

■ BUDGETKONSOLIDIERUNG PRÄGT BUNDESVORANSCHLAG 1996 UND 1997

Die Bundesvoranschläge für 1996 und 1997 sind von der Budgetkonsolidierung geprägt. Der Bund beabsichtigt, seine Neuverschuldung 1997 auf 2,7% des BIP zu reduzieren. Dieses Ziel wird zu zwei Dritteln durch Ausgabeneinsparungen und zu einem Drittel durch zusätzliche Einnahmen erreicht. Die Ausgabeneinsparungen erfassen alle Ausgabenkomponenten. Durch die steuerlichen Maßnahmen wird die Abgabenquote um etwa 1,9% des BIP erhöht.

Österreichs Budgetpolitik ist gegenwärtig von weitreichenden Maßnahmen geprägt, die sich in den Bundesvoranschlägen für 1996 und 1997 spiegeln. Erstmals legte die Bundesregierung die Entwürfe für zwei Bundesfinanzgesetze (1996 und 1997) vor; sie wurden vom Parlament gemeinsam beraten, aber getrennt beschlossen. Damit ist die Budgetpolitik des Bundes für die nächsten zwei Jahre festgelegt. Diese beiden Voranschläge sind von einem umfangreichen *Strukturanpassungsgesetz* begleitet, in dem die Maßnahmen für die Budgetkonsolidierung zusammengefaßt sind. Dieses Gesetz umfaßt die Änderung von 98 Gesetzen.

Gleichzeitig wurden ein Finanzausgleich (für die Periode 1997/2000) und eine Neuregelung der Krankenanstaltenfinanzierung sowie der Wohnbauförderung beschlossen. Die finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften sind somit in dieses umfangreiche Maßnahmenpaket eingebettet. Insgesamt dürften dies die weitreichendsten Veränderungen der Finanzpolitik in der Zweiten Republik sein.

Der Bund beabsichtigt, seine Neuverschuldung (Net lending) bis 1997 auf 2,7% des Brutto-Inlandsproduktes zu reduzieren (1995 betrug sie noch 5,3%). Damit sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, die Neuverschuldung des gesamten öffentlichen Sektors auf 3% zu begrenzen (wie es im Protokoll zu Art. 104C des Vertrages von Maastricht vorgesehen ist). Eine entscheidende Voraussetzung für die Teilnahme Österreichs an der geplanten Wirtschafts- und Währungsunion (ab 1999) wäre dann erfüllt.

Die Länder und Gemeinden erklärten sich ebenfalls bereit, ihre Neuverschuldung bis 1997 (auf 0,3% des BIP) zu reduzieren. Die gemeinsame Grenze der Neuverschuldung (von 3% des BIP) erfordert künftig einen verbesserten Infor-

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

Der Bundeshaushalt im Überblick

Vorläufiger Erfolg 1995

Der vorläufige Gebarungserfolg des Bundes für 1995 weist im *allgemeinen Haushalt* Gesamtausgaben von 764,6 Mrd. S und Einnahmen von 646,7 Mrd. S aus. Der *Nettoabgang* beträgt somit 117,9 Mrd. S, das entspricht 5,0% des BIP (1993 und 1994 4,6%). Die Ausgaben stiegen mit +4,5% etwas stärker als das nominelle Brutto-Inlandsprodukt, die Einnahmen blieben mit +3,2% hinter dem BIP-Wachstum zurück. Im Budgetvollzug wurden 1995 die veranschlagten Ausgaben um knapp 12 Mrd. S überschritten (Sozialbereich, Landwirtschaft), die Einnahmen waren um rund 4 Mrd. S geringer als präliminiert (7 Mrd. S der veranschlagten Privatisierungserlöse wurden nicht realisiert). Der Nettoabgang erhöhte sich damit im Vollzug um 15,6 Mrd. S.

Im *Ausgleichshaushalt* standen den Ausgaben von 204,8 Mrd. S Einnahmen von 322,7 Mrd. S gegenüber; daraus ergibt sich ein Überschuß von 117,9 Mrd. S, der dem Abgang im allgemeinen Haushalt entspricht. Die Ausgaben im *Ausgleichshaushalt* setzen sich aus 115,4 Mrd. S an Tilgungen, 60 Mrd. S an Rückzahlungen von Kassenstärkern, 4,3 Mrd. S an Zahlungen an die ÖIAG und rund 25 Mrd. S an Zahlungen im Zusammenhang mit Währungstauschverträgen zusammen. Die Einnahmen im *Ausgleichshaushalt* ergeben sich aus 241,3 Mrd. S an Kreditaufnahmen zur Finanzierung des Bruttodefizits, 60 Mrd. S aus der Aufnahme von Kassenstärkern und rund 21,4 Mrd. S aus Swaptransaktionen.

Bundesvoranschlag für 1996 und 1997

Im *Bundesvoranschlag 1996* sind (in der Regierungsvorlage¹⁾) im *allgemeinen Haushalt* Ausgaben von 746,6 Mrd. S und Einnahmen von 656,1 Mrd. S ausgewiesen. Der veranschlagte Nettoabgang beträgt somit 90,6 Mrd. S (3,7% des BIP). Die Ausgaben sind um 2,3% geringer als laut dem vorläufigen Erfolg 1995, die Einnahmen hingegen um 1,4% höher. Allerdings ist zu berücksichtigen, daß durch die Ausglieder-

ung der Post aus dem Bundeshaushalt (mit 1. Mai 1996) die Zuwachsraten sowohl der Ausgaben als auch der Einnahmen in den Voranschlägen 1996 und 1997 stark verzerrt sind.

Der *Ausgleichshaushalt* sieht für 1996 Ausgaben von 198,1 Mrd. S vor. Davon entfallen 105,2 Mrd. S auf Tilgungen und 75 Mrd. S auf die Rückzahlung von kurzfristigen Kassenstärkern; ferner sind 1,9 Mrd. S an Zahlungen für die ÖIAG und etwa 16 Mrd. S an Ausgaben im Zusammenhang mit Swaptransaktionen enthalten. Die Einnahmen im *Ausgleichshaushalt* setzen sich aus 200,3 Mrd. S aus der Aufnahme von Finanzschulden und 75 Mrd. S aus der Aufnahme von Kassenstärkern zusammen. Die verbleibenden Einnahmen hängen mit Währungstauschverträgen zusammen.

Wie in früheren Jahren ist auch 1996 ein *Konjunkturausgleichshaushalt* im Voranschlag vorgesehen, der Ausgaben von 5,1 Mrd. S enthält (Stabilisierungsquote 2,4 Mrd. S, Konjunkturbelebungsquote 2,7 Mrd. S).

Der *Bundesvoranschlag 1997* weist im *allgemeinen Haushalt* Ausgaben von 740,7 Mrd. S und Einnahmen von 672,8 Mrd. S aus. Das ergibt einen Abgang von 68,0 Mrd. S, 2,7% des Brutto-Inlandsproduktes. Die Ausgaben sind um 0,8% geringer veranschlagt als für 1996. Die Einnahmen steigen um 2,5%, etwas schwächer als das Brutto-Inlandsprodukt.

Im *Ausgleichshaushalt* sind die Ausgaben mit 187,9 Mrd. S präliminiert (Tilgung der Finanzschulden 95,2 Mrd. S, Rückzahlung von Kassenstärkern 75 Mrd. S, Zahlungen an die ÖIAG 0,9 Mrd. S, Ausgaben im Zusammenhang mit Währungstauschverträgen). Als Einnahmen des *Ausgleichshaushalts* sind 165,5 Mrd. S aus der Aufnahme von Kreditaufnahmen und 75 Mrd. S aus Kassenstärkern budgetiert.

Der für 1997 präliminierte *Konjunkturausgleichshaushalt* sieht Ausgaben von 5,1 Mrd. S vor; die Aufteilung auf Stabilisierungsquote und Konjunkturbelebungsquote entspricht jener im Voranschlag 1996.

¹⁾ Die vorliegende Analyse stützt sich auf die Regierungsvorlage. Die Abänderungsanträge, die in den parlamentarischen Beratungen beschlossen wurden, konnten vor allem in den Übersichten und Abbildungen nicht mehr berücksichtigt werden. Sie werden in einigen Detailpunkten bloß im Text beschrieben.

mationsaustausch und eine verstärkte Kooperation zwischen den Gebietskörperschaften.

Der Bund erstellte vor Beginn der Verhandlungen über die Konsolidierungsmaßnahmen eine mittelfristige Vorschau (unter der Annahme unveränderter Rechtslage). Sie ergab für 1997 einen Abgang (gemäß dem „Maastricht-Kriterium“) von 6,5%. Eine Vorschau für die Län-

Ein Teil der Mehreinnahmen wird den Ländern und Gemeinden überwiesen, die ihr Nettodefizit auf 0,3% des BIP reduzieren werden. Die Budgetkonsolidierung erfordert künftig eine verstärkte Kooperation zwischen Bund, Ländern und Gemeinden.

Übersicht 1: Der Bundeshaushalt 1994 bis 1997

| | 1994 Erfolg | 1995 Bundes- voranschlag | 1995 Vorläufiger Erfolg Mrd. S | 1996 Bundes- voranschlag | 1997 Bundes- voranschlag |
|----------------------|----------------|--------------------------------|---|--------------------------------|--------------------------------|
| Allgemeiner Haushalt | | | | | |
| Ausgaben | 731,4 | 752,8 | 764,6 | 746,6 | 740,7 |
| Einnahmen | 626,6 | 650,5 | 646,7 | 656,1 | 672,8 |
| Saldo | -104,8 | -102,3 | -117,9 | -90,6 | -68,0 |
| Ausgleichshaushalt | | | | | |
| Ausgaben | 121,1 | 214,2 | 204,8 | 198,1 | 187,9 |
| Einnahmen | 225,9 | 316,5 | 322,7 | 288,7 | 255,9 |
| Saldo | +104,8 | +102,3 | +117,9 | +90,6 | +68,0 |

der (einschließlich Wiens) zeigte auch dort rasch wachsende Defizite. Einschließlich der Länder und Gemeinden wäre somit der Abgang des gesamten öffentlichen Sektors 1997 (bei unveränderter Rechtslage) auf etwa 8% des Brutto-Inlandsproduktes gestiegen.

Der Konsolidierungsbedarf des gesamten öffentlichen Sektors beträgt etwa 125 Mrd. S.; davon entfallen rund 100 Mrd. S auf den Bund.

Auf politischer Ebene wurde vereinbart, diesen Betrag zu zwei Dritteln durch Ausgabeneinsparungen und zu einem Drittel durch zusätzliche Einnahmen (insbesondere Steuern) zu decken. Da die Länder und Gemeinden nur über einen geringen Gestaltungsspielraum ihrer Einnahmen verfügen, mußten die steuerlichen Maßnahmen größer dimensioniert werden, um auch diesen Gebietskörperschaften entsprechende Einnahmen für die Konsolidierung ihrer Haushalte zu verschaffen. Die steuerlichen Maßnahmen werden (1997) insgesamt ein zusätzliches Aufkommen von etwa 46 Mrd. S bringen (Bund rund 35 Mrd. S, Länder und Gemeinden zusammen etwa 11 Mrd. S).

