Kredite für den Wohnungsbau werden von den autonomen Wohnbaufonds vergeben und die Gebietskörperschaften weiten ihr Investitionsvolumen stetig, aber nicht antizyklisch aus (siehe Übersicht).

Die *finanziellen Transaktionen* des Bundes (Gewährung von Krediten, Erwerb von Wertpapieren und Verteilung, Kapitaltransfers) sind im Berichtszeitraum kräftig gestiegen, vor allem weil seit dem Staatsvertrag umfangreiche Entschädigungen für Vermögensverluste gewährt wurden. In den letzten Jahren wurden für diese Zwecke netto 1½ bis 2 Mrd. S bereitgestellt. Ihre Auswirkungen auf den wirtschaftlichen Kreislauf lassen sich nur schwer schätzen. Im allgemeinen darf angenommen werden, daß sie dem Empfänger reale Ausgaben für Güter und Leistungen ermöglichten, die auf andere Weise nicht hätten finanziert werden können. Eine ähnliche Funktion wie die direkten Finanzierungen aus Bundesmitteln haben die Haftungsübernahmen des Bundes. Beide Größen entwickelten sich zumindest seit 1958 antizyklisch. Sie stiegen von 1,5 Mrd. S (1957) auf 2,8 Mrd. S (1958) und gingen im Verlauf des Konjunkturaufschwunges auf 1,6 Mrd. S (1961)

Finanzielle Transaktionen des Bundes

(Ohne Schuldengbarung und Veränderung der Kassenreserven, laut volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung)

Jahr	Kredite ¹⁾ netto	Erwerb von Wertpapieren u. Beteiligungen	Kapital- transfers netto	Insgesamt	Haftungen des Bundes ²⁾
1952	- 0 11	+ 0 27	- 0 59	- 0 42	.
1953	+ 0 01	+ 0 08	- 0 05	+ 0 04	+ 0 51
1954	- 0 28	+ 0 18	- 0 07	- 0 16	+ 0 72
1955	+ 0 32	+ 0 36	+ 0 27	+ 0 95	+ 1 12
1956	+ 0 31	+ 0 07	+ 0 21	+ 0 59	+ 1 29
1957	+ 0 30	- 0 35	+ 0 53	+ 0 48	+ 1 45
1958	+ 0 69	+ 0 31	+ 0 90	+ 1 90	+ 2 78
1959	+ 0 49	+ 0 25	+ 0 72	+ 1 46	+ 2 24
1960	+ 0 56	+ 0 18	+ 1 04	+ 1 78	+ 1 89
1961	+ 0 03	+ 0 35	+ 1 04	+ 1 42	+ 1 64
1962	+ 0 45	+ 0 18	+ 0 94	+ 1 57	+ 1 66

¹⁾ Ohne ERP-Durchläufer — ²⁾ Ohne Nationalbank

zurück. Die beschränkten Möglichkeiten des Bundes, seine realen Investitionen antizyklisch zu variieren, legen nahe, Finanzierung und Haftungsübernahme stärker als bisher zur Konjunktursteuerung einzusetzen

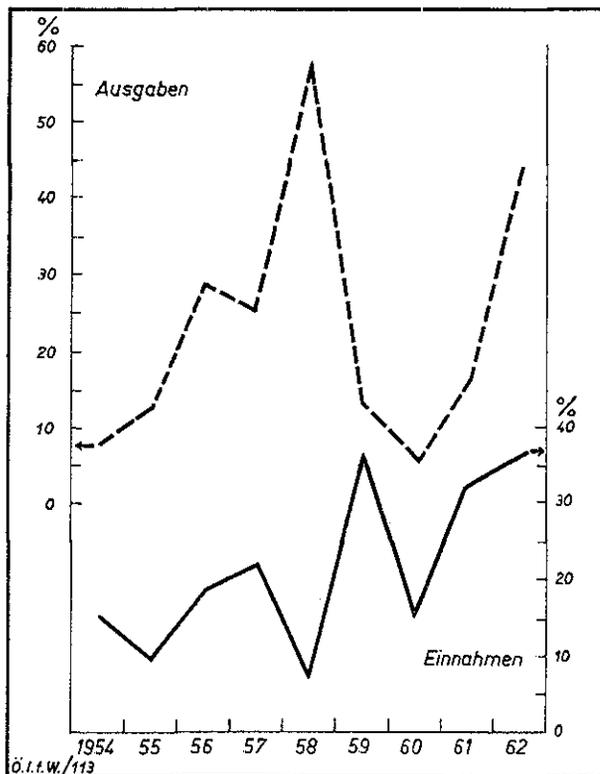
Bundeseinnahmen

Die *Einnahmen* des Bundes sind ähnlich wie seine Ausgaben im Vergleichszeitraum etwas stärker gestiegen als das nominelle Nationalprodukt. In der Gliederung nach volkswirtschaftlichen Kriterien waren sie 1962 um 166% (durchschnittliche Steigerungsrate 10 3/10% pro Jahr) höher als 1952. Die Einnahmewachse schwankten von Jahr zu Jahr auffallend wenig (ihr Variationskoeffizient war mit 37% geringer als der des Brutto-Nationalproduktes und der Bundesausgaben). In sieben der untersuchten zehn Jahre lagen sie zwischen 7% und 12%. Nur 1957 (+14%) und 1960 (+18%) wurden weit überdurchschnittliche, 1958 dagegen (+2%) weit unterdurchschnittliche Steigerungsraten erzielt.

