

Gerhard Lehner

Budgetkonsolidierung wird fortgesetzt

Der Bundeshaushalt 1990 und 1991

Aufgrund der Nationalratswahlen im Oktober 1990 und der darauf folgenden Regierungsbildung wurde der Bundesvoranschlag 1991 erst im März 1991 vom Nationalrat beschlossen. Dieser Zeitablauf ermöglicht es, den Voranschlag für das laufende Jahr gemeinsam mit dem vorläufigen Gebarungserfolg 1990 zu analysieren. Mit dem Bundeshaushalt 1990 wurde die erste Etappe der Budgetkonsolidierung, die im Arbeitsübereinkommen der Regierungsparteien vom Jahre 1987 vereinbart worden war, zeitlich abgeschlossen. Der Voranschlag für 1991 gibt erste Anhaltspunkte über den künftigen Kurs der Budgetpolitik und die daraus resultierenden Probleme. Bis zum Ende der laufenden Legislaturperiode (1994) ist ein weiterer Abbau des Nettodefizits im Bundeshaushalt auf 2,5% des Brutto-Inlandsproduktes vorgesehen. In der folgenden Untersuchung wird daher der Bundeshaushalt der Jahre 1990 und 1991 auch in seinen mittelfristigen Auswirkungen beleuchtet.

Die Budgetkonsolidierung zwischen 1987 und 1991

In der ersten Etappe der *Budgetkonsolidierung* wurde das Nettodefizit von 5,2% des Brutto-Inlandsproduktes (1986) auf 3,5% (1990) reduziert. Somit wurde der im Arbeitsübereinkommen von 1987 festgelegte Zeitablauf der Senkung des Nettodefizits eingehalten. Für 1991 ist eine weitere Herabsetzung auf 3,3% geplant. Eine Analyse der Ausgaben- und Einnahmenquote dokumentiert, daß der Ab-

Der Bund setzte 1990 die Budgetkonsolidierung fort. Das Nettodefizit sank auf 3,5% des BIP. Obwohl der Bundeshaushalt leicht restriktiv wirkte, behinderte er den Konjunkturaufschwung nicht. Für 1991 sieht der Bundesvoranschlag zwar einen weiteren Abbau des Nettodefizits auf 3,3% des BIP vor, jedoch ändern sich die Wirkungen auf die Wirtschaftsentwicklung spürbar. Den Rückgang des Defizits ermöglichten nur erhebliche Rücklagenauflösungen. Der BIP-relevante Saldo läßt erkennen, daß heuer merkliche expansive Effekte vom Bundeshaushalt ausgehen werden.

bau des Defizits auf der zurückhaltenden Ausgabenpolitik gründet. Die *Ausgabenquote* sank von 32,8% des Brutto-Inlandsproduktes im Jahr 1986 auf 29,9% 1990, gleichzeitig ging auch die *Einnahmenquote* von 27,6% auf 26,4% zurück. Daher konnte der Budgetkonsolidierung zwischen 1987 und 1990 trotz sinkender Einnahmenquote entsprochen werden.

Die Ausgabenzuwächse erreichten in einzelnen Jahren des Konsolidierungszeitraums den geringsten Wert seit Ende der fünfziger Jahre. Die Einnahmenquote ist vor allem aufgrund der Steuerreform und der Steuersenkung 1987, aber auch infolge der unterdurchschnittlich wachsenden Betriebseinnahmen gesunken.

1991 ermöglichen ebenfalls die im Vergleich zum BIP schwächer steigenden Ausgaben eine (weitere) Senkung der Defizitquote. Die um die Swap-Operationen bereinigten Ausgaben des Allgemeinen Haushalts erhöhen sich 1991 um 6,0%, also merk-

lich weniger als das Brutto-Inlandsprodukt (+6,9%), hingegen entspricht das erwartete Wachstum der Einnahmen (ohne Swap-Operationen) mit 6,7% etwa dem des BIP. Die Ausgabenquote sinkt 1991 auf 29,7%, die Einnahmenquote bleibt mit 26,4% unverändert.

Aus einer Gliederung der Ausgaben- und Einnahmenquote in ihre Komponenten ersieht man, in welchen Bereichen die Konsolidierung ansetzte und wo für die Zukunft Probleme erwachsen. Der Großteil der sinkenden Ausgabenquote betraf die Erstellung von öffentlichen Leistungen. Sowohl der Personalaufwand als auch die Investitionen leisteten in der Periode 1987/1990 einen

Die Budgetkonsolidierung war zwischen 1987 und 1991 großteils der zurückhaltenden Ausgabenpolitik zu danken.

wichtigen Beitrag zur Budgetkonsolidierung. Im Personalaufwand drückte 1988 die Verschiebung der Gehaltserhöhung um ein halbes Jahr die Quote merklich. Allerdings zeichnen sich bereits Grenzen für eine weitere Reduzierung der Quote öffentlicher Leistungen ab. Im Vergleich zu 1990 bleibt sie auch 1991 mit 11,9% des BIP konstant. Vor allem eine weitere Einschränkung der Investitionen dürfte künftig an Grenzen stoßen.

Auch die *Transfers* hatten einen nicht unerheblichen Anteil an der zurückhaltenden Ausgabenentwicklung. Neben Einflüssen aus der demographischen Entwicklung (sinkende Kinderzahl, eine Abnahme der An-

Der Bundeshaushalt im Überblick

Der vorläufige Gebarungserfolg für 1990 weist im Allgemeinen Haushalt Gesamtausgaben von 564,4 Mrd. S und Gesamteinnahmen von 501,5 Mrd. S aus. Das Nettodefizit beträgt somit 62,9 Mrd. S (3,5% des nominellen Brutto-Inlandsproduktes; 1989 3,7%, 1988 4,2%). Im Vergleich zum Voranschlag konnte der Abgang im Budgetvollzug um 3,4 Mrd. S verringert werden. Somit stützte der straffe Budgetvollzug auch 1990 — wie in den Vorjahren — die Konsolidierung, begünstigt durch die gute Konjunktur. Die Mehrausgaben im Budgetvollzug von rund 15 Mrd. S (für Personal, Exporthaftungen, Flüchtlingsbetreuung, Hochbauten, Bundesbahn u. a.) wurden durch die Entnahme von Rücklagen (für die Exportförderung), Mehreinnahmen an Steuern und Ausgabenrückstellungen gedeckt.

Im *Ausgleichshaushalt* standen Ausgaben von 60,1 Mrd. S Einnahmen von 123,0 Mrd. S gegenüber. Der Überschub im Ausgleichshaushalt muß dem Abgang im Allgemeinen Haushalt entsprechen. Von den Ausgaben im Ausgleichshaushalt entfallen 32,8 Mrd. S auf Finanzschuldtilgungen und 10,6 Mrd. S auf die Rückzahlung von Kassenstärkern. Die übrigen Ausgaben stehen im Zusammenhang mit Swap-Operationen.

Der *Bundesvoranschlag für 1991* sieht im *Allgemeinen Haushalt* Ausgaben von 600,5 Mrd. S und Einnahmen von 537,2 Mrd. S vor. Somit beträgt das Nettodefizit 63,3 Mrd. S (3,3% des BIP). Der *Ausgleichshaushalt* enthält Ausgaben von 76,9 Mrd. S und Einnahmen von 140,2 Mrd. S. Die Ausgaben im Ausgleichshaushalt umfassen Finanzschuldtilgungen (39,0 Mrd. S), Rückzahlungen von Kassenstärkern (35,0 Mrd. S) sowie Ausgaben im Zusammenhang mit Währungstauschverträgen (2,9 Mrd. S). Die Einnahmen setzen sich aus Kreditaufnahmen (102,3 Mrd. S), Aufnahmen von Kassenstärkern (35,0 Mrd. S) und Einnahmen im Zusammenhang mit Währungstauschverträgen (2,9 Mrd. S) zusammen. Die Währungstauschverträge erhöhen zwar das Niveau der Einnahmen und Ausgaben sowohl im Allgemeinen Haushalt als auch im Ausgleichshaushalt, beeinflussen jedoch nicht die Salden.

Die Zuwachsraten der Einnahmen und Ausgaben im Bundeshaushalt werden durch die zahlreichen institutionellen Änderungen (Umstellung der Wohnbauförderung vom Nettoprinzip auf das Bruttoprinzip, Einbeziehung der Swap-Operationen u. a.) erheblich verzerrt.