Die globale Abgabenquote steigt durch diese Maßnahmen um etwa 1,9 Prozentpunkte. Das steuerliche Maßnahmenpaket ist damit deutlich umfangreicher als jene der Jahre 1968/69 oder 1984.

ZIELE DER BUDGETPOLITIK

Die Budgetpolitik steht gegenwärtig vor zwei großen Aufgaben: Zum einen muß das Budgetdefizit (kurzfristig) auf die angestrebte Quote von 3% des BIP reduziert werden, zum anderen ist diese Quote mittelfristig zu stabilisieren; darüber hinaus haben die öffentlichen Haushalte Voraussetzungen zu schaffen, die den Wirtschaftsstandort Österreich absichern helfen. Der Bundesvoranschlag für 1996 und 1997 ist daher unter zwei Gesichtspunkten zu beurteilen:

- Welche Auswirkungen hat das Ziel, das Defizit des Bundes auf 2,7% zu reduzieren?

Übersicht 2: Post und Budgetsaldo

| | 1995 Vorläufiger Erfolg | 1996 Bundes- voranschlag Mrd. S | 1997 Bundes- voranschlag |
|--------------------------------|-------------------------------|--|--------------------------------|
| Gesamtausgaben Kapitel 78 | 53,4 | 21,0 | |
| Gesamteinnahmen Kapitel 78 | 63,1 | 22,4 | |
| Überschuß | + 9,7 | + 1,4 | |
| Personal Ausgaben für Aktive | | 11,7 | 17,5 |
| Pensionen | | 7,6 | 12,3 |
| Sonstige Ausgaben | | 1,1 | 1,4 |
| Summe Ausgaben | | 20,3 | 31,2 |
| Ersätze für Personalausgaben | | 11,7 | 17,5 |
| Pensionsbeiträge | | 2,8 | 4,2 |
| Dividende | | | 4,3 |
| Konzessionsgebühren | | 4,4 | 9,1 |
| Körperschaftsteuer (Schätzung) | | | 6,0 |
| Summe Einnahmen | | 18,9 | 41,1 |
| Saldo | | - 1,5 | + 9,9 |
| Budgetwirksamer Saldo | + 9,7 | - 0,1 | + 9,9 |

- Welche Strukturveränderungen sind in den Bundesvoranschlägen enthalten, um die mittelfristigen Ziele abzusichern?

Die Budgetkonsolidierung wird durch die Wirtschaftsentwicklung nicht gestützt.

Die Budgetkonsolidierung wird durch die Wirtschaftsentwicklung nicht gestützt. Im Gegenteil, sowohl für 1996 als auch 1997 lassen die Prognosen ein schwaches Wirtschaftswachstum erwarten, die nominellen Zuwachsraten des Brutto-Inlandsproduktes sind mit 2,7% (1996) und 2,6% (für 1997) die geringsten in der Zweiten Republik. Die Beschäftigung geht zurück, und die Arbeitslosigkeit steigt deutlich. Die automatischen Stabilisatoren erschweren daher den Abbau des Defizits zusätzlich.

Die Entwicklung der *Ausgaben- und Einnahmenquoten* (bezogen auf das nominelle Brutto-Inlandsprodukt) zeigt den Beitrag der einzelnen Komponenten zum Abbau des Defizits. Stieg die globale Ausgabenquote 1995 noch auf 29,5% des BIP (1994 29,2%), so sinkt sie heuer und im nächsten Jahr spürbar und beträgt 1997 etwa 28,1%.

An diesem Rückgang sind nahezu alle Ausgabenkomponenten mit Ausnahme der Finanzschuldzinsen beteiligt. Der rasche Anstieg des Budgetdefizits in den letzten Jahren und das kräftige Wachstum der Finanzschuld erschweren somit heute die Konsolidierung.

Die Einnahmenquote steigt spürbar (von 24,5% auf etwa 25,4% im Jahre 1997). Dies ist ausschließlich auf Mehreinnahmen an Steuern zurückzuführen; die steuerähnlichen und auch die sonstigen Einnahmen tragen nicht zum Abbau des Defizits bei.

Wie vereinbart wird also der Abbau des Defizits im Bundeshaushalt zu nahezu zwei Dritteln durch Ausga-

Ausgliederung der Post aus dem Bundeshaushalt

Die Ausgliederung der *Post* aus dem Bundeshaushalt (mit 1. Mai 1996) beeinflusst den Bundeshaushalt erheblich. Das gilt nicht nur für Vergleiche einzelner Ausgaben- und Einnahmenkomponenten, sondern auch für die Analyse des Budgetsaldos.

Bis 1995 war die *Post* im Bundeshaushalt voll integriert (Kapitel 78). Die Einnahmen der *Post* betragen in diesem Jahr 63,1 Mrd. S, die Ausgaben 53,4 Mrd. S. Der Einnahmenüberschuß dämpfte entsprechend das Defizit im allgemeinen Haushalt. Für die ersten Monate 1996, in denen die *Post* noch voll integriert ist, ist mit einem Einnahmenüberschuß von 1,4 Mrd. S zu rechnen, der den Budgetsaldo entsprechend verbessert.

Nach der Ausgliederung werden die Personalausgaben für die Beamten der *Post*- und Telekom Austria AG weiter im Bundeshaushalt enthalten sein, aber dem Bund voll ersetzt werden, sodaß sie saldenneutral sind (1996 11,7 Mrd. S, 1997 17,5 Mrd. S). Die Pensionen für Postbedienstete im Ruhestand werden auch nach der Ausgliederung über den Bundeshaushalt abgewickelt (Kapitel 55). Den Ausgaben dafür (1996 7,6 Mrd. S, 1997 12,3 Mrd. S) stehen Pensionsbeiträge von 2,8 Mrd. S (1996) bzw. 4,2 Mrd. S (1997) gegenüber, die von der *Post*- und Telekom Austria AG an den Bund abzuführen sind. Sie betragen 26% der Aktivbezüge. Die Pensionen werden daher 1996 den Budgetsaldo mit 4,8 Mrd. S und 1997 mit 8,1 Mrd. S belasten.

Mit der Ausgliederung hat die *Post*- und Telekom Austria AG eine Konzessionsabgabe und 1997 ein (einmaliges) Konzessionsentgelt zu leisten. Ab 1997 ist eine Dividende abzuführen (4,3 Mrd. S). Die *Post*- und Telekom Austria AG ist auch körperschaftsteuerpflichtig.

Aufgrund zeitlicher Verschiebungen ist der Saldo zwischen *Post* und Bundeshaushalt 1996 weitgehend ausgeglichen. Verglichen mit 1995 ergibt sich dadurch allerdings eine Verschlechterung des Abgangs im Bundeshaushalt. Für 1997 wird wieder mit einem Überschuß von knapp 10 Mrd. S gerechnet, etwa gleich viel wie 1995.

beneinsparungen und zu etwa einem Drittel durch zusätzliche Einnahmen erreicht.

Der Saldo der laufenden Transaktionen wird durch die Konsolidierung stark verbessert, andererseits nehmen die Finanzierungen in Form von Kapitaltransfers trotz der Konsolidierung erheblich zu (von 64,5 Mrd. S 1995 auf 83,5 Mrd. S 1997). Der *BIP*-relevante Saldo – er war 1995 im Vergleich zu 1994 spürbar gestiegen (auf 125,4 Mrd. S) – sinkt 1996 auf 97,8 Mrd. S und weiter auf 67,3 Mrd. S im Jahre 1997.

Übersicht 3: Ausgaben- und Einnahmenquoten

| | 1994 Erfolg | 1995 Vorläufiger Erfolg | 1996 Bundes- voranschlag | 1997 Bundes- voranschlag |
|--|----------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| | In % des Brutto-Inlandsproduktes | | | |
| <i>Ausgaben</i> | | | | |
| Erstellung von Leistungen | 8,6 | 8,6 | 8,5 | 8,3 |
| Personalaufwand | 5,0 | 5,0 | 4,9 | 4,8 |
| Investitionen | 0,6 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| Laufender Sachaufwand und Erwerb von Liegenschaften | 3,1 | 3,1 | 3,0 | 3,0 |
| Transferausgaben | 10,6 | 10,7 | 10,7 | 10,7 |
| Finanzierung | 10,0 | 10,2 | 9,5 | 9,1 |
| Zinsen | 3,7 | 4,0 | 4,0 | 4,1 |
| Sonstige | 6,3 | 6,2 | 5,4 | 5,1 |
| Ausgaben allgemeiner Haushalt bereinigt | 29,2 | 29,5 | 28,7 | 28,1 |
| <i>Einnahmen</i> | | | | |
| Steuern (netto) | 15,8 | 15,5 | 17,3 | 18,3 |
| Steuerähnliche Einnahmen | 4,4 | 4,4 | 4,4 | 4,3 |
| Sonstige | 4,4 | 4,7 | 3,3 | 2,8 |
| Einnahmen allgemeiner Haushalt bereinigt | 24,6 | 24,5 | 24,9 | 25,4 |
| Saldo | - 4,6 | - 5,0 | - 3,7 | - 2,7 |

Die Vermögenstransaktionen und die Rücklagengebarung tragen 1995 und 1996 dazu bei, das administrative Defizit zu reduzieren (1995 um 7,4 Mrd. S und 1996 um 7,2 Mrd. S)¹⁾ 1997 sind sie geringer, weil sowohl die Rücklagengebarung als auch die Privatisierungserlöse im nächsten Jahr nur wenig Bedeutung haben.

Die Entwicklung des *BIP*-relevanten Saldos zeigt, daß die gesamtwirtschaftliche Nachfrage durch die Konsolidierung spürbar gedämpft wird: einerseits durch geringere Nachfrageeffekte infolge der Ausgabenkürzung, andererseits durch höhere Entzugseffekte aufgrund der Steuererhöhungen.

Neben der Neuverschuldung ist der Anteil der *Finanzschuld* am Brutto-Inlandsprodukt das zweite wichtige „Maastricht-Kriterium“, das sich auf die Budgetpolitik bezieht. Nach dem Vertrag von Maastricht soll der Anteil der *Finanzschuld* am Brutto-Inlandsprodukt 60% nicht übersteigen. Die Entwicklung dieser Kennzahl wird von zwei Faktoren bestimmt: zum einen vom Primärsaldo (Nettodefizit minus Zinsen), zum anderen vom Verhältnis zwischen dem nominellen *BIP*-Wachstum und dem durchschnittlichen Zinssatz der *Finanzschuld*.

Ist der durchschnittliche Zinssatz der *Finanzschuld* höher als die nominelle Wachstumsrate, so sind Primärüberschüsse notwendig, um die Quote der *Finanzschuld* zu stabilisieren. Wenn der Zinssatz unter der Wachstumsrate liegt, wäre ein gewisser Spielraum für die Budgetpolitik gegeben. Schon seit 1981 ist jedoch der Zinssatz für die *Finanzschuld* merklich höher als das nominelle

¹⁾ Tatsächlich sind die Effekte der Vermögenstransaktionen 1996 sogar größer, weil die in der Regierungsvorlage enthaltenen Schätzungen für das Aufkommen an Lohnsteuer und Umsatzsteuer reduziert wurden und diese Mindereinnahmen durch höhere Privatisierungserlöse teilweise kompensiert werden.