Ähnlich wie die Staatsausgaben ließen auch die Staatseinnahmen keinen sehr engen *Zusammenhang mit der Konjunktur* erkennen. Eine Gegenüberstellung der Zuwachsraten von nominellem Brutto-Nationalprodukt und Bundeseinnahmen ergibt, daß die Bundeseinnahmen nur in zwei Jahren kräftig prozyklisch schwankten und damit den konjunkturbedingten Schwankungen der privaten Nachfrage entgegenwirkten. 1958, als die Rezession der Weltwirtschaft auf Österreich übergriff, wuchsen sie nur ein Viertel so stark wie im langjährigen Durchschnitt und schwächer als das Brutto-Nationalprodukt. Im Konjunkturjahr 1957 stiegen beide Größen überdurchschnittlich. In allen anderen Jahren entwickelten sich die Bundeseinnahmen nicht konjunkturgemäß oder sogar konjunkturwidrig. 1961 z. B. wuchs das Nationalprodukt nur etwa durchschnitt-

Anteil des Bundeshaushaltes am Einkommens- und Nachfragezuwachs der Gesamtwirtschaft

(Zuwachs der einkommenswirksamen Bundesausgaben in Prozent des Zuwachses des verfügbaren Güter- und Leistungsvolumens, Zuwachs der Bundeseinnahmen ohne Abschreibungen in Prozent des Zuwachses des Netto-Nationalproduktes)



Der Anteil des Bundeshaushaltes am Einkommens- und Nachfragezuwachs der Gesamtwirtschaft schwankte je nach der Konjunktur und der Budgetpolitik des Bundes beträchtlich. In Jahren schwacher Konjunktur wie 1958 und 1962 entfielen 40% bis 60% der zusätzlichen heimischen Nachfrage nach Konsum- und Investitionsgütern auf den Bund, in den Aufschwungsjahren 1954 und 1960 dagegen weniger als 10%. Der Anteil der Bundeseinnahmen (ohne Ertragsanteile der Gebietskörperschaften) am Einkommenszuwachs der Gesamtwirtschaft sank 1958 unter 10%, in den Jahren 1959, 1961 und 1962 lag er zwischen 30% und 40%.

Einnahmen des Bundes

(Laut volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung)

	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962
	Mrd S										
Einkommen aus Besitz und Unternehmung	- 0 02	0 07	0 24	- 0 13	0 29	0 36	0 04	0 45	0 85	1 36	1 05
Abschreibungen	0 64	0 86	1 06	1 26	0 87	0 99	1 13	1 14	1 16	1 06	1 29
Steuern und steuerähnliche Einnahmen	12 47	13 65	15 04	16 65	17 97	20 31	21 18	22 84	25 05	29 42	31 68
Laufende Transfers aus dem Ausland	- 0 00	0 03	- 0 02	0 09	0 02	0 19	- 0 00	0 01	0 01	- 0 01	0 79
Einkommenswirksame Einnahmen	13'09	14'61	16'32	17'87	19'15	21'85	22'35	24'44	27'07	31'85	34'81
Aufnahme von Schulden	0 25	- 0 33	0 32	- 0 87	- 0 02	0 66	4 72	3 30	2 43	- 0 27	0 19
Veränderung von Kassenbeständen und Rücklagen ¹⁾	- 0 44	- 0 30	- 1'01	+ 0'99	+ 0 35	+ 0 10	- 0 20	- 0 24	- 0 34	- 0 32	- 0 21
Einnahmen insgesamt	12'90	13'98	14'73	17'99	19'48	22'61	26'87	27'50	29'16	31'26	34'79

¹⁾ Ein Minus bedeutet die Bildung von Kassenreserven ein Plus ihre Auflösung

lich (die Konjunkturdämpfung setzte bereits im Laufe des Jahres ein), wogegen die Zuwachsrate der Staatseinnahmen mit nahezu 18% eine Rekordhöhe erreichte 1956 dagegen wurden bei einer annähernd gleichen Zuwachsrate des Nationalproduktes nur unterdurchschnittliche Mehreinnahmen (+7%) im Staatshaushalt erzielt. Im allgemeinen hinkten die Einnahmen der Konjunktur etwas nach. In typischen Aufschwungsjahren wie 1954 und 1960 schlug sich das überdurchschnittliche Wachstum des Nationalproduktes nicht in entsprechenden Mehreinnahmen des Bundes nieder. Umgekehrt wurden 1962 trotz der merklichen Verlangsamung des Wirtschaftswachstums noch durchschnittliche Einnahmensteigerungen erzielt.

Jährliche Zuwachsraten der Bundeseinnahmen und des Brutto-Nationalproduktes

Jahr	Brutto-Nationalprodukt (nominal)	einkommens-wirksame Einnahmen	Bundeseinnahmen	
			öffentl. Abgaben netto	steuer-ähnliche Einnahmen
Veränderung gegen das Vorjahr in %				
1953	+ 2,9	+ 11,6	+ 12,2	+ 2,8
1954	+ 12,4	+ 11,7	+ 9,7	+ 14,5
1955	+ 15,4	+ 9,5	+ 8,7	+ 19,8
1956	+ 9,7	+ 7,2	+ 7,3	+ 12,5
1957	+ 10,9	+ 14,1	+ 14,5	+ 11,4
1958	+ 4,5	+ 2,3	+ 3,4	+ 4,7
1959	+ 4,9	+ 9,4	+ 8,4	+ 6,8
1960	+ 12,5	+ 10,8	+ 9,9	+ 9,4
1961	+ 10,3	+ 17,7	+ 18,4	+ 12,7
1962	+ 5,1	+ 9,3	+ 9,2	+ 1,7
1952/62	+ 131,8	+ 165,9	+ 161,6	+ 147,9

Die Bundeseinnahmen im Konjunkturverlauf

Steigerungsrate der Bundeseinnahmen	Steigerungsrate des Brutto-Nationalproduktes		
	unterdurchschnittlich	durchschnittlich ¹⁾	überdurchschnittlich
unterdurchschnittlich	1958	1956	
durchschnittlich ¹⁾	1953 1959 1962		1954 1955 1960
überdurchschnittlich		1961	1957

¹⁾ Abweichungen bis zu 2%-Punkten von der durchschnittlichen Wachstumsrate 1952/62

Die mangelnde Synchronisation von Bundeseinnahmen und Konjunktur hat zur Folge, daß vom jeweiligen Zuwachs des Nationalproduktes ein von Jahr zu Jahr sehr unterschiedlicher Teil dem Bund zufließt. Im Hochkonjunkturjahr 1955 beanspruchte er nur 10%, 1961 und 1962 33% und 37% des gesamtwirtschaftlichen Einkommenszuwachses. Auf-

fallend ist, daß der Anteil des Bundes besonders in den Jahren des Konjunkturumschwunges 1957 und 1961 sprunghaft stieg. In diesen Jahren wuchs zwar das Nationalprodukt noch mindestens durchschnittlich, die Konjunkturverflachung setzte jedoch bereits im Laufe des Jahres ein. Da beide Jahre auch international Konjunkturwendepunkte markierten, kann der sprunghaft wachsenden Abgabenbelastung nicht eine konjunkturverursachende Bedeutung beigemessen werden, zumal in beiden Jahren die Staatsausgaben kräftig ausgeweitet wurden. Sie hat jedoch vermutlich dazu beigetragen, die Wende in der Investitionsgüterkonjunktur zu beschleunigen und zu verschärfen.

