

Wirtschaftsprognosen, Rezession und Budgetentwicklung im Jahre 1975

Das Bundesministerium für Finanzen hat im Zusammenhang mit dem Konjunkturreinbruch des Jahres 1975 angeregt, drei Problemkreise näher zu untersuchen. *Erstens*: Ursachen der Änderungen der Prognosen über die wirtschaftliche Entwicklung in Österreich. *Zweitens*: Automatische Effekte im Bundeshaushalt 1975, die sich als Folge des Konjunkturreinbruches ergaben. *Drittens*: Auswirkungen der diskretionären Maßnahmen, die im Budgetjahr 1975 getroffen wurden.

Im folgenden wird eine gekürzte Fassung dieser Untersuchung veröffentlicht, die im Juni 1976 abgeschlossen wurde.

Entwicklungstendenzen der Weltwirtschaft

Die *Weltrezession* 1974/75 hat vor allem aus zwei Gründen die Öffentlichkeit verunsichert. Sie war die erste weltweite klassische Rezession seit dem Zweiten Weltkrieg, und sie kam unvorhergesehen. Für das Jahr 1975 hat man deshalb das Schlagwort vom *Kollektivirrtum* der *Prognostiker* geprägt. Der Irrtum kann nicht mit einer bestimmten Prognose-theorie oder einer bestimmten Prognosetechnik verbunden werden. Die Ökonometriker haben um nichts besser prognostiziert als Experten, die sich einfacher Prognoseverfahren bedienen oder hauptsächlich auf ihre Intuition verlassen haben.

Der weltweite Kollektivirrtum der Prognostiker läßt sich letztlich darauf zurückführen, daß die Weltwirtschaft schon seit längerer Zeit verschiedenen *Schocks* ausgesetzt wurde, deren Folgen sich nur schwer abschätzen ließen. In den USA hatte in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre infolge der inflationären Finanzierung des Vietnam-Krieges eine rasche Beschleunigung der Inflation eingesetzt. Infolge der Vereinheitlichung der internationalen Konjunktur und des Fehlens längerer konjunktureller Abschwächungsphasen verlor der internationale Preiszusammenhang über den Außenhandel seine inflationsdämpfende Wirkung. Gleichzeitig wurde es dadurch den rohstoffproduzierenden Ländern möglich, kräftige Preiserhöhungen durchzusetzen. In den Industrieländern selbst hatten sich die Verteilungskämpfe der sozialen Gruppen verschärft. Die Fiskal- und Geldpolitik sah sich mit dem alten Gegensatz Arbeitslosigkeit und Inflation stärker konfrontiert, ihr Spielraum für expansive Maßnahmen war verringert. In einigen OECD-Ländern (USA, Kanada, Großbritan-

nien, Frankreich, Belgien, Niederlande) nahm außerdem die strukturell und regional bedingte Arbeitslosigkeit bereits lange vor der Rohölkrise zu¹⁾. Das Ende des Weltwährungssystems von Bretton Woods zeichnete sich bereits 1968/69 (gespaltener Goldmarkt, erste DM-Aufwertung) ab, es dauerte aber immerhin bis zum Frühjahr 1973, daß die neue Ordnung des kontrollierten Floatens de facto in Geltung kam. In diesen Jahren kam es zu beträchtlichen Währungsparitätsänderungen.

Inflationsbeschleunigung, Zunahme der strukturellen Arbeitslosigkeit und die Übergangsphase in der Weltwährungsordnung schienen bis zur Rohölverteuerung nur wenig Einfluß auf das Wirtschaftswachstum zu haben. Die internationale Konjunktur hatte im 1. Halbjahr 1973 ihren Höhepunkt erreicht, und für das 2. Halbjahr erwartete man wegen der restriktiven wirtschaftspolitischen Maßnahmen eine leichte Wachstumsverlangsamung. Als die internationale Erdölkrise ausbrach, schien die Hoffnung berechtigt, daß die Weltwirtschaft mit der Rohölverteuerung ebenso rasch fertig werden würde wie mit den Erschütterungen vorher. Dabei wurde jedoch übersehen, daß die alten Probleme latent vorhanden waren und nun plötzlich drastisch verschärft wurden.