Übersicht 4: Komponenten des Budgetsaldos

| | 1994 Erfolg | 1995 Vorläufiger Erfolg | 1996 Bundes- voranschlag | 1997 Bundes- voranschlag |
|---|----------------|-------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| | Mrd S | | | |
| Saldo laufender Transaktionen | - 31,5 | - 48,2 | - 3,6 | + 28,8 |
| Investitionen und Liegenschaftskäufe | - 12,9 | - 12,6 | - 12,7 | - 12,5 |
| Kapitaltransfers (netto) | - 47,7 | - 64,5 | - 81,4 | - 83,5 |
| BIP-relevanter Saldo | - 92,1 | - 125,4 | - 97,8 | - 67,3 |
| Saldo vermögenswirksamer Transaktionen | - 6,0 | - 0,6 | + 1,2 | - 1,4 |
| Rücklagenzuführung (netto) | - 6,8 | + 8,0 | + 6,0 | + 0,8 |
| Saldo allgemeiner Haushalt | - 104,8 | - 117,9 | - 90,6 | - 68,0 |
| Zinsen | + 76,1 | + 84,8 | + 87,1 | + 92,2 |
| Primärsaldo | - 28,8 | - 33,1 | - 3,5 | + 24,2 |

BIP-Wachstum; gegenwärtig beträgt die Differenz nahezu 3 Prozentpunkte

Der Primärsaldo war 1995 mit 33,1 Mrd. S negativ (daher stieg die Finanzschuldenquote des Bundes spürbar von 54,3% im Jahre 1994 auf 57,4% im Jahre 1995, weil beide Faktoren zusammenwirkten). Für 1996 zeigt sich ein Primärausgang von 3,5 Mrd. S. Die Finanzschuldenquote erhöht sich damit weiter auf 59,7%. 1997 ist zwar ein kräftiger Überschuss im Primärsaldo vorgesehen (24,2 Mrd. S), dennoch steigt die Finanzschuldenquote weiter auf etwas mehr als 60%. Der hohe Primärsaldo reicht also nicht aus, die Effekte der Differenz von Wachstumsrate und Zinssatz zu kompensieren. Diese Abweichung erschwert nicht nur die Budgetkonsolidierung (den Abbau des Defizits), sondern auch eine Reduzierung der Finanzschuldenquote.

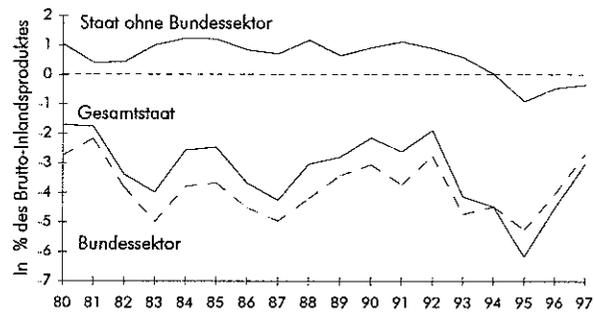
VERSTÄRKTE KOOPERATION ZWISCHEN BUND, LÄNDERN UND GEMEINDEN NOTWENDIG

Die Maastricht-Kriterien beziehen sich auf die Gesamtheit aller öffentlichen Haushalte. Es empfiehlt sich daher, die Entwicklung des Saldos aller öffentlichen Haushalte im Vergleich zum Bund zu beleuchten.

Übersicht 5: Budgetsaldo gemäß „Maastricht-Kriterien“

| | 1994 Erfolg | 1995 Vorläufiger Erfolg | 1996 Bundes- anschlag | 1997 Bundes- anschlag |
|---|----------------------------------|-------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| | Mrd S | | | |
| Saldo allgemeiner Haushalt | - 104,8 | - 117,9 | - 90,6 | - 68,0 |
| ± Modifikationen | + 3,4 | - 5,7 | - 2,8 | + 1,1 |
| Saldo | | | | |
| Bund | - 101,4 | - 123,6 | - 93,4 | - 66,9 |
| Länder, Gemeinden und sonstige Träger öffentlichen Rechtes | + 0,1 | - 21,4 | - 9,9 | - 7,5 |
| Saldo öffentlicher Sektor insgesamt | - 101,3 | - 145,0 | - 103,3 | - 74,4 |
| | In % des Brutto-Inlandsproduktes | | | |
| Saldo allgemeiner Haushalt | - 4,6 | - 5,0 | - 3,7 | - 2,7 |
| ± Modifikationen | + 0,2 | - 0,2 | - 0,1 | + 0,0 |
| Saldo | | | | |
| Bund | - 4,5 | - 5,3 | - 3,9 | - 2,7 |
| Länder, Gemeinden und sonstige Träger öffentlichen Rechtes | + 0,0 | - 0,9 | - 0,4 | - 0,3 |
| Saldo öffentlicher Sektor insgesamt | - 4,5 | - 6,2 | - 4,3 | - 3,0 |

Abbildung 1: Net Lending des Staates



Bis 1993 wiesen Länder und Gemeinden hohe Überschüsse auf (nach dem Saldenkonzept, das für die „Maastricht-Kriterien“ angewendet wird). Dadurch war der Finanzierungsspielraum des Bundes größer, und obwohl der Saldo des Bundes meist über 3% des BIP lag

Die Entwicklung der Salden der Länder und Gemeinden beeinflussen auch den Finanzierungsspielraum des Bundes und umgekehrt.

(mit Ausnahme von 1992), hielt der gesamte öffentliche Sektor, dank der Länder und Gemeinden, die Defizitquote unter 3%

Seit 1993 hat sich das Bild jedoch geändert. Die Länder und Gemeinden verzeichneten geringere Überschüsse und wiesen 1995 auch erhebliche Abgänge auf (10,9% des BIP). Dadurch sind jetzt alle Gebietskörperschaften gezwungen, eine Aufteilung des Neuverschuldungsspielraums zu vereinbaren. Das erfordert eine engere Kooperation zwischen den Gebietskörperschaften. 1997 werden die Länder und Gemeinden ihren Abgang auf rund 7,5 Mrd. S reduzieren (0,3% des BIP).

AUSGABEN FÜR ERSTELLUNG ÖFFENTLICHER LEISTUNGEN REAL EINGESCHRÄNKT

Die Budgetkonsolidierung erfasst alle Ausgabenkomponenten des Bundes. Das „Sparpaket“ sieht vor (immer im Vergleich zur ursprünglichen Budgetvorschau), im Personalaufwand etwa 16 Mrd. S, in den Sozialtransfers einschließlich Pensionen etwa 23 Mrd. S und in den laufenden Sachausgaben und Förderungen etwa 22 Mrd. S einzusparen.

Die nach dem Konzept der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung modifizierten Ausgaben des Bundes werden 1996 mit 692,9 Mrd. S etwas niedriger sein als 1995 (694,4 Mrd. S). Für 1997 ergibt sich eine geringfügige Steigerung um 0,6% auf 697,0 Mrd. S (die jedoch ausschließlich auf die zusätzlichen Pensionszah-

Übersicht 6: Modifizierte Ausgaben und Einnahmen des Bundes

| | 1994 Erfolg | 1995 Vorläufiger Erfolg | 1996 Bundes- voranschlag | 1997 Bundes- voranschlag |
|--|----------------|-------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| | Mrd. S | | | |
| Ausgaben allgemeiner Haushalt | 731,4 | 764,6 | 746,6 | 740,7 |
| – Ausgaben der Betriebe | 56,8 | 58,6 | 26,1 | 4,9 |
| – Durchlaufer | 15,6 | 14,0 | 15,7 | 19,5 |
| + Abgänge der Betriebe | 2,4 | 2,3 | 2,5 | 2,4 |
| – Ausgaben für Postbeamte und Leistungen der Telekom | | | 14,5 | 21,7 |
| Bereinigte Ausgaben | 661,4 | 694,4 | 692,9 | 697,0 |
| Einnahmen allgemeiner Haushalt | 626,6 | 646,7 | 656,1 | 672,8 |
| – Einnahmen der Betriebe | 65,2 | 66,2 | 25,3 | 2,9 |
| – Durchlaufer | 15,6 | 14,0 | 15,7 | 19,5 |
| + Überschüsse der Betriebe (ohne Post) | 0,9 | 0,3 | 0,4 | 0,4 |
| + Überschüsse der Post | 9,8 | 9,7 | 1,4 | |
| – Ersätze der Telekom und Pensionsbeiträge der Postbeamten | | | 14,5 | 21,7 |
| Bereinigte Einnahmen | 556,6 | 576,5 | 602,4 | 629,0 |

lungen aufgrund der Ausgliederung der Post zurückzuführen ist) Insgesamt ist das (modifizierte) Ausgabenvolumen des Bundes im Voranschlag 1997 nur wenig höher als im vorläufigen Erfolg 1995

In der *Ausgabenstruktur* ergeben sich jedoch erhebliche Verschiebungen. Vor allem die Ausgaben für die *Finanzierung* sind von der Konsolidierung betroffen, wenngleich sie weiterhin eine bedeutende Rolle im Bundeshaushalt spielen: Der Bund finanziert nicht nur Aktivitäten anderer Träger öffentlichen Rechts, erhebliche Finanzierungszuschüsse fließen auch an den privaten Sektor.

Die Ausgaben für die *Erstellung öffentlicher Leistungen* stagnieren weitgehend, sie werden somit real eingeschränkt. Die *Transferausgaben* nehmen zwar auch 1996 und 1997 zu, doch spielt hier die Übernahme der Pensionen für die Postbediensteten eine wichtige Rolle und verzerrt das Bild etwas. Ohne diese institutionelle Maßnahme wären die Transferzahlungen 1996 und 1997 kaum höher als 1995.

Die *Erstellung öffentlicher Leistungen* erfordert 1996 205,0 Mrd. S und 1997 205,5 Mrd. S. Die wichtigste Komponente dieser Ausgabengruppe ist der *Personalaufwand* für die aktiven Bediensteten. Er ist 1996 mit 119,0 Mrd. S und 1997 mit 119,7 Mrd. S präliminiert²⁾. 1996 erhalten die öffentlich Bediensteten eine einmalige Gehaltserhöhung von 2.700 S und 1997 von 3.600 S. Das entspricht einer durchschnittlichen Steigerung um 0,7% 1996 und 0,9% 1997. Zudem werden verschiedene Nebengebühren (Mehrleistungsvergütungen, Belohnungen usw.) 1996 und 1997 im Vergleich zu 1995 verringert. Ein eigenes Einsparungsprogramm betrifft den Personalaufwand für die Lehrer.

²⁾ Formal ist auch der Personalaufwand der Postbediensteten im Bundeshaushalt enthalten, er wird aber bei Berechnung der modifizierten Ausgaben ausgeschlossen, weil er auch in früheren Jahren nicht enthalten war.