Die relativen (gemessen am Nationalprodukt) Schwankungen der Staatseinnahmen erschweren nicht nur eine konjunkturgerechte Budgetpolitik, sondern auch die Erstellung realistischer Vorschläge. Da keine einfache und eindeutige quantitative Beziehung zwischen Nationalprodukt und Bundeseinnahmen besteht, kann sich die Einnahmenschätzung nicht mit einer (zum Zeitpunkt der Budgeterstellung meist schwierigen und immer nur annäherungsweise möglichen) Konjunkturprognose begnügen, sondern es muß auch geprüft werden, wie sich die erwartete Steigerung des Nationalproduktes auf die Staatseinnahmen auswirken wird.

Die Einnahmen des Staates laut volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung bestehen in der Hauptsache aus Erträgen des Staates aus Besitz und Unternehmung, aus Steuern und steuerähnlichen Einnahmen sowie aus Abschreibungen für die Vermögenswerte des Staates. Von diesen drei Gruppen können die Abschreibungen vernachlässigt werden. Sie sind eine Rechengröße, der keine unmittelbaren Leistungs- und Finanzierungsströme zwischen dem Bund und anderen Sektoren zugrunde liegen und die den Saldo nicht beeinflussen (sie werden unter den Einnahmen und Ausgaben verrechnet).

Die *Einnahmen aus Besitz und Unternehmung* umfassen die Erträge der finanziell mit dem Bund integrierten Bundesbetriebe, Gewinnausschüttungen von Unternehmungen mit eigener Rechtspersönlichkeit, die ganz oder teilweise dem Bund gehören (wie etwa die verstaatlichten Unternehmungen oder die Oesterreichische Nationalbank), sowie Zinsen für Forderungen des Bundes. Die Erträge sind im Laufe der Zeit merklich gestiegen (in den letzten Jahren überschritten sie 1 Mrd. S), hauptsächlich weil mehr Zinsen und Gewinnanteile eingingen. Das in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung netto ausgewiesene Betriebsergebnis der Bundes-

betriebe¹⁾ war zumeist passiv und schwankte von Jahr zu Jahr beträchtlich (zwischen -1 Mrd. S und +300 Mill. S). Diese Größen und ihre Veränderungen sind nicht leicht zu interpretieren, da es bisher nicht gelang, das Betriebsergebnis richtig abzugrenzen. Der im offiziellen Rechnungsabschluß ausgewiesene Saldo zwischen den laufenden Einnahmen und Ausgaben deckt sich nicht mit dem herkömmlichen Begriff Betriebsgewinn oder -verlust. Einmal haben die Betriebe betriebsfremde Lasten zu tragen (z. B. übermäßige Pensionen), die nicht den Kosten des laufenden Betriebes zugerechnet werden können. Zum anderen ist nach den bisher vorliegenden Bilanzen dieser Betriebe der Anlagenverschleiß (Abschreibungen) viel größer als die in der laufenden Gebarung verrechneten Investitionen. Die Volkseinkommensstatistik hat bisher nur den ersten Faktor überschlägig zu berücksichtigen versucht, indem sie einen Teil des Pensionsaufwandes als nicht betriebsbedingt ausschied (und den Transferzahlungen zurechnete). Solange die Frage der Ertragsrechnung bei den Bundesbetrieben, die auch wirtschaftspolitische Konsequenzen hat, nicht befriedigend geklärt ist, empfiehlt es sich, die Budgetanalyse auf zwei Begriffe zu beschränken: Auf das Brutto-Betriebsergebnis als Differenz zwischen laufenden Kosten (ohne Abschreibungen) und Betriebseinnahmen sowie auf den gesamten Finanzierungsbedarf der Betriebe (Brutto-Betriebsergebnis zuzüglich Brutto-Investitionen).

Erwerbswirtschaftliche Erträge des Bundes

(Einkommen aus Besitz und Unternehmung laut volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung)

Jahr	Erträge der Bundesbetriebe ¹⁾	Sonstige Erträge ²⁾	Erwerbswirtschaftliche Erträge insgesamt
1952	-0 14	+0 13	-0 01
1953	-0 15	+0 22	+0 07
1954	-0 07	+0 31	+0 24
1955	-0 43	+0 31	-0 12
1956	-0 28	+0 57	+0 29
1957	-0 62	+0 98	+0 36
1958	-1 01	+1 05	+0 04
1959	-0 55	+1 00	+0 45
1960	-0 26	+1 11	+0 85
1961	+0 27	+1 11	+1 38
1962	-0 22	+1 27	+1 05

¹⁾ Betriebsergebnis der Bundesbetriebe (ohne Monopole) in der ordentlichen Gebarung laut Rechnungsabschluß nach Ausschaltung nicht betriebsbedingter Pensionen — ²⁾ Zinsen, Dividenden, Gewinnüberweisungen (z. B. von der Nationalbank)

¹⁾ Die Netto-Darstellung entspricht nicht nur dem Wesen der Volkseinkommensstatistik, sondern ist auch für die Budgetanalyse vorteilhaft, da Betriebseinnahmen und -ausgaben nicht voneinander unabhängig sind. Steigende Betriebseinnahmen dank einer guten Konjunktur erfordern auch höhere Betriebsausgaben und das Finanzministerium akzeptiert in der Regel Überschreitungen der präliminierten Betriebsausgaben, wenn die Betriebe mehr Erträge versprechen