Der Bundeshaushalt 1990 und 1991

Übersicht 1

	1989 Erfolg	1990 Bundes- voranschlag	1990 Vorläufiger Erfolg	1989/90 Veränderung	1991 Bundes- voranschlag	1990/91 Veränderung
	Mrd S	Mrd S	Mrd S	In %	Mrd S	In %
Allgemeiner Haushalt						
Ausgaben	540,7	549,4	564,4	+4,4	600,5	+6,4
Einnahmen	478,0	483,1	501,5	+4,9	537,2	+7,1
Saldo	-62,7	-66,3	-62,9	+0,3	-63,3	+0,6
Ausgleichshaushalt						
Ausgaben	62,0	74,0	60,1	-3,1	76,9	+28,0
Einnahmen	124,7	140,3	123,0	-1,4	140,2	+14,0
Saldo	+62,7	+66,3	+62,9	+0,3	+63,3	+0,6

spruchsberechtigten in der Kriegsopferversorgung) waren auch die Verschiebung der Pensionsanpassung um ein halbes Jahr 1988 und Überweisungen von anderen Rechtsträgern

Der Großteil der sinkenden Ausgabenquote betraf die Erstellung von öffentlichen Leistungen.

an die Pensionsversicherungen für den gedämpften Verlauf der Transfers verantwortlich (dauerhafte Einsparungen verspricht letztgenannte Vorgangsweise jedoch nicht)

Für die *Finanzierungsausgaben* empfiehlt sich eine Trennung in Ausgaben für die Finanzschuldzinsen und in sonstige Ausgaben. Die sonstigen

Finanzierungsausgaben wachsen seit 1988 schwächer als das Brutto-Inlandsprodukt und stützen so die zurückhaltende Ausgabenentwicklung. Hingegen steigen die Zinsen für die Staatsschuld kräftig. Ihr Anteil am BIP nahm von 2,9% (1986) auf 3,3% (1990) zu und wird 1991 3,6% erreichen.

Wie deutlich die Zinsen für die Finanzschuld das Nettodefizit prägen und den Spielraum des Budgets verkleinern, läßt einerseits der Vergleich von Zinsen und Nettodefizit und andererseits die Entwicklung des „Primärdefizits“ erkennen¹⁾ Noch 1986 war das Nettodefizit deutlich höher gewesen als die Zinsen. Die Differenz betrug 2,3% des BIP (32,4 Mrd. S). 1990 hingegen erreichten die Zinsen schon fast das Niveau des Nettodefizit-

Ausgaben- und Einnahmenquoten

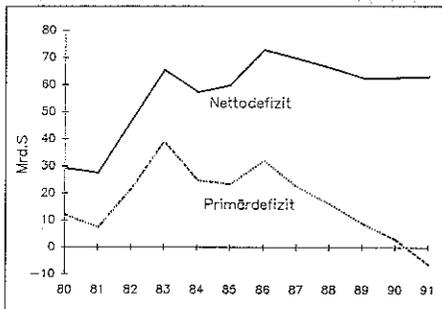
Übersicht 2

	1986 Erfolg	1987 Erfolg	1988 Erfolg	1989 Erfolg	1990 Vorläufiger Erfolg	1991 Bundesvor- anschlag
	In % des Brutto-Inlandsproduktes					
Ausgaben						
Erstellung von Leistungen	13,9	13,2	12,7	12,3	11,9	11,9
Personalaufwand	8,3	8,2	7,8	7,6	7,5	7,5
Investitionen	2,1	1,7	1,6	1,5	1,5	1,4
Laufender Sachaufwand und Erwerb von Liegenschaften	3,5	3,3	3,3	3,2	2,9	3,0
Umverteilung	10,4	10,9	10,5	10,0	9,6	9,7
Finanzierung ¹⁾	8,5	8,4	8,9	8,7	8,4	8,1
Zinsen	2,9	3,2	3,2	3,2	3,3	3,6
Sonstige	5,6	5,2	5,7	5,5	5,1	4,5
Ausgaben insgesamt ¹⁾	32,8	32,5	32,1	31,0	29,9	29,7
Einnahmen						
Steuern (netto) ²⁾	15,3	14,8	14,8	14,4	14,6	14,6
Steuerähnliche Einnahmen	4,4	4,3	4,4	4,2	4,1	3,7
Betriebs-einnahmen	5,0	4,9	4,9	4,7	4,5	4,3
Sonstige	2,9	3,8	3,8	4,0	3,2	3,8
Einnahmen insgesamt ²⁾	27,6	27,8	27,9	27,3	26,4	26,4
Nettodefizit	5,2	4,7	4,2	3,7	3,5	3,3

¹⁾ Ohne Schuldentilgungen, Zinsen im Zusammenhang mit Swap-Operationen und Ausgaben für die Wohnbauförderung — ²⁾ Ohne Zinseinnahmen im Zusammenhang mit Swap-Operationen und Steueranteile für die Wohnbauförderung

¹⁾ Das Primärdefizit, dessen Rolle in internationalen Budgetvergleichen an Bedeutung gewinnt, ergibt sich aus dem Nettodefizit minus der Ausgaben für Zinsen. Damit soll der unterschiedliche Einfluß der Zinssätze im internationalen Vergleich aber auch im Zeitablauf ausgeschaltet werden

Budgetsalden *Abbildung 1*

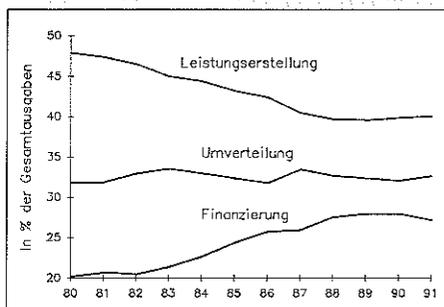


Das Primärdefizit entspricht dem Nettodefizit abzüglich der Zinsen.

zits Das Primärdefizit sank 1990 auf 2,9 Mrd S 1991 übertreffen die Zinsen bereits das Nettodefizit. Das Primärdefizit zeigt somit bereits einen Überschuß von 6,2 Mrd S, d.h. die Neuverschuldung wird weitgehend von den Zinsen bestimmt. Die künftige Konsolidierung wird daher maßgeblich von der Entwicklung des Zinsniveaus abhängen. Ohne gesetzliche Maßnahmen in verschiedenen Ausgabenbereichen wird der Gestaltungsspielraum des Budgets rasch enger, und eine weitere Verringerung des Nettodefizits wäre kaum zu erreichen.

Die Netto-Steuerquote der Einnahmen ist langfristig merklich gesunken (von 15,3% 1986 auf 14,6% 1990). Aufgrund der Progressionswirkung bleibt sie 1991 unverändert. Nach 1988 ging der Anteil der steuerähnlichen Einnahmen durch die Senkung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge und den absolut gleichbleibenden Abgeltungsbetrag an den Familienlastenausgleichsfonds leicht zurück. 1991 bewirkt die (vorübergehende) Aussetzung des Anteils an der Lohn-, Einkommen-, Körperschaft- und Kapitalertragsteuer von 2,29% für den Familienlastenausgleichsfonds

Ausgabenstruktur *Abbildung 2*



Die Ausgabenstruktur ist seit einigen Jahren stabil.

Komponenten des Budgetsaldos *Übersicht 3*

	1987 Erfolg	1988 Erfolg	1989 Erfolg	1990 Vorläufiger Erfolg	1991 Bundesvor- anschlag
	Mrd S				
Saldo laufender Transaktionen	-49,9	-38,2	-38,7	-28,0	-52,7
Investitionen	-24,5	-25,4	-25,3	-26,8	-27,2
BIP-relevanter Saldo	-74,4	-63,6	-64,0	-54,8	-79,9
Saldo vermögenswirksamer Transaktionen	+4,6	-2,9	+1,3	-8,1	+16,6
Saldo Allgemeiner Haushalt	-69,8	-66,5	-62,7	-62,9	-63,3

eine weitere Verringerung des Anteils der steuerähnlichen Einnahmen. Die Betriebseinnahmen dämpfen ebenfalls die Einnahmenquote, selbst wenn man institutionelle Änderungen (wie die Ausgliederung des Glücksspielmonopols aus dem Bundeshaus-

Die kräftig steigenden Ausgaben für Zinsen erschweren die Konsolidierung erheblich.

halt) unberücksichtigt läßt. Allein die sonstigen Einnahmen wachsen langfristig rascher als das BIP einerseits aufgrund von Vermögensveräußerungen und andererseits durch Rücklagenauflösungen — letztgenannte erbringen 1991 0,9% des BIP und verhindern dadurch ein weiteres Absinken der Einnahmenquote.

Zwar wirkte der Bundeshaushalt durch die Budgetkonsolidierung in den letzten Jahren restriktiv — auch 1990 wurde das BIP-relevante Defizit deutlich kleiner, im Vergleich zu 1989 nahm es um fast 9 Mrd S auf 54,8 Mrd S ab — sie hat aber dazu beigetragen, eine Konjunkturüberhitzung zu vermeiden. 1990 erreichte die Kapazitätsauslastung der österreichischen Wirtschaft den höchsten Wert seit Anfang der siebziger Jahre. Das rasche Wachstum der privaten Nachfrage gleicht das schwächere der öffentlichen Nachfrage mehr als nur aus. Die vermögenswirksamen Transaktionen trugen zur Konsolidierung weniger bei als vielfach vermutet. 1990 erhöhten sie das Nettodefizit sogar um mehr als 8 Mrd S, was allerdings auf die hohen Rücklagenzuführungen zurückzuführen war.