Die internationalen Fehlprognosen 1974 und 1975

Die internationalen Prognosen erwiesen sich bereits 1974 als korrekturbedürftig. Nachdem die ersten Schockreaktionen auf die Erdölkrise im Herbst 1973 überwunden waren und ein spekulativer Lagerboom eine Erholung vortäuschte, erstellte die OECD im Dezember 1973 für 1974 relativ optimistische Wachstumsprognosen, die sich jedoch im nachhinein weder real noch bezüglich der Preise als zutreffend erwiesen. Die Veränderungsdaten des realen Brutto-Nationalproduktes mußten herabgesetzt, die erwarteten Preissteigerungsraten laufend hinaufgesetzt werden.

Die ersten Prognosen für das Jahr 1975 wurden im Herbst 1974 erstellt. Statistische Informationen standen damals nur bis zum Sommer zur Verfügung. Sinkende Produktionszahlen in den USA und in Japan waren zwar bereits bekannt, doch wurde die Abschwungstendenz in Europa durch Spekulationsgeschäfte verdeckt und deshalb als milde betrachtet.

¹⁾ OECD: Economic Outlook No. 14, December 1973.

OECD, AIECE¹⁾ und WIFO-Prognosen für das Jahr 1975

	1974			1975					
	Sept	Okt	Dez	März	Mai	Juni	Sept	Okt.	Dez
Veränderung gegen das Vorjahr in %									
Brutto-Nationalprodukt real									
OECD insgesamt (OECD-Prognose)			½			-1½			-2
OECD-Europa (OECD-Prognose)			2¼			-½			-2½
Europa ²⁾ (AIECE-Prognose)		3			2			-3¼	
Österreich (OECD-Prognose)			3			¾			-3
Österreich (WIFO-Prognose)	4		3½	2½		1	-2½		-2½
Brutto-Nationalprodukt nominell ³⁾									
OECD insgesamt (OECD-Prognose)			12¾			9¾			8¾
OECD-Europa (OECD-Prognose)			12¾			13¾			10¾
Europa ²⁾ (AIECE-Prognose)		13¾			12¾			8	
Österreich (OECD-Prognose)			11¾			11¾			6
Österreich (WIFO-Prognose)	13½		13			10	6½		6½

Q: OECD: Economic Outlook No. 16—No. 18. — AIECE: halbjährliche Konjunkturberichte. — WIFO: Monatsberichte und Prognosepapiere. — ¹⁾ AIECE = Vereinigung Europäischer Konjunkturforschungsinstitute. — ²⁾ Mit OECD-Gewichten des realen Brutto-Nationalproduktes 1974 und den Währungsparitäten 1974 aus den Länderprognosen (BRD, Frankreich, Italien, Belgien, Niederlande, Schweiz, Österreich) berechnet. — ³⁾ Implizit errechnet aus den Prognosen der Veränderungsrate des realen Brutto-Nationalproduktes und des Deflators.

Die Prognostiker erwarteten nun für das Winterhalbjahr 1974/75 eine relativ stagnierende Weltwirtschaft und eine Konjunkturerholung ab dem Frühjahr. Der tatsächlich eingetretene scharfe Konjunkturerinbruch im Herbst 1974 konnte infolge der verzögerten Verfügbarkeit der statistischen Daten erst in den Prognosen vom Frühjahr 1975 berücksichtigt werden. Nun war man zwar bereit die Rezession anzuerkennen, rechnete aber weiterhin mit einer kräftigen Erholung im Frühjahr bzw. im 2. Halbjahr 1975. Tatsächlich entsprach nur die Entwicklung in den USA und in Japan diesen Erwartungen, in Europa setzte erst im Herbst 1975 eine leichte Belebung ein. Die Jahresergebnisse 1975 der realen und der nominellen Brutto-Nationalprodukte wichen schließlich in einem Ausmaß von den Prognosen ab, wie das in der Geschichte quantitativer Wirtschaftsprognosen noch nicht der Fall war¹⁾.