Die laufenden Einnahmen der Betriebe (Steigerung 1952/62 106%) haben im Vergleichszeitraum mit der Entwicklung des Brutto-Nationalproduktes (+132%) nicht Schritt gehalten. Dennoch zeigte der gesamte Finanzierungsbedarf keine einheitlich steigende Tendenz, da auch die laufenden Ausgaben und die Brutto-Investitionen der Betriebe nur unterdurchschnittlich wuchsen. Auffallend sind die starken jährlichen Schwankungen im Finanzierungsbedarf. 1958 mußte der Bund 3 2 Mrd. S, 1961 aber nur 1 4 Mrd. S bereitstellen. Die starken Schwankungen im Finanzierungsbedarf erklären sich hauptsächlich aus periodischen Tarifänderungen. In größeren zeitlichen Abständen, wenn der Betriebsabgang einige Jahre eine steigende Tendenz hatte und der gesamte Finanzierungsbedarf der Betriebe im Gesamtbudget nur noch schwer untergebracht werden konnte, wurden die Tarife kräftig erhöht. Auf diese Weise wurde der Bund vorübergehend entlastet, bis sich neuerlich ein größeres Defizit abzeichnete. Die Neigung, die Tarife längere Zeit unverändert zu lassen, dann aber sprunghaft zu erhöhen, erschwerte die Finanzplanung des Bundes und führte zu ruckartigen Steigerungen der Verbraucherpreise.

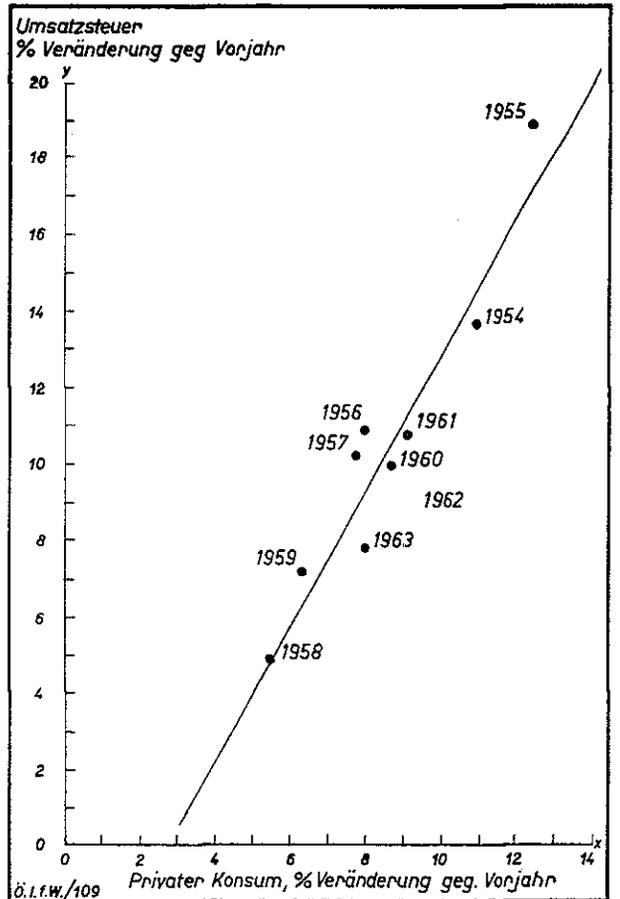
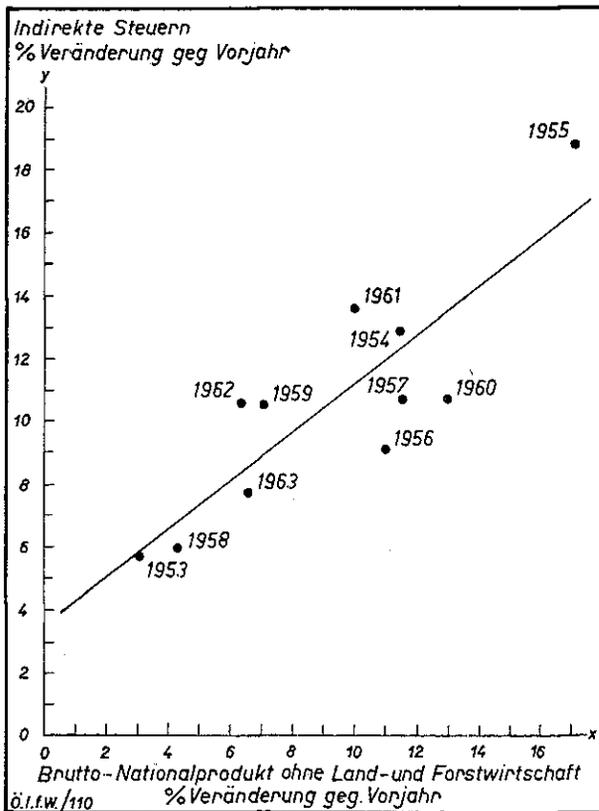
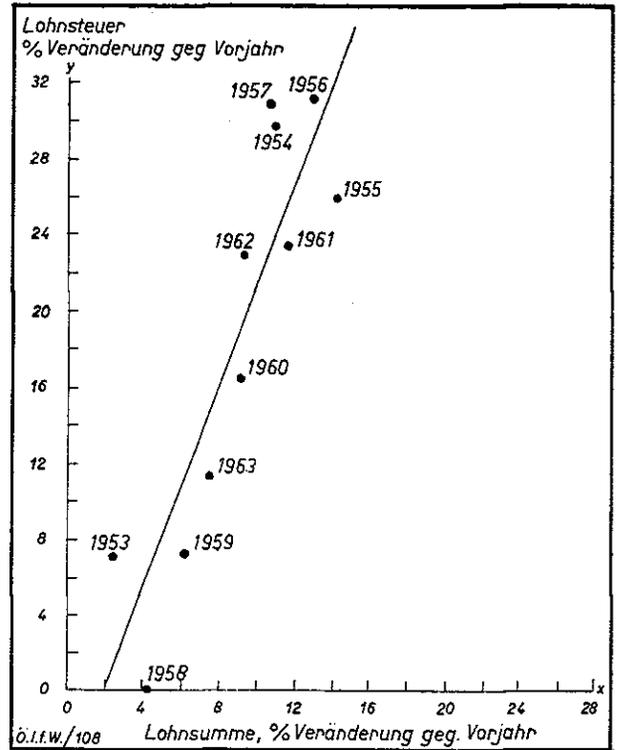
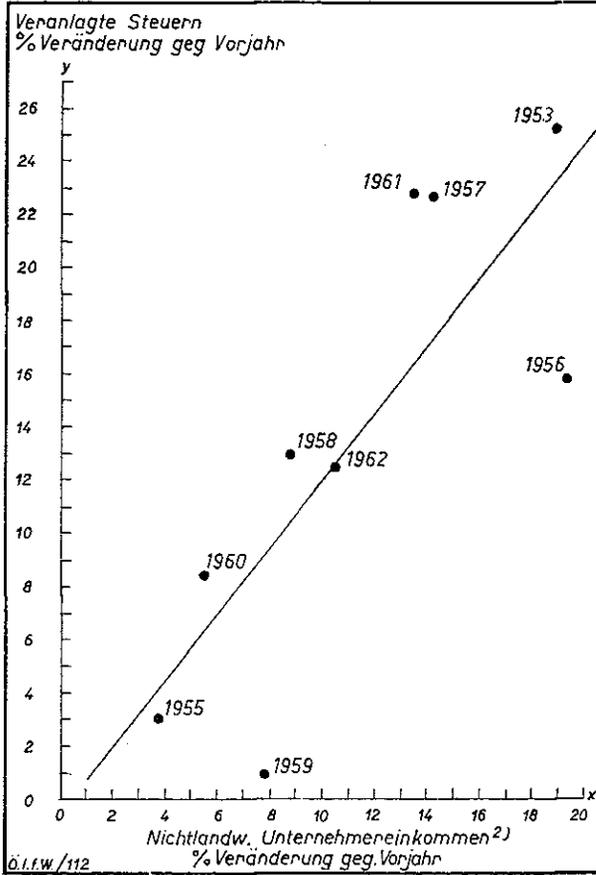
Gebarung der Bundesbetriebe und Monopole