Die Steuerpolitik stützte die Konjunktur mittelfristig, weil sich durch den Rückgang der Brutto-Steuerquote von 24,9% (1986) auf 23,5% (1990) die Steuerbelastung um etwa 25 Mrd S verringert und damit die private Nachfrage stimuliert hat.

1991 ändert sich dieses Bild. Der BIP-relevante Saldo steigt sprunghaft um mehr als 25 Mrd S auf 79,9 Mrd S. Lediglich durch die Rücklagenauflösungen (vermögenswirksame Transaktionen) wird ein Überschuß in den vermögenswirksamen Transaktionen erreicht und das Nettodefizit auf dem Niveau von 1990 gehalten. Im laufenden Jahr läßt der Voranschlag vermuten, daß der Bundeshaushalt *expansiv* wirkt.

Die Budgetkonsolidierung hat in den einzelnen Aufgabenbereichen des Bundeshaushalts recht unterschiedlich gegriffen. Zurückhaltende Ausgabensteigerungen spiegeln vor allem die Bereiche „Straßen“ und „Sonstiger Verkehr“ — er umfaßt auch die großen Betriebe Bahn und Post — wider. Schließlich leistete auch die Landesverteidigung einen erheblichen Beitrag zur Budgetkonsolidierung. Hingegen weiteten sich die Ausgaben in der „Übrigen Hoheitsverwaltung“ markant aus, vor allem durch die Zinsen, die ausschließlich in diesen Aufgabenbereich fallen.

Insgesamt behinderte der Bund den Konjunkturaufschwung in den letzten Jahren trotz Konsolidierung nicht.

Die steigenden Aufwendungen für Zinsen verdrängen daher andere Aufgaben.

Der Bundesvoranschlag 1991 versucht, den steigenden Anteil der „Übrigen Hoheitsverwaltung“ zurückzudrängen — er sinkt erstmals seit mehreren Jahren. Überdurchschnittlich nehmen die Aufwendungen in den Bereichen „Erziehung und Unterricht“, „Wissenschaft und Forschung“ sowie „Industrie und Gewerbe“ zu. Allerdings ist der Anstieg im Bildungsbereich und in der Wissenschaft erst im Voranschlag 1991 ausgeprägt. Der langfristig expandierende Anteil von

Ausgaben nach Aufgabenbereichen

Übersicht 4

	1986 Erfolg	1987 Erfolg	1988 Erfolg	1989 Erfolg	1990 Vorläufiger Erfolg	1991 Bundes- voran- schlag
	In % der Gesamtausgaben					
Erziehung und Unterricht	9,1	9,2	8,8	8,8	9,0	9,2
Forschung und Wissenschaft	3,7	3,6	3,6	3,6	3,6	4,0
Kunst	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1
Kultus	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Gesundheit	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0
Soziale Wohlfahrt	24,9	26,2	26,1	25,9	24,9	24,8
Wohnungsbau ¹⁾	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Straßen	3,6	3,3	3,0	2,8	2,8	2,6
Sonstiger Verkehr	21,0	19,6	19,4	19,2	19,4	19,0
Land- und Forstwirtschaft	2,9	3,1	2,8	2,5	2,6	2,8
Energiewirtschaft	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Industrie und Gewerbe	3,2	3,2	4,1	3,7	3,3	3,5
Öffentliche Dienstleistungen	1,4	1,1	1,1	1,0	0,8	0,7
Private Dienstleistungen	0,9	0,8	0,8	0,8	1,0	1,1
Landesverteidigung	4,0	3,6	3,4	3,6	3,3	3,2
Staats- und Rechtssicherheit	3,3	3,2	3,1	3,1	3,2	3,3
Übrige Hoheitsverwaltung ²⁾	19,6	20,8	21,6	22,7	23,8	23,5
Zinsen	8,7	9,9	10,0	10,4	11,1	12,1
Übrige	10,9	10,9	11,6	12,3	12,7	12,4
Insgesamt ³⁾	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

¹⁾ Ohne Wohnbauförderungsausgaben an die Länder — ²⁾ Ohne Schuldtilgungen ohne Zinsen für Swap-Operationen

dern auch in anderen Ländern einen entscheidenden Beitrag zur Budgetkonsolidierung, weil sie vergleichsweise rasch zu ändern sind. Die Investitionsquote (Anteil der Investitionen

Investitionen weiterhin schwach

an den Gesamtausgaben) ist schon lange Zeit rückläufig, doch hat sich ihre Abnahme in den letzten Jahren beschleunigt. 1986 entfielen noch

Die öffentlichen Investitionen leisteten nicht nur in Österreich, sondern auch in anderen Ländern einen entscheidenden Beitrag zur Budgetkonsolidierung.

6,4% der Gesamtausgaben auf Investitionen, 1990 hingegen nur noch 4,9%. 1991 wird der Anteil auf 4,7% sinken und damit nur noch halb so groß sein wie Mitte der siebziger Jahre.

Für diese Entwicklung gibt es mehrere Ursachen: Zum einen haben sich die Prioritäten verschoben — der Straßenbau etwa hat an Bedeutung verloren, sodaß eine Verringerung dieser Ausgaben im Zuge der Konsolidierung leichter durchzusetzen war. Zum anderen wurden in der Vergangenheit in einigen Bereichen große Kapazitäten aufgebaut (etwa im Schulbereich) durch die sinkende Nachfrage war aber eine fortgesetzte Ausweitung zunächst nicht unmittelbar erforderlich. Schließlich werden Investitionen zunehmend außerbudgetär finanziert. Die später anfallenden Ausgaben (Verzinsung und Rückzahlung früher aufgenommenen Kredite durch den Bund) zählen dann zu den Finanzierungsaufwendungen. Diese Verlagerungen erschweren die Analyse der Konjunkturlwirkungen des Bundeshaushalts.

In der Struktur der Investitions-

Industrie und Gewerbe ist jedoch zum Teil auf die Zahlungen an die ÖIAG zurückzuführen.

Aus einer Aufgliederung der Ausgaben nach ökonomischen Kriterien wird ersichtlich, daß die Verlagerungen von der Erstellung öffentlicher Leistungen zu den Finanzierungsausgaben, die lange Zeit sehr ausgeprägt war, in den letzten Jahren kaum mehr zu beobachten ist. Wie schon in früheren Budgetanalysen hingewiesen wurde²⁾, hat sich der Anteil der Erstellung öffentlicher Leistungen mit etwas weniger als 40% des Budgetvolumens einer Untergrenze genähert, die jedoch kaum noch unterschritten werden kann, wenn nicht die Bereitstellung öffentlicher Leistungen gefährdet werden soll. Gleichzeitig ist der Anstieg der Finanzierungsausgaben

zum Stillstand gekommen. Die Transfers hielten ihren Anteil immer verhältnismäßig konstant.

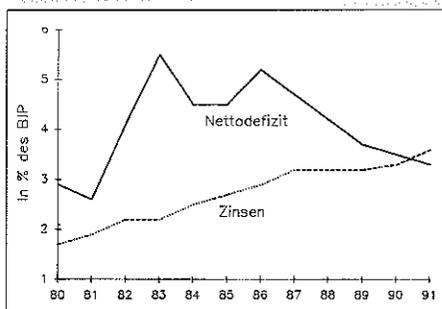
Diese in den letzten Jahren recht stabile Struktur der Budgetausgaben könnte auch damit zusammenhängen, daß jene Ausgaben, die leicht zu beeinflussen waren, bereits Untergrenzen erreicht haben. Künftig muß die

Im Jahr 1990 wirkte der Bundeshaushalt restriktiv. Der Voranschlag für 1991 läßt hingegen expansive Effekte erkennen.

Konsolidierung auch die gesetzlichen Verpflichtungen erfassen — dazu fehlen aber noch die Entscheidungen bzw. sie wirken sich noch nicht im Bundeshaushalt aus. Erst dann wird sich die Ausgabenstruktur wahrscheinlich wieder deutlicher verschieben.

Die öffentlichen Investitionen leisteten nicht nur in Österreich, son-

Nettodefizit und Zinsen Abbildung 3



Die Zinsausgaben übersteigen 1991 bereits das Nettodefizit.