Übersicht 7: Ausgaben in ökonomischer Gliederung

| | 1995 Vorläufiger Erfolg | 1996 Bundes- voranschlag | 1997 Bundes- voranschlag | 1996 | 1997 |
|---------------------------|-------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|---------------------------------------|-------|
| | Mrd. S | | | Veränderung gegen das Vorjahr in % | |
| Erstellung von Leistungen | 203,3 | 205,0 | 205,5 | + 0,8 | + 0,3 |
| Transfers | 251,5 | 259,1 | 265,0 | + 3,0 | + 2,3 |
| Finanzierung | 239,6 | 228,9 | 226,5 | – 4,5 | – 1,1 |
| Insgesamt | 694,4 | 692,9 | 697,0 | – 0,2 | + 0,6 |

Insgesamt scheint es gelungen zu sein, die *wagedrift*, die in früheren Jahren im Bereich des Bundes oft mehr als 1 Prozentpunkt betrug, abzubauen. Überdies soll die Zahl der Planstellen um 9.600 verringert werden.

Die Gehaltssteigerungen für 1998 werden vom Niveau 1995 gerechnet werden. Neben kurzfristigen Maßnahmen sind somit auch langfristige Strukturmaßnahmen enthalten. Daneben werden auch die Entgelte für jene Personen, die in keinem Dienstverhältnis zum Bund stehen (Lehrbeauftragte usw.) eingeschränkt: Die Ausgaben für die Leistungen solcher Einzelpersonen werden insgesamt von 5,2 Mrd. S (1995) auf 4,9 Mrd. S (1997) reduziert.

Die Ausgaben für die *Landeslehrer* – sie sind hier im Personalaufwand enthalten – stiegen 1995 kräftig, 1996 und 1997 werden sie auf dem Niveau von 1995 (33,6 Mrd. S) gehalten. Die Zahl der Lehrer wird dazu verringert und die *wagedrift* in diesem Bereich stabilisiert.

Insgesamt steigt die Lohn- und Gehaltssumme des Bundes 1996 und 1997 schwächer als in der Gesamtwirtschaft. Die Bundesbediensteten können in diesen beiden Jahren mit keiner realen Einkommensteigerung rechnen.

Die Budgetkonsolidierung spiegelt sich auch in den *Investitionsausgaben* deutlich. 1995 gab der Bund unmittelbar für Investitionen 12,7 Mrd. S aus, für 1996 sind 12,8 Mrd. S, für 1997 12,6 Mrd. S veranschlagt. Die Aufwendungen sind damit 1997 nominell etwa gleich hoch wie 1994. Das läßt einen deutlichen Rückgang der realen Investitionen des Bundes erwarten.

Die Investitionsausgaben verlagern sich 1996 und 1997 deutlich zu den Bauten.

Die Aufwendungen für Bauinvestitionen sind 1996 mit 8,0 Mrd. S um 4,6% höher veranschlagt als im vorläufigen Ergebnis 1995, und sie werden 1997 im Vergleich zu 1996 nochmals um 2,4% (auf 8,2 Mrd. S) ausgeweitet. Auch real ergibt sich also in den Jahren 1996 und 1997 eine Erhöhung. Der Bund versucht so die Baukonjunktur zu stützen, wenngleich das Ausgabenvolumen und damit der Konjunkturlauf beschränkt sind. Die

Übersicht 8: Ausgaben für die Erstellung öffentlicher Leistungen

| | 1995 Vorläufiger Erfolg | 1996 Bundes- voranschlag Mrd S | 1997 Bundes- voranschlag | 1996 Veränderung gegen das Vorjahr in % | 1997 Veränderung gegen das Vorjahr in % |
|-------------------------------|-------------------------------|---|--------------------------------|---|---|
| Personalaufwand ¹⁾ | 117,6 | 119,0 | 119,7 | + 1,2 | + 0,6 |
| Laufende Sachausgaben | 72,2 | 72,5 | 72,5 | + 0,4 | + 0,0 |
| Investitionen | 12,7 | 12,8 | 12,6 | + 0,6 | - 1,4 |
| Erwerb von Liegenschaften | 0,8 | 0,7 | 0,7 | - 7,2 | - 5,5 |
| Insgesamt | 203,3 | 205,0 | 205,5 | + 0,8 | + 0,3 |

¹⁾ Aktive Bedienstete einschließlich Landeslehrer, ohne Post

Ausgaben für Straßen gewinnen an Bedeutung; sie sind 1996 um 9,6% höher als 1995 und werden 1997 weiter um 7,7% ausgeweitet (1995 3,17 Mrd. S, 1996 3,48 Mrd S, 1997 3,74 Mrd S). Die Ausgaben für Hochbauten stagnieren hingegen (1997 4,4 Mrd S, das ist etwa gleich viel wie 1995).

Die Einschränkung der Investitionen ist (kurzfristig) ein wichtiges Element der Budgetkonsolidierung. Mittelfristig wird die Zurückhaltung im Hinblick auf den Wirtschaftsstandort Österreich aber schwer aufrechtzuerhalten sein.

Auch die Aufwendungen für die Käufe von *Liegenschaften* und aktivierungsfähigen Rechten werden stark gekürzt. 1995 gab der Bund dafür 0,80 Mrd. S aus, 1996 sind nur 0,74 Mrd S und 1997 0,70 Mrd S vorgesehen.

Die *laufenden Sachausgaben* (1995 +5,5% auf 72,2 Mrd. S) werden 1996 und 1997 ebenfalls auf dem Niveau von 1995 stabilisiert und damit real deutlich reduziert. Diese Ausgabengruppe ist recht heterogen. Zwei Ausgabenkomponenten spielen jedoch eine größere Rolle, auch im Hinblick auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage: zum einen die Instandhaltungen und zum anderen die Ausgaben für Käufe der Landesverteidigung – beides investitionsähnliche Aufwendungen. Die Instandhaltungen (von Bauten) werden 1996 spürbar aufgestockt (+5,6% auf 7,18 Mrd S). Für 1997 ist eine weitere Zunahme um 1,7% auf 7,31 Mrd. S vorgesehen.

Die Ausgaben für die Landesverteidigung (Anschaffung und Herstellung von Gütern sowie Instandhaltungen) waren 1995 mit 11,7 Mrd S bereits um 0,7% niedriger als 1994. 1996 sind sie mit 10,95 Mrd. S präliminiert, für 1997 ist ein weiterer Rückgang auf 10,69 Mrd S geplant. Sie sind also 1997 um knapp 9% geringer veranschlagt als 1995. Die Kürzungen der Aufwendungen für die Landesverteidigung tragen damit nicht unwesentlich zur Budgetkonsolidierung bei. Die anderen laufenden Sachausgaben entwickeln sich recht unterschiedlich, insgesamt ist ein deutlicher realer Rückgang festzustellen. Er ist ein wichtiger Teil des „Sparpakets“.

Übersicht 9: Transferausgaben

| | 1995 Vorläufiger Erfolg | 1996 Bundes- voranschlag Mrd S | 1997 Bundes- voranschlag | 1996 Veränderung gegen das Vorjahr in % | 1997 Veränderung gegen das Vorjahr in % |
|---|-------------------------------|---|--------------------------------|---|---|
| Pensionen (einschließlich Landeslehrer) | 38,3 | 39,9 | 39,9 | + 4,3 | - 0,1 |
| Zuschüsse zur Pensionsversicherung | 67,1 | 65,1 | 62,0 | - 3,0 | - 4,7 |
| Pensionen ÖBB | 20,6 | 21,2 | 21,9 | + 2,9 | + 3,4 |
| Pflegegeld | 17,1 | 16,9 | 16,9 | - 0,9 | ± 0,0 |
| Familienbeihilfen | 36,5 | 35,2 | 32,8 | - 3,6 | - 7,0 |
| Arbeitslosenunterstützung ¹⁾ | 36,8 | 36,5 | 38,5 | - 0,8 | + 5,5 |
| Kriegsopferversorgung | 6,4 | 6,0 | 6,0 | - 6,2 | ± 0,0 |
| Sonstige | 28,7 | 38,2 | 46,9 | +32,9 | +22,9 |
| Insgesamt | 251,5 | 259,1 | 265,0 | + 3,0 | + 2,3 |

¹⁾ Einschließlich Karenzurlaubsgeld

TRANSFERS VON KONSOLIDIERUNG UNTERSCHIEDLICH BETROFFEN

Die Transfers bilden den zweiten großen Schwerpunkt der Konsolidierungsmaßnahmen. Die einzelnen Komponenten sind aber recht unterschiedlich betroffen. So sind die Pensionen für die Bundesbediensteten durch divergierende Einflüsse geprägt. 1996 wird mit einer deutlichen Zunahme gerechnet (31,1 Mrd S, +4,5% gegenüber 1995), obgleich auch für die Pensionsanpassung nur eine Einmalzahlung von 2.160 S vorgesehen ist (80% von 2.700 S). Diese Maßnahme wird die Pensionen im Durchschnitt um 0,8% erhöhen. Somit dürften sowohl die Zahl der Pensionen (die im laufenden Jahr noch zunehmen wird) als auch Struktureffekte die Aufwendungen erhöhen.

Für 1997 ist hingegen ein leichter Rückgang veranschlagt (-0,6%), obwohl die Einmalzahlung zur Pensionsanpassung 2.880 S beträgt (etwa +1%). Möglicherweise sind die Ausgaben für die Pensionen 1996 etwas überschätzt und für 1997 etwas zu vorsichtig angesetzt. Das würde aber am Niveau 1997 (30,9 Mrd S) und damit am Saldo wenig ändern (vielleicht jedoch 1996).

Die Zahl der Bundesbediensteten im Ruhestand stieg in den letzten Jahren im Durchschnitt um 1,5% jährlich. Daran wird sich nach den Annahmen, die den Voranschlägen zugrunde liegen, 1996 und 1997 wenig ändern. Die Konsolidierungsmaßnahmen sehen jedoch für den vorzeitigen Pensionsantritt ein Abschlag von 2 Prozentpunkten pro Jahr vor dem 60. Lebensjahr vor (höchstens 18%).

Der Bund trägt zudem den Großteil der Pensionen der Landeslehrer. Auch diese Aufwendungen steigen 1996 noch deutlich (+3,8%); erst 1997 schwächt sich die Zuwachsrate ab, wird aber mit 1,7% deutlich über jener der Aufwendungen für Pensionen in der Hoheitsverwaltung liegen. Die Pensionen der Landeslehrer erfordern 1997 9,0 Mrd. S.

Der Bund zahlt nach der Ausgliederung von Bahn und Post außerdem die Pensionen der Bundesbahn- und

Postbediensteten. Die Betriebe leisten dafür einen (pauschalierten) Pensionsbeitrag von 26% der Aktivbezüge. Die Aufwendungen für die ÖBB-Pensionisten betragen 1996 21,2 Mrd. S und 1997 21,9 Mrd. S, die Aufwendungen für die Pensionisten der Post erfordern 7,6 Mrd. S (1996) und 12,3 Mrd. S (1997). Diesen Ausgaben stehen Einnahmen aus Pensionsbeiträgen von 5,1 Mrd. S (1996 und 1997) bei den ÖBB und von 2,8 Mrd. S (1996) bzw. 4,2 Mrd. S (1997) bei der Post gegenüber. Die Differenz zwischen Aufwendungen und Beiträgen ist saldenwirksam und kann als ein „Bundesbeitrag“ zu diesen Pensionen angesehen werden. Der Bund leistet damit einen Zuschuß von etwas mehr als 60% der Pensionen, allerdings war die Saldenwirksamkeit der Pensionszahlungen der Post vor der Ausgliederung sogar etwas größer.