Jahr	Laufende Einnahmen ¹⁾	Abzüglich laufende Ausgaben ²⁾ (ohne Ersatzinvestitionen)	Betriebsergebnis brutto	Abzüglich Brutto-Investitionen ³⁾	Gesamtergebnis ⁴⁾ (Finanzierungssaldo)
1952	6 33	6 05	+0 28	0 98	-0 70
1953	6 65	6 82	-0 18	1 31	-1 48
1954	7 37	7 32	+0 05	1 72	-1 67
1955	8 31	8 44	-0 13	2 23	-2 36
1956	8 86	9 28	-0 43	1 45	-1 87
1957	9 78	10 61	-0 82	1 62	-2 45
1958	9 68	10 93	-1 24	1 92	-3 17
1959	10 06	10 87	-0 81	1 06	-2 77
1960	11 07	11 39	-0 33	1 74	-2 07
1961	12 32	12 13	+0 19	1 55	-1 36
1962	13 01	13 33	-0 32	1 90	-2 22

¹⁾ Einnahmen der ordentlichen Gebarung laut Rechnungsabschluß — ²⁾ Ausgaben der ordentlichen Gebarung laut Rechnungsabschluß (einschließlich sämtlicher Pensionen) abzüglich der in der ordentlichen Gebarung verrechneten Brutto-Investitionen — ³⁾ Brutto-Investitionen der ordentlichen Gebarung plus außerordentlicher Aufwand — ⁴⁾ Laut Rechnungsabschluß

Die weitaus wichtigste Einnahmequelle des Bundes sind die *Steuern* im weitesten Sinn des Wortes. Darunter werden in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung die „öffentlichen Abgaben“, die sogenannten steuerähnlichen Einnahmen, wie Arbeitslosenversicherungsbeiträge und Beiträge zum Kinder- und Familienbeihilfenfonds, und die Betriebsergebnisse der Monopole zusammengefaßt. Die Erträge an Steuern und steuerähnlichen Abgaben schwankten ähnlich wie die Gesamteinnahmen des Bundes ziemlich unregelmäßig und oft nicht konjunktur-

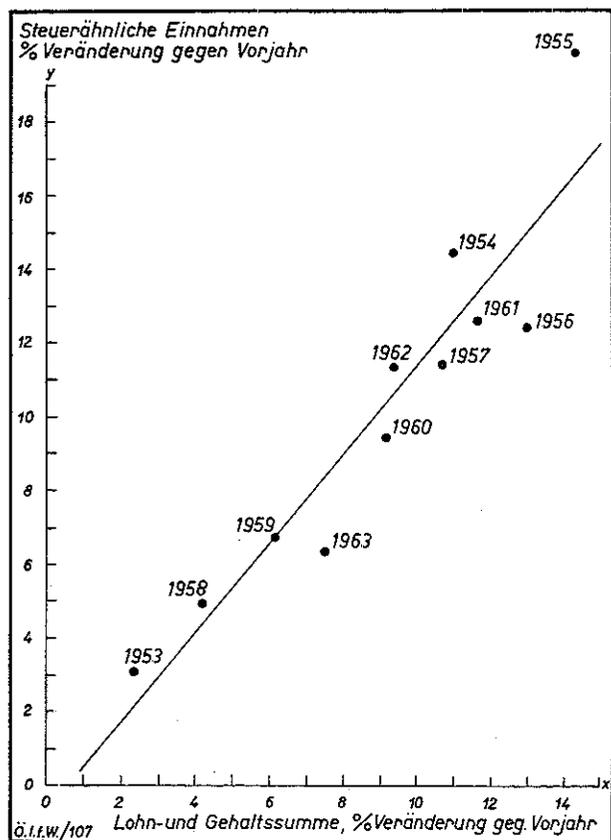
Abhängigkeit der Erträge an direkten und indirekten Steuern von Einkommen und Umsätzen¹⁾



¹⁾ Regression der Zuwachsraten der Steuererträge (nach Ausschaltung der wichtigsten Steueränderungen) auf die Zuwachsraten von Einkommen und Umsätzen im Zeitraum 1953/63²⁾ (siehe Text). — ²⁾ Unter Berücksichtigung eines durchschnittlichen Zeitintervalls von eineinhalb Jahren zwischen Einkommen und Steuerleistung