Ausgaben in ökonomischer Gliederung

Übersicht 5

	1989 Erfolg	1990 Bundesvor- anschlag	1990 Vorläufiger Erfolg	1989/90 Veränderung	1991 Bundesvor- anschlag	1990/91 Veränderung
	Mrd S	Mrd S	Mrd S	In %	Mrd S	In %
Ausgaben zur						
Erstellung von Leistungen	205,9	212,7	216,2	+5,0	230,3	+6,5
Umverteilung	188,2	170,6	173,6	+3,2	187,4	+7,9
Finanzierung	166,6	186,1	174,6	+4,8	182,8	+4,7
Insgesamt	540,7	549,4	564,4	+4,4	600,5	+6,4

²⁾ Lehner G. „Bundesvoranschlag 1990: Weiterer Abbau des Defizits“ WIFO-Monatsberichte 1989 62(12)

Ausgaben für Aufträge

Übersicht 6

	1989	1990	1990	1989/90	1991	1990/91
	Erfolg	Bundesvoranschlag	Vorläufiger Erfolg	Veränderung	Bundesvoranschlag	Veränderung
	Mrd S	Mrd S	Mrd S	In %	Mrd S	In %
Investitionen.	253	263	268	+ 6,0	272	+ 1,4
Bauten	16,3	15,7	16,6	+ 1,5	15,1	- 8,9
Ausrüstungen	9,0	10,6	10,2	+ 14,2	12,1	+ 18,1
Laufender Sachaufwand	51,7	54,1	53,6	+ 3,6	56,9	+ 6,3
Insgesamt	77,0	80,4	80,4	+ 4,4	84,1	+ 4,6

ausgaben des Bundes ergibt sich langfristig eine spürbare Verschiebung von den Bauten zu den Ausrüstungen. In den siebziger Jahren flossen noch rund 80% der Bundesinvestitionen in Bauvorhaben, jetzt sind nur noch 55% der Investitionsausgaben des Bundes dafür vorgesehen. Da der Importanteil der Ausrüstungen erheblich höher ist als jener der Bauten, dämpft diese Entwicklung zusätzlich zum geringeren Niveau der Investitionsausgaben auch die Nachfragewirkungen.

In den letzten Jahren schränkte der Bund seine *Ausgaben für Bauten* auch absolut ein. Mit 16,6 Mrd S waren sie 1990 zwar um 1,5% höher als 1989, sie blieben jedoch deutlich unter dem Niveau von Mitte der achtziger Jahre (1985 20,1 Mrd S). 1991 ist eine merkliche Verringerung der Ausgaben für Bauinvestitionen auf 15,1 Mrd S vorgesehen (-8,9%). Besonders deutlich gehen die Ausgaben für Straßen zurück. 1990 gab der Bund für den Neubau von Straßen 3,31 Mrd S aus (1989 3,37 Mrd S). 1991 sind nur noch 3,18 Mrd S geplant (Anfang der achtziger Jahre wurde mehr als doppelt so viel investiert). Im Gegensatz dazu werden die Ausgaben für Hochbauten ausgeweitet. 1990 stagnierten sie bei 5,9 Mrd S, für 1991 ist aber eine Zunahme auf 6,5 Mrd S geplant (mehr als 10%), wodurch auch eine reale Steigerung möglich ist. Der Schwerpunkt der Investitionen im Hochbau liegt im Bereich der Universitäten und Schulen.

Die *Ausrüstungen* erforderten 1990 10,2 Mrd S, um 14,2% mehr als 1989. 1991 sind für diese Investitionen 12,1 Mrd S (+18,1%) vorgesehen. Der kräftige Anstieg geht zum Teil auf Sonderanlagen der Betriebe (Bahn und Post) zurück. Bereits 1990 wurde das Budget dafür um 25% auf 3,8 Mrd S aufgestockt. 1991 sind diese Investitionen mit 5,1 Mrd S um fast

ein Drittel höher veranschlagt als im Erfolg 1990. Auch die Investitionen für Maschinen (insbesondere im EDV-Bereich) werden stark ausgeweitet.

Die zurückhaltende Ausgabenpolitik — die Budgetkonsolidierung — spiegelt sich auch in den laufenden Ausgaben für Güter und Leistungen, die in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) dem öffentlichen Konsum zugerechnet werden. Die investitionsähnlichen Ausgaben für die Landesverteidigung sanken von 4,7 Mrd S (1989) auf 4,1 Mrd S (1990); 1991 sind 3,6 Mrd S vorgesehen. Auch in den Instandhaltungen wirkt sich die Konsolidierung merklich aus. 1990 wurden für diese Zwecke 7,5 Mrd S ausgegeben (gegenüber 7,7 Mrd S 1989). 1991 steigen die Aufwendungen für Instandhaltungen zwar wieder auf das Niveau von 1989 über mehrere Jahre hinweg zeigt sich damit aber real ein Rückgang.

Insgesamt ermöglichen die Zuwachsraten der *Ausgaben für Aufträge* zwar eine geringfügige reale Zunahme in der Bereitstellung öffentlicher Leistungen, sie bleiben aber doch deutlich unter dem Wachstum des BIP. Die Ausgaben für Aufträge werden somit spürbar von den Konsolidierungsbemühungen beeinflusst.

Die Ausgaben an private Haushalte umfassen einerseits den Personalaufwand für die aktiven Bundesbediensteten (einschließlich der Landeslehrer) und andererseits die Transfers. Insgesamt flossen den privaten

Haushalten aus dem Bundeshaushalt 1990 308,7 Mrd S zu. 1991 sind 332,9 Mrd S veranschlagt.

1990 ließen diese Ausgaben eine gewisse Zurückhaltung erkennen. Sie wuchsen mit 4,2% etwas langsamer als der Durchschnitt der Ausgaben. 1991 steigen sie hingegen wieder kräftig. Die Zunahme von 7,8% übertrifft jene des Brutto-Inlandsproduk-

Kräftiger Anstieg der Transfers

tes. Am persönlichen Bruttoeinkommen halten diese Ausgaben einen Anteil von 18,4% der damit deutlich niedriger ist als in den achtziger Jahren.

Der *Personalaufwand* für die aktiven Bundesbediensteten stieg 1990 um 5,8%. Unter Berücksichtigung der Personalausweitungen dürften die Pro-Kopf-Gehälter um rund 5% angehoben worden sein, geringfügig weniger als die Löhne und Gehälter in der gesamten Wirtschaft. Im Vollzug wurden die Personalausgaben 1990 um gut 3% überschritten, da die öffentlich Bediensteten mit 1. April 1990 eine zusätzliche Gehaltserhöhung von 350 S pro Monat erhielten. Mit 1. Jänner 1990 war bereits eine allgemeine Steigerung der Gehälter um 2,9% in Kraft getreten. Insgesamt betrug daher die allgemeine Gehaltserhöhung 1990 rund 4%. Somit entfiel etwa 1 Prozentpunkt der Zunahme der Gehälter pro Kopf auf Spartenregelungen und höhere Nebengebühren. Die Ausgaben für die Nebengebühren stiegen 1990 um 10,7% auf 13,5 Mrd S.

Die Personalaufwandsersatzte für die aktiven Landeslehrer erforderten 1990 23,8 Mrd S (+5,8%), die im Sachaufwand enthaltenen personalaufwandsähnlichen Zahlungen stie-

Ausgaben an private Haushalte

Übersicht 7

	1989	1990	1990	1989/90	1991	1990/91
	Erfolg	Bundesvoranschlag	Vorläufiger Erfolg	Veränderung	Bundesvoranschlag	Veränderung
	Mrd S	Mrd S	Mrd S	In %	Mrd S	In %
Personalaufwand ¹⁾	128,0	131,3	135,1	+ 5,5	145,5	+ 7,7
Transfers an private Haushalte	168,2	170,6	173,6	+ 3,2	187,4	+ 7,9
Insgesamt	296,2	301,9	308,7	+ 4,2	332,9	+ 7,8
In % des persönlichen Bruttoeinkommens	19,0	17,9	18,3		18,4	

¹⁾ Aktive Bedienstete einschließlich Landeslehrer und personalaufwandsähnliche Ausgaben im Sachaufwand

Transferausgaben

Übersicht 8

	1989	1990	1990	1989/90	1991	1990/91
	Erfolg	Bundesvoranschlag	Vorläufiger Erfolg	Veränderung	Bundesvoranschlag	Veränderung
	Mrd S	Mrd S	Mrd S	in %	Mrd S	in %
Pensionen ¹⁾	48,7	51,0	51,7	+ 6,2	55,5	+ 7,5
Zuschüsse zur Pensionsversicherung	57,1	55,6	54,3	- 4,9	58,9	+ 8,4
Familienbeihilfen	31,0	30,9	33,3	+ 7,6	33,5	+ 0,4
Arbeitslosenunterstützung ²⁾	15,5	16,1	18,1	+ 16,6	21,0	+ 16,3
Kriegsopferversorgung	5,9	6,0	6,0	+ 1,7	6,2	+ 2,2
Sonstige	10,0	11,0	10,2	+ 2,1	12,3	+ 20,6
Insgesamt	168,2	170,6	173,6	+ 3,2	187,4	+ 7,9

¹⁾ Einschließlich Landeslehrer — ²⁾ Einschließlich Karenzgeld

gen hingegen 1990 nur geringfügig um 1,7% auf 7,9 Mrd S

Am 1. Jänner 1991 wurden die Gehälter allgemein um 5,9% erhöht. Unter Berücksichtigung der zusätzlichen Planstellen läßt der für das laufende Jahr veranschlagte Personalaufwand eine Zunahme der Pro-Kopf-Gehälter um rund 7% erwarten, die damit etwas über dem Durchschnitt in der gesamten Wirtschaft liegt. Die öffentlich Bediensteten könnten so heuer das leichte Zurückbleiben in ihrer Gehaltsentwicklung vom Vorjahr wieder aufholen. Die Differenz zwischen der tatsächlichen Steigerung der Pro-Kopf-Gehälter und der allgemeinen Gehaltserhöhung dürfte auch 1991 etwa 1 Prozentpunkt betragen. Im Gegensatz zum Vorjahr werden heuer die personalaufwandsähnlichen Ausgaben mit 8,6% überdurchschnittlich ausgeweitet, sie sind mit 8,55 Mrd S präliminiert.