Ein spürbarer Beitrag zum „Sparpaket“ ergibt sich durch die Einschränkung des *Bundesbeitrags zur Pensionsversicherung*. Er erforderte 1995 noch rund 55,9 Mrd. S; 1996 sind 53,9 Mrd. S präliminiert, 1997 wird er weiter auf 50,9 Mrd. S zurückgehen. Bei unveränderter Rechtslage wäre der Bundesbeitrag hingegen 1996 und 1997 kräftig gestiegen.

Die Konsolidierungsmaßnahmen in diesem Bereich lassen sich in drei Gruppen gliedern: Maßnahmen, die die Höhe der Pension beeinflussen, zusätzliche Einnahmen und Finanztransaktionen:

- 1997 erhalten nur die Ausgleichszulagenbezieher zwei Einmalzahlungen von je 1.000 S (1. Jänner und 1. Juli) bzw. jeweils 1.500 S für Ehepaare. Für den Großteil der Pensionisten ist somit 1997 keine Erhöhung vorgesehen. Ferner soll das System der Frühpensionen geändert werden, um den Anstieg der Zahl der Frühpensionen künftig zu bremsen. Schließlich wird auch die Anrechnung von Schul- und Studienzeiten nur noch bei Nachkauf möglich sein.
- Neben der Einschränkung der Leistungen werden zusätzliche Einnahmen für die Pensionsversicherung erschlossen. Dazu zählen die Sozialversicherungspflicht für dienstnehmerähnliche Tätigkeiten und freie Dienstverträge sowie die Anhebung der Beitragssätze in der gewerblichen Pensionsversicherung und der Bauernpensionsversicherung.
- Im Rahmen zusätzlicher Finanzierungsmaßnahmen hat die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt 1996 und 1997 jeweils 800 Mill. S an die Pensionsversicherung zu überweisen. Aufgrund des Arbeitsmarktpolitikförderungsgesetzes (AMPFG) fließen außerdem 1996 und 1997 jeweils 4,9 Mrd. S an die Pensionsversicherung.

Der Finanzierungsanteil des Bundes an den gesamten Ausgaben der Pensionsversicherung sinkt dadurch 1997 auf 19,4%, den geringsten Wert seit 1981 (Ende der achtziger Jahre lag er über 27%).

Erhebliche Auswirkungen zeigt das „Sparpaket“ auch im *Familienlastenausgleichsfonds*. Die Abschaffung der Geburtenbeihilfe (1,25 Mrd. S), der Entfall der Familienbeihilfe für im Ausland lebende Kinder, die Bindung des Anspruchs auf Familienbeihilfe an die Schul- und Studierendauer bewirken, daß die Aufwendungen schon 1996 und weiter 1997 spürbar sinken. Sie liegen 1997 mit 32,8 Mrd. S um rund 10% unter dem Niveau von 1995.

Durch diese Einsparungen weist der Familienlastenausgleichsfonds 1996 erstmals wieder einen geringfügigen Überschuß auf (rund 38 Mill. S, 1997 3,9 Mrd. S). Der Bund tätigte allerdings in den Vorjahren erhebliche Vorfinanzierungen der Familienleistungen, weil die Reserven des Fonds aufgebraucht waren. 1997 werden knapp 2 Mrd. S dieser Vorfinanzierung an den Bund zurücküberwiesen.

Die Ausgaben der *Arbeitslosenversicherung* werden durch das „Sparpaket“ durch verschiedene Maßnahmen ebenfalls stark gedämpft. Trotz der wachsenden Zahl der Arbeitslosen sollen die Transfers 1996 mit 36,5 Mrd. S sogar geringer sein als 1995 (36,8 Mrd. S); für 1997 wird allerdings mit einer Zunahme um 5,5% auf 38,5 Mrd. S gerechnet. Die Maßnahmen im Rahmen des „Sparpakets“ reichen also nicht aus, um die zusätzlichen Ausgaben aufgrund der stark wachsenden Arbeitslosigkeit zu kompensieren. Im Gegensatz zur Arbeitslosenunterstützung und der Notstandshilfe bleiben die Aufwendungen für das Karenzurlaubsgeld sowohl 1996 als auch 1997 unter dem Niveau von 1995.

Für das *Pflegegeld* gab der Bund 1995 rund 17 Mrd. S aus, für 1996 und 1997 sind jeweils rund 16,9 Mrd. S vorgesehen. Diese Verringerung ist teils darauf zurückzuführen, daß 1997 die (jährliche) Anpassung entfällt und das Pflegegeld in der ersten Stufe von bisher 2.635 S auf 2.000 S gekürzt wird; zudem wird das Taschengeld bei Heimunterbringung halbiert.

Auch in anderen Bereichen der Sozialausgaben sind dämpfende Effekte spürbar. Für die Kriegsoferversorgung (1995 6,4 Mrd. S) sind für 1996 und 1997 jeweils 6,0 Mrd. S veranschlagt, weil die Zahl der Anspruchsberechtigten laufend sinkt.

Die heterogene Gruppe der sonstigen Transfers enthält auch Zahlungen, die zur Finanzierung der Pensionsversicherung dienen und den Bundesbeitrag beeinflussen. 1996 stiegen diese Ausgaben auf 8,6 Mrd. S (1995 4,5 Mrd. S), 1997 werden sie rund 10 Mrd. S erreichen. In einer Gesamtbetrachtung müssen sie eigentlich dem Problem der Pensionsversicherung zugerechnet werden.

EINSCHRÄNKUNG DER FINANZIERUNGS-AUSGABEN

Die *Finanzierungsausgaben* spielen im Bundeshaushalt eine große Rolle. Diese Ausgabengruppe wird vor allem

von drei recht unterschiedlichen Komponenten geprägt: Verzinsung der Finanzschuld, Transfers an andere Träger öffentlichen Rechts und Transfers an Unternehmungen

Die *Verzinsung* der Finanzschuld erforderte 1995 93,5 Mrd. S (+ 12,1%). Davon entfielen rund 8,8 Mrd. S auf Zinsen im Zusammenhang mit Währungstauschverträgen, denen gleich hohe Einnahmen gegenüberstanden. Die Ausgaben für Zinsen (ohne Währungstauschverträge) betragen daher 84,8 Mrd. S. Der Anstieg ist ausschließlich auf den Mengeneffekt (die Zunahme der Finanzschuld) zurückzuführen, weil der durchschnittliche Zinssatz 1995 bereits leicht sank (1994 6,5%, 1995 6,3%). Rund drei Viertel der gesamten Aufwendungen für Zinsen (einschließlich Währungstauschverträge) entfallen auf die Verzinsung der Schillingschuld und etwa ein Viertel auf Zinsen für die Fremdwährungsschuld.

1996 werden die Ausgaben für Zinsen mit 97,8 Mrd. S (+ 4,6%) und 1997 mit 100,5 Mrd. S (+ 2,7%) veranschlagt. Der verlangsamte Anstieg ist teils mit dem sinkenden Zinsniveau, teils aber auch mit der geringeren Zunahme der Neuverschuldung zu erklären. (Ohne Zinsen für Währungstauschverträge sind die Aufwendungen für 1996 mit 87,1 Mrd. S und für 1997 mit 92,2 Mrd. S veranschlagt.)

Ein wichtiger Indikator für den Budgetspielraum ist die Relation der Netto-Steuereinnahmen zu den Aufwendungen für Zinsen (ohne Währungstauschverträge). 1995 hat sich diese Relation verschlechtert, 23,3% der gesamten Netto-Steuereinnahmen (die Zahlungen an die EU sind hier bereits ausgeschieden) mußten für den Zinsaufwand verwendet werden (1994 21,2%). 1996 und vor allem 1997 wird sich die Relation spürbar bessern (1996 20,9%, 1997 20,3%). Durch die Konsolidierungsmaßnahmen wird also der Budgetspielraum etwas größer.

Der Bund finanziert mit etwa einem Viertel seines gesamten Budgetvolumens eine Reihe von (wichtigen) Aufgaben anderer Träger öffentlichen Rechts: neben dem Personalaufwand der Landeslehrer, dem Bundesbeitrag zur Pensionsversicherung und dem Pflegegeld eine Reihe anderer (umfangreicher) Finanzierungsaufgaben.

Besonders wichtig ist die *Wohnbauförderung*. 1995 wurden den Ländern für diesen Zweck 23,3 Mrd. S überwiesen. Bis 1995 flossen 9,223% des Aufkommens aus der Lohn-, Einkommen-, Körperschaft- und Kapitalertragsteuer sowie 80,55% der Einnahmen aus dem Wohnbauförderungsbeitrag in diese Transfers. 1996 erfolgt eine wesentliche Änderung: Die Zweckzuschüsse für die Wohnbauförderung werden für 1996 wie für 1997 und weiter bis zum Jahr 2000 bei 24,5 Mrd. S absolut fixiert. Die darüber hinausgehenden Beträge, die sich aus der Differenz zwischen dem erwähnten Prozentsatz aus dem Steueraufkommen und dem Absolut-

Übersicht 10: Ausgaben zur Finanzierung

| | 1995 Vorläufiger Erfolg | 1996 Bundes- voranschlag Mrd. S | 1997 | 1996 | 1997 |
|--|-------------------------------|--|-------|---------------------------------------|-------|
| | | | | Veränderung gegen das Vorjahr in % | |
| Finanzschuldzinsen | 93,5 | 97,8 | 100,5 | + 4,6 | + 2,7 |
| Transfers an Träger öffentlichen Rechtes | 82,3 | 79,3 | 76,0 | - 3,6 | - 4,1 |
| Transfers an Unternehmungen | 36,3 | 38,8 | 38,5 | + 6,8 | - 0,9 |
| Darlehensgewährung | 3,9 | 0,5 | 0,5 | -86,5 | + 3,6 |
| Erwerb von Wertpapieren und Beteiligungen | 5,5 | 5,8 | 4,0 | + 6,1 | -30,9 |
| Zuführung an Rücklagen | 12,0 | 0,2 | 0,2 | . | . |
| Sonstige | 6,1 | 6,4 | 6,7 | + 5,2 | + 4,6 |
| insgesamt | 239,6 | 228,9 | 226,5 | - 4,5 | - 1,1 |

betrag von 24,5 Mrd. S ergeben, werden nunmehr als frei verfügbare Bedarfszuweisungen den Ländern überwiesen.

Für 1996 sind diese Bedarfszuweisungsmittel mit 3,0 Mrd. S, für 1997 mit 5,6 Mrd. S budgetiert. Sie werden nach der Bevölkerungszahl auf die einzelnen Länder aufgeteilt. Der Wegfall der Zweckbindung erweitert den Spielraum der Länder und erleichtert ihnen so das Erreichen der „Maastricht-Kriterien“.

Die Länder beziehen ferner aus den neuen Energieabgaben einen Anteil von 11,885% für energie- und umweltschonende Maßnahmen (1996 0,35 Mrd. S, 1997 0,69 Mrd. S). Außerdem erhalten sie im Jahr 1997 (einmalig) 600 Mill. S für die Finanzierung von Kinderbetreuungseinrichtungen (dieser Betrag ist in Übersicht 10 nicht berücksichtigt, weil er erst in den parlamentarischen Beratungen beschlossen wurde). Weitere Zuschüsse stehen für Theaterförderung, Umweltschutz, Agrarförderung usw. zur Verfügung.