Abhängigkeit der steuerähnlichen Einnahmen von der Lohn- und Gehaltssumme¹⁾

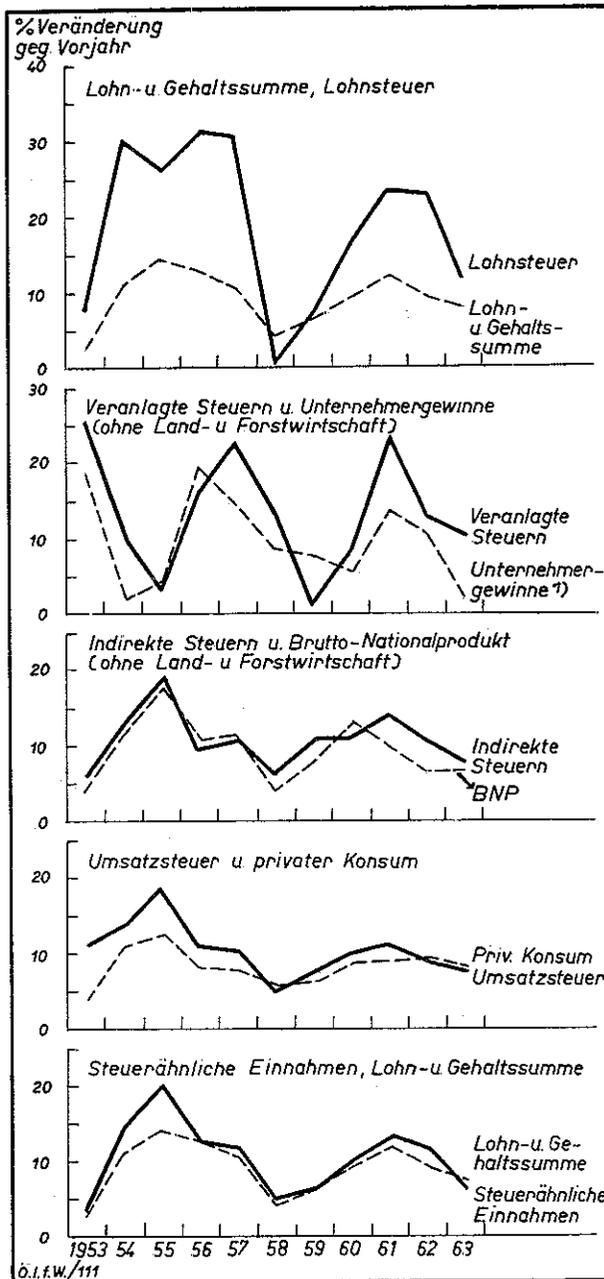
Jährliche Zuwachsraten von Steuererträgen, Einkommen und Umsätzen



¹⁾ Regression der Zuwachsraten der steuerähnlichen Einnahmen des Bundes (nach Ausschaltung der wichtigsten Steueränderungen) auf die Lohn- und Gehaltssumme im Zeitraum 1953/63 (siehe Text).

konform. Das hängt zum Teil mit den vielen Steueränderungen zusammen Mehrfache Senkungen der Lohn- und Einkommensteuertarife (1954, 1955, 1958 und 1962), die Einführung der Bewertungsfreiheit 1953, ihre zeitweilige Aufhebung 1956 und ihre allmählich geringer werdende Wirkung, das Schilling-Eröffnungsbilanzgesetz, die Pauschalierung im Kleingewerbe, Umsatzsteurrückvergütungen für Exportlieferungen, Ausgleichsteuererhöhungen, Änderungen im Zolltarif, die Ermäßigung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge 1962 und viele andere Steueränderungen bewirkten, daß die tatsächlichen Steuereinnahmen mehr oder minder von den bei unveränderten Bestimmungen zu erwartenden Einnahmen abwichen.

Infolge der häufigen Änderungen der steuerlichen Bestimmungen können die typischen Reaktionen der Steuererträge auf Konjunkturschwankungen nicht ohne weiteres aus den Erfolgswahlen abgeleitet werden. Je nach dem Gegenstand der Besteuerung, den Steuersätzen und dem Zeitpunkt der Entstehung der Steuerschuld lassen sich grob drei



¹⁾ Unter Berücksichtigung eines durchschnittlichen Zeitintervalls von einhalb Jahren zwischen Einkommen und Steuerleistung

Die jährlichen Zuwachsraten der Steuererträge werden maßgeblich von der wirtschaftlichen Entwicklung und der Tarifstruktur bestimmt. Schaltet man den Einfluß der wichtigsten Änderungen in den steuerlichen Bestimmungen aus, so schwanken die Steuererträge annähernd parallel mit den der Besteuerung zugrundeliegenden volkswirtschaftlichen Globalgrößen. Die besonders starken Schwankungen der Lohnsteuererträge sind eine Folge der Progression des Lohnsteuertarifes.

Gruppen von Steuern unterscheiden: Die veranlagten direkten Steuern, die hauptsächlich von selbständig Erwerbstätigen und Kapitalgesellschaften ge-

Steuern und steuerähnliche Einnahmen des Bundes

	1952	1953	1954	1955	1956	1957 Mrd. S	1958	1959	1960	1961	1962
Veranlagte direkte Steuern ¹⁾	4 11	5 25	5 87	5 30	6 12	7 68	8 60	8 47	9 08	11 06	12 40
Lohnsteuer ²⁾	2 15	2 30	1 69	1 72	2 25	2 95	2 45	2 63	3 09	3 78	4 30
Indirekte Steuern	8 32	8 81	9 94	11 84	12 91	14 37	15 21	16 81	18 62	21 45	23 38
Öffentliche Abgaben brutto ³⁾	14 58	16 36	17 50	18 86	21 28	24 99	26 27	27 91	30 78	36 27	40 08
— Überweisungen an andere öffentliche Haushalte	4 47	5 01	5 04	5 33	6 76	8 36	9 08	9 27	10 34	12 03	13 61
Öffentliche Abgaben netto ³⁾	10 12	11 35	12 45	13 53	14 52	16 63	17 19	18 64	20 48	24 25	26 47
— Gebühren und Strafen ³⁾	0 01	0 11	0 19	0 22	0 34	0 43	0 33	0 36	0 42	0 49	0 55
+ Steuerähnliche Einnahmen	2 15	2 21	2 53	3 03	3 41	3 80	3 98	4 25	4 65	5 24	5 33
+ Monopolerträge	0 21	0 21	0 24	0 30	0 38	0 32	0 33	0 31	0 38	0 42	0 44
Steuern und steuerähnliche Einnahmen laut volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung	12 47	13 65	15 04	16 65	17 97	20 31	21 18	22 84	25 05	29 42	31 68