Recht unterschiedlich entwickeln sich die einzelnen Komponenten der *Transfers*. Die Ausgaben für die Pensionen der Beamten (einschließlich Landeslehrer) steigen kräftig, ebenso die Zahlungen im Rahmen der Arbeitslosenunterstützung und die Bundeszuschüsse zur Pensionsversicherung (einschließlich Ausgleichszulagen und Überweisung an die Arbeitslosenversicherung). Hingegen nehmen die Ausgaben für Kriegsopfer nur schwach zu, die Aufwendungen für Familienbeihilfen stagnieren nahezu.

Maßgeblich beeinflusst werden die Aufwendungen für die *Pensionen* der *Beamten* auch durch die in den letzten Jahren rascher steigende Zahl der Pensionisten (im öffentlichen Dienst). Immer mehr Beamte treten bereits mit dem 60. Lebensjahr in den Ruhestand. Nur 5% bleiben bis zum 65. Lebensjahr aktiv. 1990 erforderten die

Pensionen (einschließlich Landeslehrer) 51,7 Mrd S (+6,2%), 1991 sind 55,5 Mrd S präliminiert.

Die Entwicklung der *Bundeszuschüsse zu den Pensionsversicherungen* verläuft ebenfalls recht differenziert. 1990 unterschritten sie aufgrund von Überweisungen aus dem Reservefonds für die Arbeitslosenversicherung an die Pensionsversicherungen von rund 4,9 Mrd S der guten Beschäftigungssituation und der dadurch steigenden Beitragszahlungen mit 54,3 Mrd S den Wert von 1989. Für 1991 wurden die Zuschüsse an die Pensionsversicherungen mit 58,9 Mrd S um 8,4% höher veranschlagt als 1990, obwohl auch heuer aus dem Reservefonds nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz und von der allgemeinen Unfallversicherungsanstalt insgesamt 3,3 Mrd S an die Pensionsversicherungen überwiesen werden. Das dämpft den Bundesbeitrag, der ohne diese Transfers heuer spürbar gestiegen wäre.

Der Bundesvoranschlag 1991 zeigt, daß die Bundeszuschüsse zur Pensionsversicherung künftig wieder kräftiger steigen dürften.

Die Aufwendungen für die *Arbeitslosenversicherung* (einschließlich Notstandshilfe und Karenzgeld) steigen ebenfalls rasch. Aufgrund der wachsenden Zahl der Arbeitslosen wurden schon 1990 die präliminierten Ausgaben im Vollzug erheblich überschritten. Sie waren um 16,6% höher als 1989. 1991 erfordert die Arbeitslosenunterstützung 21,0 Mrd S, um 16,3% mehr als 1990. Die Zahl der Arbeitslosen wird heuer im Durchschnitt um rund 20.000 Personen zunehmen, gegenüber 1990 entspricht dies einer Steigerung von 12%. Außerdem wur-

den die Leistungen für Arbeitslose verbessert.

Da die Zahl der Anspruchsberechtigten kaum zunimmt, stagnieren 1991 die *Familienbeihilfen* nahezu. 1990 wurden sie aufgrund von Erhöhungen der Beihilfen und einer Verbesserung der Leistungen (Familienzuschlag) im Vollzug kräftig ausgeweitet (auf 33,3 Mrd S).

Die *Zinsen für die Finanzschuld* sind, wie erwähnt, ein zentraler Faktor der Budgetpolitik. Sie erforderten 1990 65,6 Mrd S, wovon jedoch 5,7 Mrd S auf Zinsen im Zusammenhang mit Währungstauschverträgen entfielen. Ihnen stehen gleich hohe

Kräftige Zunahme der Finanzschuldzinsen

Einnahmen gegenüber, sodaß diese Transaktionen saldenneutral sind. Im Vollzug ergaben sich 1990 für den Finanzschuldenaufwand sogar leichte Einsparungen. Für 1991 sind die Finanzschuldzinsen (ohne Swap-Operationen) mit 69,55 Mrd S veranschlagt (+16,1% gegenüber 1990). Noch 1990 war mehr als die Hälfte der Zunahme der Ausgaben für Zinsen auf die wachsende Finanzschuld (Mengeneffekt) zurückzuführen. Für 1991 ist ein stärkerer Einfluß der steigenden Zinssätze (Preiseffekt) auf den Finanzschuldenaufwand zu erkennen. Ihr Anteil an der Zunahme der Zinsausgaben beträgt im Bundesvoranschlag 1991 mehr als 50%.

Wie sehr die steigenden Zinsausgaben den Budgetspielraum bereits einengen, zeigt folgendes Beispiel: 1989 erforderten die Zinsausgaben (ohne Swap-Operationen) 20,9% der Netto-Steuereinnahmen, 1990 bereits 21,2% und 1991 23,1%. Neben den Finanzschuldzinsen wächst auch der sonstige Finanzschuldenaufwand rasch. Er nahm von 1,2 Mrd S 1990 auf 2,1 Mrd S 1991 zu, wovon jedoch 0,3 Mrd S im Zusammenhang mit Swap-Operationen stehen, die durch gleich hohe Einnahmen saldenneutral sind.

Erheblich ausgeweitet werden auch die Überweisungen an die ASFINAG und ÖIAG. Sie dienen auch der Tilgung und Verzinsung von Schulden, die diese Rechtsträger mit Bundeshaftung aufgenommen haben. 1990 mußten dafür 8,7 Mrd S bereit-

Ausgaben für Finanzierung

Übersicht 9

	1989 Erfolg	1990 Bundesvor- anschlag	1990 Vorläufiger Erfolg	1989/90 Veränderung	1991 Bundesvor- anschlag	1990/91 Veränderung
	Mrd S	Mrd S	Mrd S	In %	Mrd S	In %
Finanzschuldenaufwand ¹⁾	60,3	67,9	66,8	+10,9	78,9	+18,0
Transfers an andere Träger öffentlichen Rechtes						
Wohnbauförderung	16,0	17,4	17,4	+9,1	19,7	+12,8
Technologiefonds	2,6	1,0	0,9	-64,8	1,2	+26,0
Sonstige	24,7	27,2	26,8	+8,5	26,7	-0,4
Investitionsförderung	15,4	16,0	15,6	+1,5	17,1	+9,2
Beteiligungen Darlehen	2,2	3,5	3,2	+48,2	4,2	+30,7
Transfers an Unternehmungen ²⁾	27,9	27,6	28,5	+2,2	32,8	+15,1
Sonstige	17,5	5,5	15,4	-12,0	2,2	-85,7
Insgesamt	166,6	166,1	174,6	+4,8	182,8	+4,7

¹⁾ Ohne Tilgungen einschließlich Swap-Zinsen — ²⁾ Einschließlich Haftungen

gestellt werden, 1991 wurden bereits 10,4 Mrd. S veranschlagt. 6,7 Mrd. S davon entfallen auf die ÖIAG und 3,7 Mrd. S auf die ASFINAG. Diese Zahlungen an die Sondergesellschaften und die ÖIAG engen den Budgetspielraum auch künftig stark ein. An die Banken (Creditanstalt und Länderbank) überwies der Bund 1990 1,1 Mrd. S. Im Bundesvoranschlag 1991 sind dafür bereits 1,3 Mrd. S vorgesehen.

Ein wichtiger Bereich der Finanzierungsausgaben sind die *Haftungen*, vor allem im Rahmen der Exportförderung. Insgesamt wendete der Bund 1990 dafür 9,7 Mrd. S auf, davon entfielen 9,1 Mrd. S auf die Exporthaftungen. In diesem Bereich traten 1990 im Budgetvollzug erhebliche Überschreitungen auf, die jedoch aus Rücklagen gedeckt wurden. Die Ausgaben für Exporthaftungen erhöhen den Budgetsaldo (den Abgang) kaum, weil sie weitgehend durch Haftungsentgelte (Kostenersätze) sowie aus Rückersätzen von Haftungsinanspruchnahmen gedeckt werden. Das gilt auch für 1991. Im laufenden Jahr sind die Ausgaben für die Exporthaftungen mit 8,8 Mrd. S veranschlagt und können fast ausschließlich durch zweckgebundene Einnahmen finanziert werden.