An die *Gemeinden* fließt ebenfalls eine Reihe von Transfers, die teils zweckgebunden (Umweltschutz, Theaterförderung), teils aber frei verfügbar sind (Transfers für finanzschwache Gemeinden). Daneben überweist der Bund auch an andere Träger öffentlichen Rechts erhebliche Beträge. Dazu zählen Zahlungen an die Agrarmarkt-Austria (AMA), die an die Landwirtschaft weitergegeben werden, aber aufgrund der Postengliederung den Transfers an öffentliche Rechtsträger zuzurechnen sind.

Die Zahlungen an die *Landwirtschaft* insgesamt (über die AMA und an die Unternehmen direkt) betragen 1995 rund 27,8 Mrd. S (Titel 601 bis 604 und Titel 606). Für 1996 sind sie mit 23,6 Mrd. S, für 1997 mit 21,8 Mrd. S veranschlagt. Der Rückgang ist insbesondere darauf zurückzuführen, daß 1995 einmalige Zahlungen für Lagerabwertung im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt geleistet werden mußten und die Aufwendungen für den degressiven Preisausgleich von Jahr zu Jahr abnehmen. Ohne diese beiden Bereiche würden die Leistungen an die Landwirtschaft 1996 merklich zunehmen und 1997 auf dem Niveau von 1996 (rund

Übersicht 11: Einnahmen in ökonomischer Gliederung

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1996 | 1997 |
|--------------------------------|--------------------------|-------------------|-------|------------------------------------|-------|
| | Vorläufiger Erfolg | Bundesvoranschlag | | Veränderung gegen das Vorjahr in % | |
| | Mrd. S | | | | |
| Steuern (netto ¹⁾) | 364,5 | 417,6 | 453,3 | + 14,6 | + 8,5 |
| Steuerähnliche Einnahmen | 102,4 | 105,2 | 106,3 | + 2,7 | + 1,0 |
| Sonstige | 109,6 | 79,6 | 69,5 | -27,4 | -12,7 |
| Insgesamt | 576,5 | 602,4 | 629,0 | + 4,5 | + 4,4 |
| | In % der Gesamteinnahmen | | | | |
| Steuern (netto) | 63,2 | 69,3 | 72,1 | | |
| Steuerähnliche Einnahmen | 17,8 | 17,5 | 16,9 | | |
| Sonstige | 19,0 | 13,2 | 11,1 | | |
| Insgesamt | 100,0 | 100,0 | 100,0 | | |

¹⁾ Vor Abzug des Beitrags an den EU-Haushalt

19,1 Mrd. S) stabilisiert werden. Zum Großteil dienen sie Zwecken der Marktordnung und werden seit dem EU-Beitritt aus dem EU-Haushalt finanziert. Österreich hat, wie die anderen EU-Länder auch, diese Ausgaben vorzufinanzieren. Daher können sich zwischen der einnahmen- und der ausgabenseitigen Verrechnung zeitliche Verschiebungen ergeben, die saldenwirksam sind.

Die Förderung von *Industrie und Gewerbe* ist im Bundeshaushalt auf viele Aktionen und Ausgabenansätze verteilt. Die Mittel für den Tourismus (ohne Beitrag zur Österreichwerbung) sind 1996 und 1997 mit jeweils 320 Mill. S geringer dotiert als 1995 (356 Mill. S). Die Transfers an die Unternehmen in Industrie und Gewerbe dienen unterschiedlichen Aufgaben. Ein wichtiger Teil sind die Exporthaftungen, die allerdings zum überwiegenden Teil aus Garantieentgelten und Rückflüssen (zweckgebunden) finanziert werden. 1995 überstiegen die Einnahmen in diesem Bereich die Ausgaben um 0,9 Mrd. S, 1996 hingegen zeigt der Voranschlag einen Überhang der Ausgaben von rund 2 Mrd. S und 1997 von 1,8 Mrd. S.

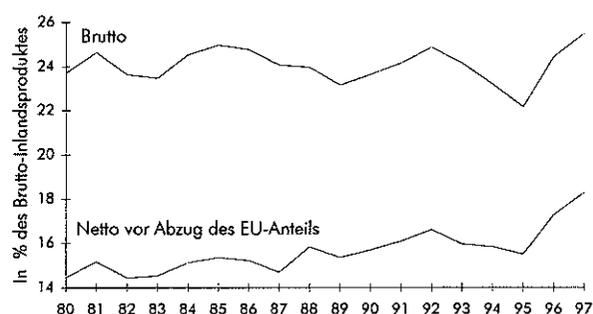
Ein erheblicher Teil der Ausgaben für Unternehmensförderungen ist allerdings vergangenheitsbezogen. Das gilt etwa für die Zahlungen an die ÖIAG (zur Deckung von Zinsaufwand; 1996 3,0 Mrd. S, 1997 2,9 Mrd. S) oder an die Banken (1996 und 1997 jeweils 0,67 Mrd. S).

Daneben sind Maßnahmen zur Förderung von Forschung und Entwicklung vorgesehen (vor allem im Rahmen des Innovations- und Technologiefonds). Insgesamt sind auch diese Programme von der Konsolidierung betroffen.

BUDGETKONSOLIDIERUNG PRÄGT STEUERPOLITIK

Die *Einnahmen* des Bundes sind 1996 und 1997 ebenfalls von den Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung geprägt. Die Steuern sind die wichtigste Finanzierungsquelle. Sie bringen rund 70% der Gesamteinnahmen

Abbildung 2: Steuerquoten



des Bundes und haben in den letzten Jahren merklich an Bedeutung gewonnen. Auf die steuerähnlichen Einnahmen entfallen rund 17% der gesamten Einnahmen; sie sind zweckgebunden und leisten daher keinen unmittelbaren Beitrag zur Budgetkonsolidierung. Die Betriebseinnahmen spielen nach der Ausgliederung der Bundesbahn und der Post keine große Rolle mehr im Bundeshaushalt, sie sind deshalb in den sonstigen Einnahmen enthalten. Dennoch ist der Anteil der sonstigen Einnahmen rückläufig.

Die *Steuereinnahmen* brutto (Kapitel 52) brachten 1995 521,2 Mrd. S (um 0,6% weniger als 1994). Für 1996 sind sie mit 590,3 Mrd. S präliminiert (+ 13,3%), und für 1997 werden 631,6 Mrd. S (+7,0%) erwartet.

Die *Steuerquote* (Anteil der Steuereinnahmen gemäß Kapitel 52 am Brutto-Inlandsprodukt) war bis 1995 tendenziell rückläufig. Sie erreichte 1995 mit 22,2% den geringsten Wert seit 1973 – er war sogar niedriger als 1989 (23,1%), als die Effekte der ersten Etappe der Steuerreform wirksam wurden.

1995 waren für den Rückgang der Quote aber nicht nur die Nachwirkungen der zweiten Etappe der Steuerreform maßgeblich, sondern auch vorübergehende Sondereffekte in der Umsatzsteuer (Umstellung von der Einfuhrumsatzsteuer auf die Erwerbsteuer im Zuge des EU-Beitritts).

Ab 1996 steigt die Steuerquote wieder spürbar, weil einerseits die Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung zusätzliche Einnahmen bringen und andererseits verschiedene Maßnahmen der zweiten Etappe der Steuerreform, die zur Finanzierung der Einnahmenschlupflöcher dienten (z. B. Einschränkung der Rückstellungen), erst jetzt voll aufkommenswirksam werden. Außerdem fehlt 1996 der dämpfende Effekt der Umsatzsteuer. Die Brutto-Steuerquote steigt 1996 auf 24,4%, ist damit aber immer noch geringer als 1992. 1997 wird sie weiter zunehmen und 25,5% erreichen – ihren bisher höchsten Wert.

Dadurch verlagert sich auch die Steuerstruktur merklich. 1995 entfielen auf die Steuern vom Einkommen rund 46,0% des gesamten Bruttoaufkommens; dieser Anteil steigt 1997 auf 48,2%. Andererseits sinkt der Anteil der

Übersicht 12: Steuereinnahmen

| | 1995 Vorläufiger Erfolg | 1996 Bundes- voranschlag Mrd S | 1997 | 1996 | 1997 |
|--|-------------------------------|---|---------|---------------------------------------|---------|
| | | | | Veränderung gegen das Vorjahr in % | |
| Steuern vom Einkommen | 240,5 | 272,1 | 304,4 | + 13,1 | + 11,9 |
| Veranlagte Einkommensteuer | 30,0 | 36,0 | 38,6 | + 20,0 | + 7,2 |
| Lohnsteuer | 150,2 | 162,3 | 183,3 | + 8,0 | + 12,9 |
| Körperschaftsteuer | 28,1 | 43,0 | 50,2 | + 53,1 | + 16,7 |
| Kapitalertragsteuer I und II | 24,9 | 26,0 | 28,0 | + 4,4 | + 7,7 |
| Sonstige | 7,3 | 4,8 | 4,3 | - 33,7 | - 10,7 |
| Steuern vom Aufwand und Verbrauch | 268,5 | 305,8 | 313,8 | + 13,9 | + 2,6 |
| Umsatzsteuer | 179,9 | 210,7 | 213,0 | + 17,1 | + 1,1 |
| Mineralölsteuer | 31,5 | 33,5 | 33,5 | + 6,5 | ± 0,0 |
| Tabaksteuer | 12,2 | 13,1 | 13,7 | + 7,0 | + 4,6 |
| Steuern auf alkoholische Getränke | 3,4 | 3,3 | 3,3 | - 4,0 | ± 0,0 |
| Versicherungsteuer | 8,6 | 9,4 | 10,3 | + 9,4 | + 9,6 |
| Motorbezogene Versicherungssteuer | 7,6 | 7,7 | 8,1 | + 1,6 | + 5,2 |
| Energiesteuer | | 3,0 | 7,0 | | + 133,3 |
| Sonstige | 25,3 | 25,1 | 25,0 | - 0,6 | - 0,5 |
| Steuern vom Vermögen | 9,0 | 8,8 | 9,3 | - 2,7 | + 5,6 |
| Steuern auf Einfuhren | 3,2 | 3,6 | 4,1 | + 13,9 | + 13,9 |
| Insgesamt brutto | 521,2 | 590,3 | 631,6 | + 13,3 | + 7,0 |
| Minus Überweisungen an andere Rechtsträger | - 156,7 | - 172,7 | - 178,4 | + 10,2 | + 3,3 |
| Minus Beitrag zur EU | - 18,8 | - 29,4 | - 30,1 | + 56,9 | + 2,3 |
| Insgesamt netto | 345,8 | 388,2 | 423,2 | + 12,3 | + 9,0 |

Steuern vom Aufwand und Verbrauch von 51,5% (1995) auf 49,7% (1997). Die Steuern vom Vermögen und von den Einfuhren spielen in Österreich keine große Rolle

Die steuerlichen Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung betreffen großteils die einkommensabhängigen Abgaben.