Den Fehlprognosen der Jahre 1974 und 1975 lagen bestimmte Annahmen über die *Verhaltensweisen* der Wirtschaftspolitik und der Wirtschaftssubjekte zugrunde, die sich als unzutreffend erwiesen.

Man erwartete, daß Unternehmer und private Haushalte auf gewohnte Realeinkommenszuwächse oder sogar auf Teile des gewohnten Realeinkommens ohne weiteres verzichten würden, um den Realtransfer in die ölproduzierenden Länder zu ermöglichen. Das war der erste Irrtum. Der Verteilungskampf wurde 1974 zunächst eher noch härter und erst 1975 begann sich die Preis/Lohnspirale in den meisten Ländern langsamer zu drehen. Der zweite Irrtum lag in der Erwartung, daß die öffentliche Hand die rezessiven Einflüsse zumindest nicht verstärken

würde. Optimisten rechneten sogar damit, daß die öffentliche Hand die Realeinkommensverluste der Unternehmer und privaten Haushalte unmittelbar ausgleichen würde. Das ist ebenfalls erst 1975 geschehen. Im Jahr 1974 hatten wichtige Staaten wie die USA, Japan und die Bundesrepublik Deutschland noch eine stark restriktive Wirtschaftspolitik zur Inflationsbekämpfung verfolgt. Andere Länder wie Italien und Großbritannien mußten dies auch noch aus Zahlungsbilanzgründen tun. Der „fiscal drag“ wirkte sich in Zeiten anhaltender Inflation und beginnender Konjunkturabschwächung ungünstig aus, weil progressionsbedingte Mehreinnahmen nicht auf Mehrleistung, sondern ausschließlich auf die Inflation zurückgingen.

Am schwersten fiel die Fehleinschätzung der Verhaltensweisen der privaten Haushalte und der Unternehmer ins Gewicht. Man erwartete rasche und kräftige Investitionen in neue Energieformen und in neue energiesparende Produktionstechniken. Tatsächlich hielten sich die Unternehmungen in der Investitionstätigkeit zurück. Der Pessimismus der Unternehmer war jedoch im 1. Halbjahr 1974 noch nicht so tiefgehend, daß daraus Schlüsse für die Prognosen hätten gezogen werden können. Der ungewöhnlich starke Lageraufbau im 1. Halbjahr 1974 kann durch antizipatorische Käufe aus Furcht vor Inflation und mengenmäßigen Beschränkungen allein nicht erklärt werden. Die Unternehmer mußten damals auch für die kommenden Monate eine relativ gute Konjunktur erwartet haben, in der sie ihre Lagerbestände verwerten konnten. Etwa im Spätsommer 1974 dürften die Unternehmungen weltweit ziemlich abrupt (vielleicht nach Ende der Urlaubssaison) bemerkt haben, daß nur sie selbst die Konjunktur durch Käufe untereinander stützten. Die Reaktion darauf war drastisch. Die Unternehmungen versuchten die Lager so rasch

¹⁾ Qualitativ falsche Vorhersagen gab es immer. Berühmt wurde H. Hoovers Ausspruch „Prosperity is around the Corner“ lange vor dem Ende der Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre.

wie möglich abzubauen; Investitionspläne, die sich nicht über einen längeren Zeitraum erstreckten, wurden vielfach aufgeschoben oder überhaupt gestrichen.