Die *sonstigen Förderungs Ausgaben* entwickeln sich recht unterschiedlich. Sowohl die Förderungen des Fremdenverkehrs als auch des industriell-gewerblichen Sektors sind rückläufig. Hier hat sich die Konsolidierung deutlich ausgewirkt. Für die Fremdenverkehrsförderung wurden 1990 0,46 Mrd. S ausgegeben, gleich viel wie 1989. Für 1991 wurde mit 0,42 Mrd. S hingegen um fast 10% weniger veranschlagt als 1990. Im indu-

striell-gewerblichen Bereich sind die meisten Aktionen ebenfalls geringer dotiert. Die Mittel für die Top-Aktion bleiben mit 0,4 Mrd. S unverändert, ebenso jene für die Finanzierungsgarantiegesellschaft. Im Gegensatz dazu ist für 1991 eine erhebliche Aufstockung der Förderungen im Rahmen des Arbeitsmarktförderungsgesetzes geplant (auf 1,59 Mrd. S). 1990 wurden in diesem Bereich 0,59 Mrd. S ausgegeben (1989 0,43 Mrd. S). Von diesen Förderungen entfallen 1991 0,4 Mrd. S (1990 0,1 Mrd. S) auf Darlehen.

Auch für die Landwirtschaft wurden die Förderungsmittel spürbar angehoben, sowohl für die Zinszuschüsse im Rahmen der Agrarinvestitionskredite (1991 0,81 Mrd. S, 1990 0,67 Mrd. S) als auch für die Bergbauernzuschüsse (1991 1,07 Mrd. S, 1990 0,95 Mrd. S, 1989 0,75 Mrd. S).

Eine wichtige Rolle in den Finanzierungsausgaben spielen ferner die *Transfers an andere öffentliche Rechtsträger*. Sie erfordern 1991 insgesamt 47,6 Mrd. S, um 5,5% mehr als 1990 (45,1 Mrd. S). Sie steigen rascher als die Gesamtausgaben des Bundes. Die Wohnbauförderung, die von den Steuereinnahmen bestimmt wird, ist die wichtigste Komponente dieser Transfers. 1991 wurde sie mit 19,7 Mrd. S veranschlagt (+12,8% gegenüber 1990). Die sonstigen Transfers sind 1991 dadurch gedämpft, daß die Überweisungen an den Krankenanstalten-Zusammenarbeitsfonds eingestellt und der Finanzierungsbeitrag für Krankenanstalten anders verbucht wird. Daher beruht dieser Rückgang nur auf einer institutionellen Änderung.

Neben den Bundeszuschüssen zur Pensionsversicherung und den

Ausgleichszulagen erhalten die Sozialversicherungsträger 1991 weitere Überweisungen vom Bund in der Höhe von 4,9 Mrd. S (+12% gegenüber 1990), vor allem zur Finanzierung der Bauernkrankenkasse u. ä. Die Transfers an die Gebietskörperschaften sind ebenfalls erheblich (1991 8,6 Mrd. S, 1990 8 Mrd. S). Auch sie werden überproportional ausgeweitet.

Bemerkenswert kräftig nehmen die Aufwendungen für *Beteiligungen* und *Darlehen* zu. 1990 wendete der Bund 2,4 Mrd. S für Beteiligungen auf (gegenüber 1,4 Mrd. S 1989). Diese Ausweitung kam vor allem dem Bankenbereich zugute. 1991 setzt sich die Entwicklung fort. Die Ansätze für Beteiligungen wurden 1991 um 23% gegenüber dem Vorjahr (auf rund 3 Mrd. S) erhöht. Offenbar beabsichtigt der Bund, zunächst mit Kapitalerhöhungen mitzuziehen und erst dann Anteile zu verkaufen. 1990 übertrafen die Beteiligungserlöse mit 1,9 Mrd. S die Ausgaben für Beteiligungen bloß um 0,5 Mrd. S. 1991 beträgt der Überschuß 1,5 Mrd. S und dient dem Abbau des Nettodefizits.

Daraus ist zu ersehen, daß die Budgetwirkungen aus den Beteiligungstransaktionen auf den Budgetsaldo viel geringer sind als die reinen Verkäufe vermuten ließen.

Steuereinnahmen noch von der Steuerreform geprägt

Die wichtigste Finanzierungsquelle des Bundeshaushalts sind die *Steuern*. Sie erbringen rund 56% der gesamten Einnahmen im Allgemeinen Haushalt. Rund ein Drittel der vom Bund eingehobenen Steuern wird jedoch an andere Gebietskörperschaften und Fonds überwiesen (Familienlastenausgleichsfonds, Katastrophenfonds, Wasserwirtschafts- und Umweltfonds). Es empfiehlt sich, die Entwicklung der Steuern anhand des Bruttoaufkommens darzustellen, weil damit die Wirkungen steuerpolitischer Maßnahmen besser untersucht werden können.

1990 nahm der Bund 425,1 Mrd. S an Steuern ein, um 9,5 Mrd. S mehr als ursprünglich veranschlagt. Dadurch stieg die Steuerquote auf 23,5% (1989 23,1%, 1988 24,0%). 1991 wird ein Bruttoaufkommen von 455,9 Mrd. S erwartet (+7,2% gegen-

Einnahmen in ökonomischer Gliederung

Übersicht 10

	1989	1990	1990	1989/90	1991	1990/91
	Erfolg	Bundesvoranschlag	Vorläufiger Erfolg	Veränderung	Bundesvoranschlag	Veränderung
	Mrd S	Mrd S	Mrd S	In %	Mrd S	In %
Steuern (netto)	257,0	274,1	282,4	+ 9,9	301,8	+ 6,9
Steuerähnliche Einnahmen	71,0	71,2	74,0	+ 4,3	72,1	- 2,6
Betriebseinnahmen	79,2	82,9	81,7	+ 3,1	84,0	+ 2,8
Sonstige	70,8	54,9	63,4	- 10,3	79,4	+ 25,1
Insgesamt	478,0	483,1	501,5	+ 4,9	537,2	+ 7,1
Anteile in %						
Steuern (netto)	53,8	56,7	56,3		56,2	
Steuerähnliche Einnahmen	14,8	14,7	14,8		13,4	
Betriebseinnahmen	16,6	17,2	16,3		15,6	
Sonstige	14,8	11,4	12,6		14,8	
Insgesamt	100,0	100,0	100,0		100,0	

über 1990) Die Steuerquote bleibt damit annähernd konstant

Die *Steuerstruktur* verschiebt sich merklich zu den Steuern vom Einkommen. Begünstigt wurde dieser Trend durch die Einführung der Kapitalertragsteuer auf Zinsen. Diese Verlagerungen in der Steuerstruktur entsprechen den Tendenzen in anderen westlichen Industrieländern und verringern auch die Abweichungen.

1990 war die Entwicklung der Steuereinnahmen noch stark von der Steuerreform geprägt. Die Kapitalertragsteuer auf Zinsen brachte 1990 erstmals die vollen Erträge eines Jahres. Das erklärt neben dem steigenden Zinsniveau die hohe Zuwachsrate. Die Einnahmen aus der Kapitalertragsteuer auf Zinsen betragen 1990 7,2 Mrd S, mehr als doppelt so viel wie 1989. Im *Lohnsteueraufkommen* spiegeln sich 1990 ebenfalls zeitliche Verschiebungseffekte: 1989 dämpften sie die Einnahmen merklich, 1990 er-

möglichten sie Mehreinnahmen von etwa 3 bis 3,5 Mrd S. Trotz dieser Effekte blieb der Anteil der Lohnsteuer am Masseneinkommen mit 9,4% (1990) merklich unter dem langjährigen Durchschnitt und entsprach etwa dem Niveau Anfang der achtziger Jahre.

Die *Steuern vom Einkommen* aus Besitz und Unternehmung stiegen 1990 bedeutend schwächer als 1989. Dadurch ging ihr Anteil an den Einkommen wieder zurück, obwohl in diesem Jahr die Kapitalertragsteuer auf Zinsen erstmals voll wirksam wurde. Die hohen Vorauszahlungen für 1989, die in dieser Periode die kräftige Zunahme verursachten, könnten möglicherweise 1990 geringere Abschlußzahlungen bewirkt und damit das Aufkommen gedämpft haben. Diese Steuern standen gegenüber der Lohnsteuer unter einem gegenläufigen Zeiteffekt: 1989, im Jahr der Steuerreform, war der Anteil der

Steuern von Besitz und Unternehmung an den entsprechenden Einkommen sprunghaft auf 16% gestiegen (1988 13,9%), 1990 sank er auf 15,6%, und für 1991 sind 15,3% präliminiert.