¹⁾ Einschließlich Zuschläge — ²⁾ Laut Rechnungsabschluß. — ³⁾ In der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung auf der Ausgabenseite teils vom öffentlichen Konsum (Gebühren) und teils von den Transferzahlungen (Strafen) abgezogen

zahlt werden, die Lohnsteuer und die indirekten Steuern einschließlich der steuerähnlichen Einnahmen. Die veranlagten direkten Steuern und die Lohnsteuer verlaufen progressiv, ihre Erträge wachsen mit steigendem Volkseinkommen überproportional. Die indirekten Steuern und steuerähnlichen Abgaben sind im großen und ganzen proportionale Steuern. Zwar enthalten auch einzelne indirekte Steuern progressive Elemente. Die Differenzierung der Umsatzsteuersätze (begünstigter Satz für Nahrungsmittel) und die unterschiedliche Zahl von Umsatzstufen bei einzelnen Waren lassen die Umsatzsteuererträge im Konjunkturverlauf etwas stärker schwanken als den privaten Konsum. Auch die steuerähnlichen Abgaben haben infolge verschiedener Freibeträge einen leicht progressiven Charakter. Andererseits entwickelten sich viele Verbrauchsteuern regressiv, teils weil die wirtschaftlichen Größen, an die die Besteuerung anknüpft, nur wenig konjunktur reagibel sind, teils weil es sich um spezifische Steuern handelt, die von Mengen bemessen werden.

Die Konjunktur reagibilität der Steuererträge wird ferner maßgeblich durch die Zahlungstermine beeinflusst. Das Aufkommen an Lohnsteuer, indirekten Steuern und steuerähnlichen Abgaben reagiert prompt auf Änderungen in den Einkommen oder Umsätzen. Diese Abgaben werden monatlich auf Grund der tatsächlichen Ergebnisse des letzten Monats geleistet. Dagegen hinken die Erträge an veranlagten Steuern der Entwicklung der Nicht-Lohneinkommen zum Teil beträchtlich nach. Die Steuerbescheide für ein Jahr werden in der Regel erst ab Herbst des folgenden Jahres ausgestellt, die vierteljährlich zu leistenden Vorauszahlungen orientieren sich am letzten, oft länger zurückliegenden Bescheid.

Um das typische Konjunkturverhalten der Steuererträge annähernd zu quantifizieren, wurde wie folgt vorgegangen: Für jede der drei Gruppen von Steuern wurde der jährliche Ertragszuwachs berechnet und der Einfluß zumindest der wichtigsten Steueränderungen (Einkommensteuersenkungen 1954, 1955, 1958 und 1962, Senkung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge 1962, Erhöhung verschiedener indirekter Steuern 1961) auszuschalten versucht. Die korrigierten Zuwachsraten der Steuereingänge wurden sodann mit den Zuwachsraten der jeweils der Besteuerung zugrunde liegenden volkswirtschaftlichen Größen (Nicht-Lohneinkommen, Lohn- und Gehaltssumme, Brutto-Nationalprodukt, privater Konsum) verglichen und der quantitative Zusammenhang zwischen den Veränderungsraten der Vergleichsgrößen berechnet. Die empirisch ermittelten Funktionsgleichungen geben an, um wieviel Prozent normalerweise die Steuererträge steigen, wenn das Nationalprodukt oder die entsprechende Vergleichsgröße um einen bestimmten Prozentsatz wachsen. Im einzelnen wurden folgende Werte gefunden:

Veranlagte Steuern (Bezugsgröße Nicht-Lohneinkommen vor 1½ Jahren, ohne Land- und Forstwirtschaft)

$$y = -0,55 + 1,26 x \quad (r^2 = 0,64)$$

Lohnsteuer (Bezugsgröße Lohn- und Gehaltssumme)

$$y = -4,87 + 2,60 x \quad (r^2 = 0,77)$$

Umsatzsteuer (Bezugsgröße privater Konsum)

$$y = -4,83 + 1,77 x \quad (r^2 = 0,86)$$

Indirekte Steuern (Bezugsgröße nominelles Brutto-Nationalprodukt, ohne Land- und Forstwirtschaft)

$$y = 3,50 + 0,77 x \quad (r^2 = 0,73)$$

Steuerähnliche Einnahmen (Bezugsgröße Lohn- und Gehaltssumme)

$$y = -074 + 121x \quad (r^2 = 0'87)$$

Obschon die Korrelation nicht immer sehr eng ist und sich die Zuwachsraten der Steuereinnahmen zumindest in einzelnen Jahren nicht befriedigend aus den entsprechenden Veränderungen von Einkommen und Umsätzen erklären lassen (die Abweichungen gehen zumindest teilweise darauf zurück, daß nicht alle Steueränderungen ausgeschaltet wurden), geben die Funktionsgleichungen doch die typischen Merkmale des Steuersystems wieder. Mit ihrer Hilfe läßt sich an Hand eines einfachen Modells verdeutlichen, wie die Steuererträge typischerweise im Konjunkturverlauf schwanken, sofern die steuerlichen Bestimmungen unverändert bleiben. In Anlehnung an die bisherigen Erfahrungen wurde ein typischer Konjunkturzyklus mit Zuwachsraten des nominellen Brutto-Nationalproduktes von 5% (Rezession), 6% (unterer Wendepunkt), 12% (Aufschwung), 9% (oberer Wendepunkt) und 5% (Rezession) angenommen. Außerdem wurde unterstellt, daß die Lohnquote (Anteil am Nationalprodukt) konjunkturbedingt zwischen 67% (Rezession) und 64% (Konjunkturdreieck) schwankt. Unter dieser Voraussetzung ergeben sich aus den ermittelten Verhaltensgleichungen Zuwachsraten der Steuererträge in den einzelnen Jahren von 10%, 7%, 11 5%, 14% und 10%.