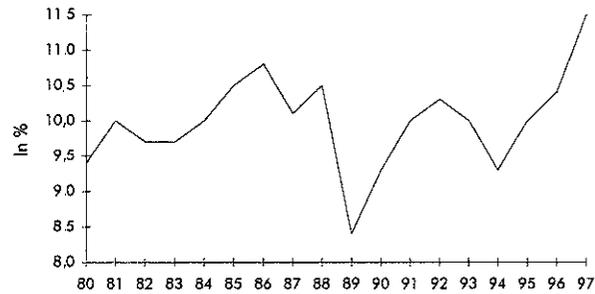
mehr, sie erbringen zusammen nur knapp 2% des Gesamtaufkommens.

Mit Ausnahme der Kapitalertragsteuer auf Zinsen, deren Satz von 22% auf 25% erhöht wird, bleiben die Tarife der einkommensabhängigen Steuern unverändert. Allerdings wird der allgemeine Absetzbetrag in der Einkommensteuer (gegenwärtig für alle Steuerpflichtigen 8.840 S im Jahr) für zu versteuernde Einkommen ab 200.000 S reduziert und ab 500.000 S abgeschafft. Entgegen dem Leistungsfähigkeitsprinzip wird daher nunmehr unterstellt, daß das (steuerliche) Existenzminimum von der Einkommenshöhe abhängt

Die Abzugsfähigkeit der Sonderausgaben wird ebenfalls eingeschränkt: Sie können nur noch zu einem Viertel (höchstens 10.000 S je Steuerpflichtigen) geltend gemacht werden (allerdings wird für Familien mit drei oder mehr Kindern ein zusätzlicher Betrag geschaffen). Auch für die Sonderausgaben gilt eine Einschleifregelung: Für (zu versteuernde) Einkommen ab 500.000 S pro Jahr wird die Grenze kontinuierlich gesenkt, ab 700.000 S stehen keine Sonderausgaben mehr zu.

Ferner werden die Sozialversicherungsbeiträge (Dienstnehmerbeiträge), die auf den 13. und 14. Bezug entfal-

Abbildung 3: Lohnsteuer in % des Brutto-Masseneinkommens

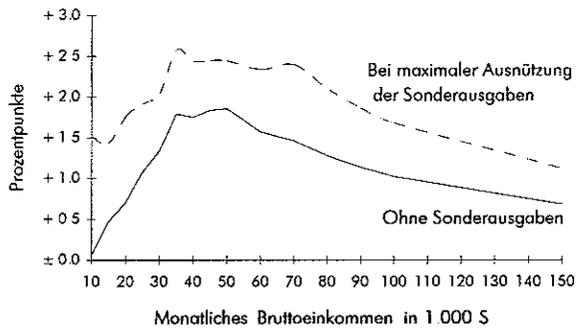


len und bisher die Bemessungsgrundlage der laufenden Bezüge schmälerten, nunmehr (eigentlich sachgerecht) von der Bemessungsgrundlage der sonstigen Bezüge abgezogen. Durch die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage für die laufenden Bezüge und den Progressionseffekt entstehen Mehreinnahmen, weil die Schmälerung der Bemessungsgrundlage der sonstigen Bezüge nur mit dem proportionalen Satz von 6% beeinflusst wird. Durch diese Maßnahmen erhöht sich der durchschnittliche Lohnsteuersatz bezogen auf die Masseneinkommen um mehr als 1 Prozentpunkt und liegt 1997 bei 11,5% – seinem bisher höchsten Wert.

Der *Durchschnittsteuersatz* (in der Lohn- und Einkommensteuer) nimmt durch die genannten Neuregelungen mit steigendem Einkommen zunächst zu und erreicht für Brutto-Monatseinkommen von etwa 35.000 S seinen Höchstwert (das ergibt sich aus der Einschleifregelung des Allgemeinen Absetzbetrags, aber auch aus der Höchstbeitragsgrundlage für die Sozialversicherungsbeiträge, die auf die Neuregelung für den 13. und 14. Monatsbezug erheblichen Einfluß hat).

Für Monatseinkommen von rund 35.000 S steigt der Durchschnittsteuersatz durch diese Maßnahmen um etwa 1,8 Prozentpunkte (unter Einbeziehung der Sonderausgabenregelung um etwa 2,6 Prozentpunkte). Für höhere Einkommen sinkt die durchschnittliche Belastung wieder: zum einen weil die Abschaffung des Allgemeinen Absetzbetrags an Bedeutung verliert und zum anderen weil auch die Umstellung in den Sozialversicherungsbeiträgen durch die Höchstbeitragsgrundlage an Wirkung einbüßt. Für (zu versteuernde) Einkommen von rund 2 Mill. S jährlich beträgt die Erhöhung des Durchschnittsteuersatzes 0,7 Prozentpunkte (einschließlich der Sonderausgaben 1,1 Prozentpunkte). Allerdings sind die Bezieher höherer Einkommen von anderen Maßnahmen (etwa Einschränkung der Bauherrenmodelle usw.) stärker betroffen. Insgesamt dürfte sich die Verteilung der Einkommen nur geringfügig verändern. Höhere Einkommen sind zusätzlich kaum stärker belastet als mittlere. Das zeigt sehr deutlich, daß die fiskalische Komponente bei den steuerlichen Maßnahmen im Vordergrund steht.

Abbildung 4: Differenz der Durchschnittsteuersätze 1997 gegenüber 1996



Im *Unternehmensbereich* bringt die Neuregelung der Verlustvorträge am meisten Mehreinnahmen. Sie trifft vor allem das Aufkommen an Körperschaftsteuer, in geringerem Maße auch jenes an Einkommensteuer. 1996 und 1997 dürfen Unternehmen keinen Verlustvortrag

Die fiskalische Komponente steht bei den steuerlichen Maßnahmen im Vordergrund.

geltend machen. Zur Ermittlung der Vorauszahlungen werden Verlustvorträge, die in früheren Jahren geltend gemacht wurden, unberücksichtigt gelassen. Ab 1998 können dann einerseits die noch nicht verwerteten Verluste der Jahre 1989 und 1990 über einen Zeitraum von fünf Jahren in gleichen Teilbeträgen geltend gemacht werden. Verluste ab dem Jahre 1991 können zeitlich unbeschränkt vorgetragen werden (bisher galt eine Grenze von sieben Jahren). Die Vorauszahlungen für die Jahre 1996 bis 1998 werden um 5% erhöht.

Ferner wird die Mindestkörperschaftsteuer von gegenwärtig 15.000 S auf 50.000 S erhöht. Schließlich wird die Nutzungsdauer von betrieblich genutzten Pkw von fünf auf acht Jahre ausgeweitet. Daneben gilt eine Reihe weiterer Maßnahmen: So wird die Post 1997 erstmals Körperschaftsteuer zahlen (etwa 6 Mrd. S; diese Einnahmen sind in den erwähnten 46 Mrd. S nicht enthalten).

Insgesamt bedeuten die Maßnahmen in der Lohnsteuer ein zusätzliches Aufkommen von etwa 18 Mrd. S und in der Unternehmensbesteuerung (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer) von knapp 13 Mrd. S. Die Erhöhung der Kapitalertragsteuer auf Zinsen dürfte zusätzlich etwa 3 Mrd. S bringen.

Einige grundsätzliche Neuerungen betreffen die Steuern vom *Aufwand und Verbrauch*. Neu eingeführt wird eine Steuer auf elektrische Energie und Erdgas: Strom wird mit 0,10 S je kWh besteuert, Erdgas mit 0,60 S je m³; der nichtenergetische Verbrauch ist von der Steuer ausgenommen. Für energieintensiv produzierende Un-

Übersicht 13: Sonstige Einnahmen

| | 1995 Vorläufiger Erfolg | 1996 Bundes- voranschlag Mrd. S | 1997 | 1996 | 1997 |
|--|-------------------------------|--|-------|---------------------------------------|-------|
| | | | | Veränderung gegen das Vorjahr in % | |
| Kostensätze | 143 | 149 | 163 | + 42 | + 90 |
| Einkommen aus Besitz und Unternehmung | 409 | 370 | 369 | - 9,6 | - 0,1 |
| Transfers von Trägern öffentlicher Rechte | 9,0 | 3,2 | 4,5 | -64,2 | +40,9 |
| Transfers von Unternehmungen | 14,9 | 13,8 | 13,8 | - 7,3 | + 0,5 |
| Transfers von privaten Haushalten | 9,2 | 9,6 | 9,8 | + 4,8 | + 2,3 |
| Transfers aus dem Ausland | - 8,3 | -13,4 | -16,7 | +60,3 | +25,1 |
| Verkäufe von Beteiligungen | 5,9 | 4,7 | 0,0 | -20,2 | |
| Rücklagenentnahme | 20,0 | 6,2 | 1,0 | -69,3 | -84,2 |
| Übrige | 3,8 | 3,6 | 3,9 | - 4,8 | + 7,1 |
| Insgesamt | 109,6 | 79,6 | 69,5 | -27,4 | -12,7 |

ternehmen (Produktion körperlicher Wirtschaftsgüter) ist die Steuer mit 0,35% des Netto-Produktionswertes (der nach dem Umsatzsteuerrecht definiert ist) begrenzt. Diese Energiesteuer soll 1997 brutto rund 7 Mrd. S bringen.

Für die anderen Steuern vom Aufwand und Verbrauch sind nur geringe Änderungen geplant. Mehreinnahmen an *Umsatzsteuer* bringt die Abschaffung des Vorsteuerabzugs für „Fiskal-Lkw“. Ebenso erhöht die Energiesteuer die Bemessungsgrundlage der Umsatzsteuer. Schließlich werden Maßnahmen ergriffen, um die 3. Vorauszahlungsrate in der Umsatzsteuer (im Dezember) besser durchzusetzen. Diese Mehreinnahmen werden allerdings nur 1996 wirksam, da die erwarteten höheren Vorauszahlungsbeträge das Aufkommen im Jahr 1997 wieder schmälern.

Schließlich wird die Tabaksteuer erhöht. Daraus sind Mehreinnahmen von 1,2 Mrd. S zu erwarten. Allerdings könnte ein Teil davon durch einen Rückgang des offiziellen Verbrauchs nicht realisiert werden.

Aus der Normverbrauchsabgabe werden durch Umstellung der Verbrauchsberechnungen ebenfalls Mehreinnahmen erwartet (außerdem ist eine Erhöhung des Höchstsatzes von 14% auf 16% vorgesehen).

Für bestimmte Formen der Lebensversicherung wird der Versicherungssteuersatz von 4% auf 11% erhöht, und die Erbschafts- und Schenkungssteuersätze für den Grunderwerb (gemäß § 8, Abs. 4 Erbschafts- und Schenkungssteuergesetz) werden jeweils verdoppelt.