Die *Steuern vom Aufwand und Verbrauch* nahmen 1990 mit +5,7% langsamer zu als das BIP. Die Umsatzsteuer erreichte mit 154,5 Mrd S und einer Zuwachsrate von 6,7% ebenfalls nicht das BIP-Wachstum, denn der private Konsum blieb hinter der Steigerungsrate des BIP zurück, und auch die übrigen Komponenten der Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage (mehrwertsteuerpflichtige Investitionen) erhöhten sich schwächer als das BIP. Die Erträge aus Tabaksteuer und Mineralölsteuer wuchsen gleichfalls nur unterdurchschnittlich. Im Gegensatz zu den Steuern vom Aufwand und Verbrauch wuchsen die Einnahmen aus den Steuern vom Vermögen und Vermögensverkehr 1990 kräftig (+11,5%), allein die Einnahmen aus der Erbschafts- und Schenkungssteuer nahmen weniger zu.

1991 ebbten die Einflüsse der Steuerreform ab. Die Progressionswirkung der Lohnsteuer bleibt spürbar. Der Anteil der Lohnsteuer am Masseneinkommen steigt auf 9,8%, bleibt damit aber noch immer deutlich unter dem Wert der Jahre vor der Steuerreform. Die Zuwachsrate der übrigen Steuern vom Einkommen ist niedriger, da die Gewinne gebremst zunehmen und der schwache Dollarkurs sowie sinkende Kurse der Wert-

Steuereinnahmen

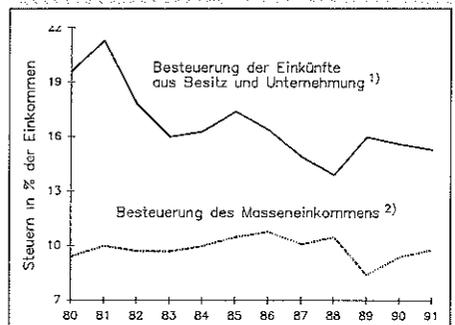
Übersicht 11

Brutto

	1989	1990	1990	1989/90	1991	1990/91
	Erfolg	Bundesvoranschlag	Vorläufiger Erfolg	Veränderung	Bundesvoranschlag	Veränderung
	Mrd S	Mrd S	Mrd S	In %	Mrd S	In %
Steuern						
Vom Einkommen	157,0	174,0	180,8	+ 15,2	197,9	+ 9,5
Von Aufwand und Verbrauch	205,8	215,9	217,9	+ 5,9	230,3	+ 5,7
Von Vermögen und Vermögensverkehr	15,6	16,6	17,4	+ 11,5	18,2	+ 4,6
Von Einfuhren	8,8	9,3	9,0	+ 2,3	9,5	+ 5,6
Insgesamt	387,2	415,8	425,1	+ 9,8	455,9	+ 7,2
Anteile in %						
Steuern						
Vom Einkommen	40,5	41,9	42,5		43,4	
Von Aufwand und Verbrauch	53,2	51,9	51,3		50,5	
Von Vermögen und Vermögensverkehr	4,0	4,0	4,1		4,0	
Von Einfuhren	2,3	2,2	2,1		2,1	
Insgesamt	100,0	100,0	100,0		100,0	

Besteuerung der Einkommen

Abbildung 4



Seit 1989 liegt die Besteuerung des Masseneinkommens unter dem langjährigen Durchschnitt. — 1) Einkommensteuer, Gewerbesteuer, Körperschaftsteuer und Kapitalertragsteuern in % des Einkommens aus Besitz und Unternehmung (ohne Staat) und der unverteilten Gewinne. — 2) Lohnsteuer in % des Masseneinkommens (brutto).

papiere und Aktien die steuerpflichtigen Gewinne der Jahre 1989/90, die in den Steuereinnahmen 1991 wirken, ebenfalls erheblich gedämpft haben. Schließlich wird auch die Aufstockung der Pensionsrückstellungen die Steuereinnahmen drücken. Der Anteil der Steuern vom Einkommen an den Einkommen aus Besitz und Unternehmung geht daher weiter leicht zurück.

Die Steuern vom Aufwand und Verbrauch steigen 1991 mit +5,7% etwa gleich stark wie 1990, bleiben aber auch heuer hinter dem Zuwachs des Brutto-Inlandsproduktes zurück und dämpfen somit die Steuerquote. Die Steuern vom Vermögen werden ebenfalls merklich langsamer wachsen als 1990. Insgesamt dürfte die Schätzung der Steuereinnahmen für das laufende Jahr realistisch sein.

1991 ebbt die Einflüsse der Steuerreform ab, und die Progressionswirkung der Lohnsteuer bleibt spürbar. Der Anteil der Lohnsteuer am Masseneinkommen steigt auf 9,8%, verharrt damit aber noch immer deutlich unter dem Wert der Jahre vor der Steuerreform.

Netto verblieben dem Bund 1990 mit 282,4 Mrd S um 9,9% mehr an Steuereinnahmen als 1989, die Netto-Steuerquote hat sich geringfügig erhöht. 1991 werden die Steuereinnahmen des Bundes (301,8 Mrd S) gegenüber 1990 um 6,9% zunehmen. Allerdings erhöhten sich durch die vorübergehende Aussetzung der Überweisungen von Steueranteilen an den Familienlastenausgleichsfonds für 1991 die Einnahmen des Bundes zusätzlich um 1,8 Mrd S. Ohne diese Maßnahme wäre die Netto-Steuerquote leicht gesunken.

Die *steuerähnlichen Einnahmen*, die zum größten Teil für soziale Aufgaben zweckgebunden sind, entwickeln sich sowohl 1990 als auch 1991 unterdurchschnittlich. 1990 war die Zunahme durch die Einflüsse aus der Senkung des Arbeitslosenversicherungsbeitrags und dem absolut unveränderten Abgeltungsbetrag an den Familienlastenausgleichsfonds von 9,5 Mrd S gedämpft. Lediglich die Dienstgeberbeiträge zum Familienla-

stenausgleichsfonds stiegen 1990 mit +8,8% (auf 29,5 Mrd S) überdurchschnittlich. Insgesamt erbrachten die steuerähnlichen Einnahmen 1990 74,0 Mrd S.

Im Voranschlag 1991 bleiben die steuerähnlichen Einnahmen durch den erwähnten vorübergehenden Wegfall der Lohn- und Einkommensteueranteile an den Familienlastenausgleichsfonds um rund 3,6 Mrd S unter dem Vorjahreswert.

Im Bundesvoranschlag 1991 sind die steuerähnlichen Einnahmen daher mit 72,1 Mrd S um 2,6% niedriger veranschlagt als 1990. Zu dieser Entwicklung trug auch die vorsichtige Annahme über den Arbeitslosenversicherungsbeitrag bei, für den eine Zunahme um nur 1% erwartet wird. Auch die Steigerung der Dienstgeberbeiträge zum Familienausgleichsfonds ist mit +5,4% auf 31,1 Mrd S im Hinblick auf eine prognostizierte Erhöhung der Lohnsumme um rund 8% eher vorsichtig geschätzt.

Die *Einnahmen der Betriebe* betragen 1990 insgesamt 81,7 Mrd S (+3,1% gegenüber 1989). Ihr Wachstum wurde durch die Ausgliederung des Glücksspielmonopols etwas gebremst. Im Titel „Glücksspiele“ wurden 1990 Einnahmen von nur noch 0,96 Mrd S verrechnet (gegenüber 2,1 Mrd S 1989), weil Brieflotto, Zahlenlotto und Klassenlotterie an die Lotto-Totogesellschaft übertragen wurden. Außerdem gingen die Einnahmen der Bundesforste 1990 mit 2,06 Mrd S gegenüber 1989 (2,13 Mrd S) zurück. Die Einnahmen der Bundestheater und des Branntweinmonopols stagnierten 1990 jeweils. Die Bahn verbuchte einen Einnahmewachstum von 3½% (auf 29,3 Mrd S). Allein die Post erreichte mit 47,9 Mrd S eine Zunahme von 6,2%, aber auch diese Steigerung blieb unter jener des Brutto-Inlandsproduktes.

Für 1991 wurden die Betriebseinnahmen mit 84,0 Mrd S präliminiert. Die Zuwachsrate von 2,8% bliebe damit sogar unter jener von 1990. Die Ausgliederung des Glücksspielmonopols drückt 1991 nochmals die Einnahmen der Betriebe im Vergleich zu 1990, da jetzt auch die restlichen Erträge wegfallen³⁾. Die Bundestheater rechnen gleichfalls mit einem markan-

ten Rückgang ihrer Einnahmen um rund 17% (auf 523 Mill. S). Die Bundesforste und das Branntweinmonopol erwarten auch für 1991 eine Stagnation ihrer Einnahmen. Mit 30,4 Mrd S hat die Bundesbahn ihre Einnahmen für 1991 um 3,8% höher präliminiert als 1990, die Post erwartet eine Einnahmensteigerung von 4,8%. Darin spiegelt sich bereits die Senkung der Telefongebühren.