Die privaten Haushalte schränkten ihren Konsum 1974 zunächst als Folge der Rohölverteuerung ein. Insbesondere die Anschaffung von Autos und alle Käufe, die damit zusammenhängen, wurden verringert. Die höhere Sparneigung als Vorsorge für eine mögliche Arbeitslosigkeit war in den meisten Ländern erst später die Ursache für die schwächere Konsumnachfrage. Auch diese Verhaltensweisen waren in früheren Konjunkturabschwächungen nicht üblich. Im Vertrauen auf einen baldigen Wiederaufschwung waren die Haushalte immer bereit ihr Ausgabenniveau, wenn nötig durch kurzfristig sogar geringeres Sparen, aufrecht zu erhalten. Der private Konsum war deshalb meist eines der stabilsten volkswirtschaftlichen Aggregate. Das war in der jüngsten Rezession nicht mehr der Fall und auch das wurde von den Prognostikern zu spät erkannt.

Die österreichischen Prognosen

Die österreichische Konjunktur hängt zu einem großen Teil von der Entwicklung der *internationalen Konjunktur* ab. Die Exportquote (gemessen am Brutto-Nationalprodukt) erreicht rund 20%, die Importquote (gemessen am verfügbaren Güter- und Leistungsvolumen) rund 25%. Die Transmission der ausländischen Konjunktur erfolgt außerdem nicht ausschließlich über den Außenhandel. Das Konjunkturklima im Ausland liegt auch vielen Entscheidungen der Unternehmungen und der privaten Haushalte zugrunde. Das bedeutet nicht, daß die heimische Konjunktur bloß ein Reflex der internationalen Konjunktur ist. Die relativ eigenständige Entwicklung der österreichischen Wirtschaft in den letzten Jahren (die kurze und milde internationale Rezession 1971/72 wurde nicht mitgemacht) läßt erkennen, daß ein gewisser Spielraum für eine autonome Wirtschaftspolitik besteht. Stärkeren internationalen Konjunkturschwankungen kann sich jedoch die kleine heimische Wirtschaft nicht entziehen.

Prognosen für die österreichische Wirtschaft müssen sich deshalb maßgeblich auf Prognosen der internationalen Konjunktur stützen. Sie partizipieren damit zwangsläufig am internationalen Kollektivirrtum. Besonders schwerwiegend waren daher die Fehler in den von den internationalen Prognosen übernommenen Vorhersagen des *Welthandels*, wodurch die Exportchancen der heimischen Wirtschaft weit überschätzt wurden

Dazu kam, daß die *Sonderentwicklung* der heimischen Wirtschaft in den letzten Jahren zu optimisti-

Übersicht 2
Außenhandelsprognosen

	Prognose für das Jahr 1975		
	Dez 1974	Juni 1975	Dez 1975
	Veränderung gegen das Vorjahr in %		
OECD-Importe insgesamt nominell (OECD-Prognose)	15	1½	-2
OECD-Exporte insgesamt nominell (OECD-Prognose)	16½	6	4
Österreichische Exporte nominell (WIFO-Prognose)	15	5	-2½
Österreichische Exporte real (OECD-Prognose)	5	-2%	-6%
Österreichische Exporte real (WIFO-Prognose)	6½	-2	-6

Q: OECD: Economic Outlook No 14-18 - WIFO: Monatsberichte und Prognosepapiere

sche Erwartungen genährt hatte. Die lange und kräftige Wachstumsperiode seit 1968 war zwar nicht frei von inflationären Spannungen, aber die Inflation beschleunigte sich weniger als im Durchschnitt der OECD. Die Aufwertung des Schilling hatte Österreich wenigstens zum Teil die Folgen des ausländischen Preisauftriebes erspart und die Sozialpartnerschaft bewährte sich einmal mehr im inländischen Verteilungskampf. Es gab in Österreich in diesen Jahren auch keine Anzeichen struktureller Arbeitslosigkeit. Die Terms of Trade verschlechterten sich nach der Rohölverteuerung wohl auch in Österreich, aber doch viel geringer als in den meisten anderen westlichen Industriestaaten. Das weltweit nachteilige Zusammenspiel von Rohölverteuerung und restriktiver Wirtschaftspolitik konnte in Österreich weitgehend vermieden werden. Der „Boom im Alleingang“ prägte im Sommer und zum Teil auch noch im Herbst 1974 die Gedanken der Wirtschaftsforscher und der Wirtschaftspolitiker.