Vom Brutto-Steueraufkommen werden die Überweisungen an die Länder und Gemeinden abgezogen; diese Gebietskörperschaften sind daher über die Teilungsverhältnisse auch an den Mehreinnahmen aus dem „Sparpaket“ beteiligt. Ferner schmälern die Zahlungen an den EU-Haushalt das *Nettoaufkommen* des Bundes. Für diesen Posten sind 1996 29,4 Mrd. S und 1997 30,1 Mrd. S veranschlagt; dazu leisten allerdings auch die Länder und Gemeinden Beiträge. Die Steuereinnahmen des Bundes steigen daher 1996 netto mit +12,3% etwas schwächer als die Bruttoeinnahmen und betra-

Übersicht 14: Entwicklung der Finanzschuld

| | Stand 31 Dezember 1994 | | Stand 31 Dezember 1995 | | 1995 Veränderung gegen das Vorjahr in % |
|-----------------------|------------------------|----------------------|------------------------|----------------------|--|
| | Mrd S | In % der Gesamtsumme | Mrd S | In % der Gesamtsumme | |
| Schillingschuld | 967,4 | 78,8 | 1 053,7 | 78,0 | + 8,9 |
| Anleihen | 474,4 | 38,6 | 549,9 | 40,7 | + 15,9 |
| Bundessobligationen | 74,7 | 6,1 | 67,2 | 5,0 | - 10,0 |
| Schatzscheine | 121,4 | 9,9 | 108,3 | 8,0 | - 10,8 |
| Notenbankschuld | 0,6 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | - 100,0 |
| Versicherungsdarlehen | 97,1 | 7,9 | 124,7 | 9,2 | + 28,5 |
| Bankendarlehen | 198,1 | 16,1 | 203,5 | 15,1 | + 2,7 |
| Sonstige | 1,2 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | |
| Fremdwährungsschuld | 260,9 | 21,2 | 296,6 | 22,0 | + 13,7 |
| Anleihen | 221,9 | 18,1 | 257,4 | 19,1 | + 16,0 |
| Schuldverschreibungen | 10,3 | 0,8 | 11,9 | 0,9 | + 14,9 |
| Auslandskredite | 28,7 | 2,3 | 27,3 | 2,0 | - 4,8 |
| Insgesamt | 1 228,4 | 100,0 | 1 350,4 | 100,0 | + 9,9 |

gen 388,2 Mrd. S. 1997 erwartet der Bund Netto-Steuerereinnahmen von 423,2 Mrd. S (+ 9%).

Die *steuerähnlichen Einnahmen* (vor allem Dienstgeberbeitrag zum Familienlastenausgleichsfonds, Arbeitslosenversicherungsbeitrag) steigen 1996 um 2,7% auf 105,2 Mrd. S. Sie hängen großteils von der Lohnsumme ab, ihre Zunahme deckt sich daher annähernd mit dem Anstieg der Löhne und Gehälter. 1997 wird die Entwicklung (+ 1,0% auf 106,3 Mrd. S) durch institutionelle Faktoren etwas gedämpft, weil Überweisungen an verschiedene Fonds reduziert werden.

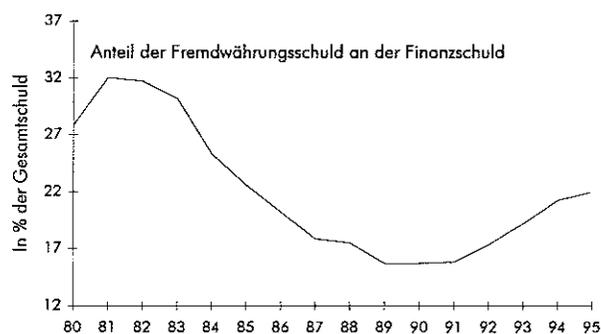
Die *sonstigen Einnahmen* sind sehr heterogen und teils auch von einmaligen Ereignissen stark beeinflusst. Im vorläufigen Erfolg 1995 erbrachten sie 109,6 Mrd. S; davon entfielen allerdings 20,0 Mrd. S auf Rücklagenentnahmen. 1996 sind die sonstigen Einnahmen mit 79,6 Mrd. S präliminiert (-27,4%), für 1997 werden 69,5 Mrd. S erwartet. Diese Entwicklung ist zu einem erheblichen Teil durch Rücklagenentnahmen verzerrt (Voranschlag 1996 Rücklagenentnahmen 6,2 Mrd. S, 1997 nur noch 1 Mrd. S).

Eine wichtige Komponente der sonstigen Einnahmen sind die *Privatisierungserlöse*. Sie brachten 1995 5,9 Mrd. S (aus dem Verkauf der Ill-Werke und von Anteilen am Flughafen Wien). Für 1996 waren zunächst (in der Regierungsvorlage) 4,7 Mrd. S aus Privatisierungserlösen vorgesehen, in den parlamentarischen Beratungen wurde dieser Ansatz auf 8,5 Mrd. S aufgestockt. Für 1997 sind keine Privatisierungserlöse geplant.

Die Einnahmen aus Besitz und Unternehmung sind durch die Ausgliederung der Post stark beeinflusst (1995 ergab sich ein Überschuss von 9,9 Mrd. S, 1996 ist er deutlich geringer). Andererseits bringen die Konzessionsgebühren zusätzliche Einnahmen; 1997 wird die Post eine Dividende in Höhe von 4,3 Mrd. S abführen.

Die *Rückflüsse* aus dem *EU-Haushalt* sind ebenfalls ein wichtiger Teil der sonstigen Einnahmen. Sie schwanken

Abbildung 5: Finanzschuld



erheblich – 1995 brachten sie 9,8 Mrd. S, für 1996 sind 15,2 Mrd. S präliminiert, und für 1997 werden 12,6 Mrd. S erwartet.

BUDGETDEFIZIT GROSSTEILS IM INLAND FINANZIERT

Der Bund nahm 1995 zur Budgetfinanzierung rund 237,9 Mrd. S an Krediten auf (einschließlich der Aufnahmen gemäß § 65a BHG). Die Tilgungen waren 1995 mit 114,8 Mrd. S aufgrund der Rückzahlung der eskontfähigen Bundesschatzscheine (25,2 Mrd. S) besonders hoch. Zu berücksichtigen sind außerdem die Tilgungserlöse an die ÖIAG (4,3 Mrd. S).

Die Zunahme der Finanzschuld wurde zu 71% aus Schillingschulden finanziert. Innerhalb der Schillingschulden nahm der Anteil der titrierten Kredite ab (1994 54,6%, 1995 53,7%), weil durch die Tilgung der eskontfähigen Bundesschatzscheine die Schatzscheine geringfügig an Bedeutung verloren. Der Anteil der Anleihen steigt hingegen weiter, während jener der nicht titrierten Schillingschulden an der gesamten Finanzschuld weitgehend konstant bleibt.

Die *Finanzschuld* betrug Ende 1995 1.350,4 Mrd. S (+ 9,9% gegenüber 1994). Der Fremdwährungsanteil erhöhte sich 1995 auf 22,0% (1994 21,2%). Die Verlagerung zu Schulden in fremder Währung hält damit an.

Die Zunahme der Finanzschuld (122 Mrd. S) war etwas höher als das Nettodefizit. Das hängt teils mit dem Rückkauf von eigenen Finanzschuldtiteln (5,5 Mrd. S) zusammen; andererseits übertrafen die Kursgewinne (10,5 Mrd. S) die Kursverluste (4,7 Mrd. S) deutlich und dämpften damit (buchmäßig) die Finanzschuldzunahme. Diese Kursgewinne und -verluste sind ausschließlich buchmäßige Vorgänge und nicht saldenwirksam. Die Fremdwährungsschuld wird großteils in Schweizer Franken, DM und japanischen Yen (nach Swapoperationen) gehalten. Die durchschnittliche Nominalverzinsung der gesamten Finanzschuld betrug Ende 1994 6,5% und sank 1995 auf 6,3%.

ZUSAMMENFASSUNG

Die Budgetpolitik ist zur Zeit von tiefgreifenden Veränderungen geprägt: 1995 von der zweiten Etappe der Steuerreform und vor allem dem EU-Beitritt, 1996 und 1997 insbesondere von den Maßnahmen zur Konsolidierung, die das Defizit im Bundeshaushalt bis 1997 auf 2,7% des BIP reduzieren sollen. Der Konjunkturverlauf erleichtert diese schwierige Aufgabe nicht. Die Einschränkung von Ausgaben und die zusätzliche Dämpfung der privaten Nachfrage durch die steuerlichen Maßnahmen verursachen nicht unerhebliche restriktive Effekte. In diesem Zielkonflikt zwischen Konsolidierung und Konjunkturstabilisierung gibt der Voranschlag für 1996 und 1997 dem Abbau des Defizits Vorrang.

Andererseits ist zu prüfen, wieweit die Voranschläge 1996 und 1997 mittelfristigen Zielen gerecht werden. Viele der Maßnahmen auf der Ausgabenseite, aber

auch im steuerlichen Bereich werden über 1997 hinaus wirken. Eine Reihe von Bestimmungen beeinflusst die Defizite allerdings nur kurzfristig.

Für die mittelfristige Budgetpolitik ist die Frage der verstärkten Kooperation zwischen den Gebietskörperschaften wichtig. Der Bund hat durch die steuerlichen Maßnahmen, aber auch durch die Aufhebung der Zweckbindung für Teile der Zuschüsse zur Wohnbauförderung den Spielraum für Länder und Gemeinden erweitert und ihnen damit das Erreichen der Maastricht-Kriterien erleichtert.

Der Bundeshaushalt wird zunehmend zu einem Finanzierungshaushalt, die Leistungen werden von anderen öffentlichen oder privaten Entscheidungsträgern erbracht. Das kann Mitnahmeeffekte bewirken und längerfristig die Effizienz der Ausgaben schmälern. Diese Verflechtungen werden mittelfristig mitentscheidend sein, ob die Budgetkonsolidierung langfristig gelingt.

Federal Budget Drafts for 1996-97 Marked by Consolidation Efforts – Summary

The Federal Government budget drafts for 1996 and 1997 show a clear commitment to fiscal consolidation. The central government deficit is to be reduced to around ATS 68 billion, equivalent to 2.7 percent of GDP. Thereby, a crucial condition for Austria's participation in the future European Monetary Union will be fulfilled.

Fiscal consolidation will extend not only to the Federation (Bund), but also to the Federal States (Länder) and the municipalities which have agreed to limit their net borrowing to 0.3 percent of GDP by 1997. Thus, general government borrowing in 1997 would not exceed 3 percent, as stipulated by the Maastricht convergence criteria.

Deficit reduction will be achieved to about two-thirds by public expenditure restraint, and to one-third by raising additional revenues, mostly from taxes. Expenditure cuts relate to the public sector wage bill (with savings projected at ATS 16 billion), social transfers (some 23 billion), and to subsidies, public investment and other outlays (22 billion).

Measures on the revenue side will mainly concern direct taxes although tax rates will remain unchanged, with one exception: the tax on interest income from

capital will be raised from 22 to 25 percent. The bulk of additional revenues will come from a lowering (or abolition) of the general tax credit, (temporary) changes in the rules concerning the deductibility of income losses, and from a broadening of the tax base. In addition, a new tax on electrical energy and natural gas will be introduced.

In all, measures related to taxation are expected to yield around ATS 46 billion in 1997, of which 11 billion will go to the Länder and local communities enabling them to reduce their budget deficits.

The weakening of the business cycle complicates the task of public deficit reduction, and consolidation as envisaged may exert notable restrictive effects. Faced with the potential conflict between fiscal consolidation and cyclical stabilization, policy has opted for restoring financial balance in public households.

The measures adopted should also allow government borrowing to stabilize over the medium term. In order to be successful in this respect, the different levels of government should cooperate more closely, thereby also enhancing efficiency in the provision of public services.