Die *sonstigen Einnahmen* des Bundes entwickeln sich in den Jahren 1990 und 1991 recht unterschiedlich. Mit 63,4 Mrd S waren sie 1990 um 10% geringer als 1989. Dieser Rückgang ist großteils darauf zurückzuführen, daß 1990 nur in geringem Maß Vermögen veräußert wurde (bloß um 1,9 Mrd S), während 1989 aus diesem Titel noch 11,1 Mrd S erlöst wurden (vor allem aus dem Verkauf des Hauptmünzamt). Auch die Einnahmen aus der Exportförderung blieben 1990 um 1,8 Mrd S unter dem Vorjahreswert. Schließlich fielen auch die Transferzahlungen von anderen öffentlichen Haushalten um fast 3 Mrd S geringer aus als 1989. Andererseits erbrachten die Gewinnabfuhr der Notenbank und andere Dividendenzahlungen aus Beteiligungen mit 6,6 Mrd S um fast 29% mehr Einnahmen als 1989. Auch Rücklagen wurden 1990 mit 9,6 Mrd S deutlich mehr aufgelöst als 1989 (5,9 Mrd S), vor allem zweckgebundene Einnahmerrücklagen im Rahmen der Exportförderung.

Im Bundesvoranschlag 1991 wurden die sonstigen Einnahmen mit 79,4 Mrd S veranschlagt, rund 25% mehr als 1990. Diese Zunahme gründet auf mehreren Faktoren, vor allem aber auf der Rücklagenauflösung. Einschließlich der Entnahme aus dem Reservefonds zum Familienausgleichsfonds (1,9 Mrd S) und dem Reservefonds nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz (1,9 Mrd S) werden 1991 Rücklagen von 18,4 Mrd S aufgelöst (1990 9,6 Mrd S). Der Großteil davon entfällt auf die Entnahme aus der Ausgleichsrücklage (9,5 Mrd S). 1991 sind auch wieder höhere Einnahmen aus Verkäufen geplant (4,5 Mrd S), insbesondere aus Beteiligungen im Bankenbereich und der Elektrizitätswirtschaft. Erhebliche Mehreinnah-

³⁾ Anstelle der Einnahmen im Kapitel 74 „Glücksspielmonopol“ werden im Kapitel 52 „Öffentliche Abgaben“ zusätzliche Einnahmen verbucht.

men werden auch aus Entgelten und Rückersätzen im Rahmen der Exportförderung erwartet. Diese Entnahmen sind jedoch zweckgebunden. Mehreinnahmen werden sich schließlich auch aus den Gewinnabfuhrungen der Notenbank und aus Beteiligungen ergeben.

Finanzschuld großteils im Inland finanziert

Der Bund nahm 1990 98,5 Mrd S an Krediten auf. Ihnen standen Tilgungen von 35,6 Mrd S gegenüber. Der überwiegende Teil der Finanzschuld aufnahmen erfolgte im Inland. Der Anteil der Inlandschuld an der gesamten Finanzschuld blieb 1990 mit 84,3% unverändert, ebenso jener der Auslandschuld (15,7%).

Innerhalb der *Inlandschuld* verschoben sich die Anteile einzelner Schuldarten deutlich. Die Tendenz zu den titrierten Krediten, die schon in den Vorjahren zu beobachten war, hielt auch 1990 an. Vor allem Anleihen und Schatzscheine gewannen für die Budgetfinanzierung wieder an Bedeutung. Der Anteil der titrierten Schillingschuld stieg von 49,4% (1989) auf 51,6% (1990). Innerhalb der nicht-titrierten Kredite haben die Bankdarlehen an Gewicht verloren. Ihr Anteil sank 1990 auf 25,5% (1989 27,5%), jener der Versicherungen blieb mit 7,2% nahezu unverändert.

Die aushaftende *Finanzschuld in fremder Währung* (Ende 1990 135,4 Mrd S) enthält den Saldo aus den Verbindlichkeiten und Forderungen im Zusammenhang mit Währungstauschverträgen von 6,6 Mrd S. Von der aushaftenden Fremdwährungsschuld entfallen mehr als 70% auf Kredite in DM und Schweizer Franken, rund ein Viertel auf Kredite in Yen. Schulden in Holländischen Gulden und Dollar spielen nur eine geringe Rolle. Die aufgenommenen Dollarkredite und auch die Kredite in anderen Währungen wurden großteils „geswapt“, insbesondere jene in Schweizer Franken, wodurch sich für den Bund Einsparungen in der Bedienung der Schulden ergeben werden.

Entwicklung der Finanzschuld

Übersicht 12

	Stand 31. Dezember 1989		Stand 31. Dezember 1990		Veränderung 1989/90 in %
	Mrd S	In % der Gesamtsumme	Mrd S	In % der Gesamtsumme	
Inlandschuld					
Anleihen	304,1	38,0	328,8	38,2	+ 8,1
Schatzscheine	91,3	11,4	115,7	13,4	+ 26,7
Notenbankschuld	0,4	0,0	0,4	0,0	± 0,0
Sonstige	278,5	34,9	281,4	32,7	+ 1,0
Inlandschuld insgesamt	674,3	84,3	726,2	84,3	+ 7,7
Auslandschuld					
Anleihen	116,9	14,6	127,7	14,8	+ 9,2
Auslandskredite	9,0	1,1	7,7	0,9	- 14,4
Auslandschuld insgesamt	125,8	15,7	135,4	15,7	+ 7,6
Insgesamt	800,2	100,0	861,6	100,0	+ 7,7

Die *Finanzschuld des Bundes* betrug Ende 1990 861,6 Mrd S (1989 800,2 Mrd S). Mit +61,4 Mrd S nahm sie weniger zu als das Nettodefizit, obwohl die Kursverluste mit 2,5 Mrd S die Kursgewinne (1,9 Mrd S) überstiegen und damit die Finanzschuld erhöhten. Andererseits waren im Rahmen der Konversionen die Tilgungen um rund 2 Mrd S höher als die Aufnahmen und dämpften damit die Finanzschuld.

Zusammenfassung

Der Bund setzte 1990 die Budgetkonsolidierung fort und verringerte das Nettodefizit auf 3,5% des BIP. Dazu trugen im Vorjahr sowohl die zurückhaltende Ausgabenpolitik als auch die leicht steigende Steuerquote bei. Insgesamt stützte sich die Konsolidierung der letzten Legislaturperiode jedoch überwiegend auf die Ausgabenseite. Die Einnahmen stiegen 1986/1990 schwächer als das Brutto-Inlandsprodukt, daher begünstigten sie den Abbau der Defizitquote nicht.

Der Bundeshaushalt wirkte 1990 leicht restriktiv: Die Ausgaben für Aufträge waren real rückläufig, auch in anderen Bereichen läßt sich eine zurückhaltende Ausgabenausweitung erkennen. Diese Entwicklung war möglich, weil durch die günstige Konjunktur die private Nachfrage den größeren Spielraum nutzen konnte.

Trotz des restriktiven Bundeshaushalts war die Kapazität der österreichischen Wirtschaft überdurchschnittlich ausgelastet. Die Konjunktur unterstützte die Budgetkonsolidierung – weniger durch zusätzliche Einnahmen, sondern weil sich die mit der Konsolidierung verbundenen restriktiven Effekte nicht nachteilig auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung auswirkten.

1991 ändert sich das Bild in den Budgetwirkungen erheblich. Die Konsolidierung kann nur durch eine kräftige Zunahme nicht-nachfragewirksamer Einnahmen (Rücklagenauflösungen) fortgesetzt werden. Der BIP-relevante Saldo zeigt, daß vom Bundeshaushalt 1991 deutlich expansive Effekte ausgehen. Das Wachstum schwächt sich 1991 zwar ab, die gesamtwirtschaftliche Kapazitätsauslastung bleibt aber überdurchschnittlich hoch. Allerdings ist zu bedenken, daß durch den Bundeshaushalt 1991 weniger die Investitionen als über den Personalaufwand und die Transfers der private Konsum gestützt werden.

Der Bundeshaushalt 1991 erleichtert die mittelfristigen Probleme nicht. Der Budgetspielraum wird weiterhin enger. Im sozialen Bereich, aber auch in den Finanzierungsausgaben zeigen sich Entwicklungen, die künftig die Probleme vergrößern werden. Andererseits wurde das Einsparungspotential im Rahmen der Ausgaben für die Erstellung öffentlicher Leistungen in manchen Bereichen bereits ausgeschöpft.