Aus dieser schematischen Berechnung geht zu nächst hervor, daß das gegenwärtige Steuersystem trotz dem hohen Anteil der indirekten Steuern eine starke Progression aufweist. Bei einer angenommenen Steigerung des Nationalproduktes über einen fünfjährigen Konjunkturzyklus hinweg um 37% wächst der Ertrag der vom Bund eingehobenen Steuern und steuerähnlichen Einnahmen um 51%, sofern Steuersätze und Freibeträge unverändert bleiben und keine sonstigen Begünstigungen gewährt werden.

Ferner ist deutlich das Nachhinken der Steuererträge im Konjunkturverlauf zu erkennen, das hauptsächlich durch die veranlagten direkten Steuern und teils durch die konjunkturbedingten Veränderungen der Lohnquote verursacht wird. Dadurch wird der Beginn einer Konjunkturbelebung erleichtert, aber der Auftrieb in der Hochkonjunktur zusätzlich gefördert. Auf diese beiden Phasen entfällt unter den hier getroffenen Annahmen fast die Hälfte des gesamten Einkommenszuwachses der Fünfjahresperiode, aber nur etwas mehr als ein Drittel des Steuerzuwachses. Da-

Schematische Darstellung der Entwicklung der Steuererträge im Konjunkturverlauf

Jahr	Zuwachsraten gegen das Vorjahr in %		Anteil der einzelnen Jahre am Gesamtzuwachs in %	
	Volkseinkommen ¹⁾	Steuererträge ²⁾	Volkseinkommen ¹⁾	Steuererträge ²⁾
1	5 0	9 7	14	19
2	6 0	6 7	16	13
3	12 0	11 5	32	22
4	9 0	13 6	24	27
5	5 0	9 7	14	19
Σ	7 4	10 2	20	20
Summe	37 0	51 2	100	100

¹⁾ In Anlehnung an die bisherigen Konjunkturerfahrungen vorgegebene Größen —

²⁾ Berechnet auf Grund einer angenommenen konjunkturbedingten Schwankung der Lohnquote zwischen 64% und 67% und den im Text angeführten Verhaltensgleichungen für die vom Bund eingehobenen Steuern und steuerähnlichen Abgaben

gegen steigt die Steuerbelastung sprunghaft am oberen Wendepunkt der Konjunktur, wenn Investitionen und Unternehmererträge bereits zu sinken beginnen und bleibt auch in der ersten Phase der Konjunkturdämpfung überdurchschnittlich hoch. Die Unternehmungen zahlen die höchsten Steuern, wenn ihre Gewinne niedrig sind und umgekehrt. Diese Eigenheit des österreichischen Steuersystems erschwert eine konjunkturorientierte Finanzpolitik außerordentlich. Es wäre zu überlegen, auf welche Weise (etwa durch eine konjunkturorientierte Bildung steuerbegünstigter Rücklagen oder durch Änderungen der Vorauszahlungsgewohnheiten) diesem Mangel abgeholfen werden kann.

Ergebnis

Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen: Seit 1958 hat sich der Saldo im Bundesbudget von Jahr zu Jahr in der konjunkturpolitisch erwünschten Richtung verändert. Gleichzeitig war das Defizit im Durchschnitt eines Konjunkturzyklus merklich höher als in den Jahren vorher, als ein jährlicher Ausgleich des Gesamthaushaltes oder zumindest des ordentlichen Haushaltes angestrebt wurde. Die Finanzierung der Haushaltsfehlbeträge hat im allgemeinen (infolge des hohen Anteiles von Auslandsanleihen und wegen der beschränkten Konkurrenz zwischen Wirtschaftskrediten und Staatskrediten) die Kreditbedingungen für die übrige Wirtschaft nicht verschlechtert.

Eine konjunkturorientierte Finanzpolitik wurde durch verschiedene Umstände erschwert. Die Steuererträge verliefen nicht konjunkturkonform, teils weil die zahlreichen Änderungen in den steuerlichen Bestimmungen (von wenigen Ausnahmen wie der Lohnsteuersenkung 1958 abgesehen) nicht auf die jeweilige Konjunktur Bedacht nahmen, teils weil die Erträge aus veranlagten Steuern um etwa

eineinhalb Jahre der Entwicklung der Unternehmereinkommen nachhinken. Infolge der zeitlichen Verschiebungen im Steueraufkommen wirkt das Steuersystem nicht „automatisch“ konjunkturstabilisierend, sondern zum Teil konjunkturverschärfend. Die besonders hohen Steuerzahlungen jeweils am oberen Wendepunkt der Konjunktur (1957 und 1961) haben das Umschlagen der Investitionsgüterkonjunktur beschleunigt und verstärkt. Der steigende Finanzierungsbedarf der Bundesbetriebe wurde in größeren Zeitabständen durch kräftige Tarifierhöhungen verringert. Die Praxis, die Tarife nur in größeren Intervallen, dann aber kräftig zu ändern, ließ den Verbraucherpreisindex in den „Nachziehperioden“ ruckartig steigen und erschwerte die Finanzplanung der öffentlichen Verwaltung.

Die laufenden Kosten der Verwaltung und die laufenden Transferzahlungen haben von Jahr zu Jahr verschieden stark zugenommen (unterschied-

liche Lohn- und Gehaltssteigerungen, „Nachziehen“ der Sozialpolitik). Die Mehrausgaben für diese Zwecke wurden nur teilweise anlässlich der Budgeterstellung beschlossen, zum Teil wurden sie durch neue Gesetze im Laufe des Jahres vorweggenommen. Die öffentlichen Investitionen konnten nur unzulänglich an der jeweiligen Investitionsgüterkonjunktur orientiert werden. Sie ergaben sich als Restgröße aus den jeweiligen Einnahmen (korrigiert um den angestrebten Budgetsaldo) und gesetzlichen Verpflichtungen. Dennoch haben sich die Bundesinvestitionen seit 1958 konjunkturgerechter entwickelt als die Investitionen der übrigen öffentlichen Haushalte, die ziemlich stetig stiegen und eher prozyklisch schwankten. Einschränkungen im Investitionsaufwand des Bundes trafen die Bundesbetriebe stärker als die Verwaltung (der Straßenbau wird großteils aus zweckgebundenen Steuereinnahmen finanziert).

Hans Seidel