Dank der österreichischen Besonderheiten konnte die Rezession hinausgeschoben werden und ihre sozialen Folgen traten relativ milde ein. Die Rezession 1975 hat die Prognostiker dennoch überrascht, weil sie an den baldigen internationalen Wiederaufschwung glaubten. Da überdies der Abschwung in Österreich verzögert begann, schien es nicht ausgeschlossen, daß neuerlich eine internationale Rezession übersprungen werde.

Als die heimische Wirtschaft ab Herbst 1974 in den Sog der internationalen Rezession geriet und die erwartete Belebung der europäischen Konjunktur Anfang 1975 ausblieb, mußten die ursprünglich sehr optimistischen Prognosen schrittweise nach unten revidiert werden. Dabei bewegten sich die österreichischen Prognosen bis Mitte 1975 im *Windschatten der internationalen Prognosen*. Die starken Herabsetzungen der Wachstumsraten des Brutto-National-

produktes im März und insbesondere im Juni haben aber immerhin wichtige fiskalpolitische Maßnahmen bewirkt. Anlässlich der Routineüberprüfung im September hat das Institut die Konsequenz aus dem anhaltenden Konjunkturrückgang gezogen und die stärkste Revision vorgenommen: einen Monat bevor die europäischen Konjunkturforschungsinstitute ihre Prognosen revidierten und zwei Monate bevor die OECD feststellte, daß sich die europäische Wirtschaft 1975 viel schlechter entwickelte, als erwartet wurde. Daß die Prognosen 1975 bis Jahresmitte nur schrittweise nach unten revidiert wurden, lag nicht nur an der Fehleinschätzung der Weltkonjunktur. Die österreichischen Prognostiker haben ebenso wie ihre Kollegen im Ausland die Reaktion der Unternehmungen in ihren Lager- und Investitionsentscheidungen unterschätzt, und sie rechneten nicht mit einer deutlichen Erhöhung der Sparneigung der privaten Haushalte.

Übersicht 3

Planrevisionen im Investitionstest der Industrie
(Ergebnisse der Investitionsbefragungen;
1 Befragung = 100)

	Ø 1964/ 1967	Ø 1968/ 1975	Ø 1964/ 1975	1966	1967	1974	1975
1 Frage	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0
2 Frage	105 2	108 7	108 4	112 2	100 5	109 8	96 6
3 Frage	102 8	107 3	105 8	112 3	102 1	107 3	91 5
4 Frage	108 6	116 9	113 9	115 6	108 6	110 6	94 7
5 Frage	110 4	120 4	116 4	116 3	110 4	114 4	

Befragungsschema z. B.: Investitionen im Jahr 1974 Investitionen im Jahr 1975

1 Frage im	Herbst 1973	Herbst 1974
2 Frage im	Frühjahr 1974	Frühjahr 1975
3 Frage im	Herbst 1974	Herbst 1975
4 Frage im	Frühjahr 1975	Frühjahr 1976
5 Frage im	Frühjahr 1976	Frühjahr 1977

Die *Ausrüstungsinvestitionen*, die insgesamt im 1. Halbjahr 1974 real und saisonbereinigt noch um 2 1/2% höher waren als im 2. Halbjahr 1973, verringerten sich im 2. Halbjahr 1974 um 6 1/2%. Diese drastische Einschränkung war erst zum Zeitpunkt der Märzprognose 1975 bekannt, doch wurde damals noch angenommen, daß der Tiefpunkt bereits erreicht sei. Tatsächlich sanken die Ausrüstungsinvestitionen sowohl im 1. als auch im 2. Halbjahr nochmals stark. Zur Fehleinschätzung der Investitionen haben nicht zuletzt die Investitionserwartungen der Industrie beigetragen. Laut Befragung vom November 1974 rechneten die Unternehmungen für 1975 mit einer mäßigen realen Steigerung von 3%¹⁾. Diese Pläne wurden jedoch entgegen allen bisherigen Erfahrungen in den weiteren Tests vom Frühjahr und Herbst 1975 kräftig nach unten revidiert.

¹⁾ Unter Berücksichtigung des üblichen Revisionsverhaltens im Laufe der einzelnen Investitionstest-Befragungen

Die *Bauinvestitionen* hatten einen anderen Verlauf. 1974 stagnierte das Bauvolumen auf dem im 2. Halbjahr 1973 erreichten Niveau, starke Schwankungen innerhalb des Jahres 1974 gab es nicht. Die Rezession setzte in der Bauwirtschaft erst im 1. Halbjahr 1975 voll ein und wurde in der 2. Jahreshälfte durch wirtschaftspolitische Maßnahmen gebremst.

Übersicht 4

Brutto-Anlageinvestitionen
(Real)

	Ausrüstungs- investitionen	Bauinvestitionen
	Saisonbereinigte Veränderung gegen das vorhergehende Halbjahr in %	
1966 1 Halbjahr	+4 7	+5 6
2 Halbjahr	-0 5	+1 0
1967 1. Halbjahr	-0 7	+1 5
2 Halbjahr	-4 1	+1 4
1968 1 Halbjahr	+3 7	+4 0
1974 1 Halbjahr	+2 3	+0 8
2 Halbjahr	-6 5	-0 2
1975 1. Halbjahr	-4 5	-4 7
2 Halbjahr	-1 0	+1 2

Die *Lagerdispositionen* der Unternehmungen in Österreich entsprachen weitgehend jenen im Ausland, nur setzte der gewollte Lagerabbau so wie die gesamtwirtschaftliche Rezession in Österreich später ein. Im 1. Halbjahr 1974 waren die Lager vorwiegend aus spekulativen Erwägungen ungewöhnlich stark aufgestockt worden, die Lagerquote lag beträchtlich über dem Durchschnittswert. Der saisonbedingte Lagerabbau im 2. Halbjahr blieb etwas unter den üblichen Werten: Es dürften sich erstmals ungewollte Lagerbestände angesammelt haben. Der Lagerstau erreichte seinen Höhepunkt im 1. Quartal 1975. Der Versuch der Unternehmungen, die Lager den veränderten Produktionsgegebenheiten anzupassen, gelang erst im 2. Halbjahr 1975. Die konjunkturellen Auswirkungen in Form von Stornierungen, geringeren Auftragserteilungen und eingeschränkten Investitionen traten bereits vorher ein.

Übersicht 5

Lagerveränderung in Prozent des Brutto-Nationalproduktes
(Real)

	I. Qu.	II Qu.	III Qu.	IV Qu.
Ø 1964-1967	8 1	1 4	-1 5	0 2
Ø 1968-1975	8 7	1 6	-2 5	-0 2
Ø 1964-1975	8 5	1 6	-2 2	-0 1
1966	10 1	1 5	-1 0	0 6
1967	7 5	1 7	-2 0	-0 6
1974	10 9	3 1	-0 3	-0 2
1975	8 0	1 0	-4 6	-1 8

Der *private Konsum* reagierte in Österreich auf die Rohölverteuerung ähnlich wie im Ausland mit einer Einschränkung der geplanten Käufe von dauerhaften Konsumgütern (hauptsächlich Personenkraftwagen

und Fahrräder). Auf Grund der im ökonomischen Modell des Institutes verwendeten Konsumfunktionen hätten diese Käufe 1974 nominell um 19,2% zunehmen sollen, tatsächlich betrug das nominelle Wachstum nur 6,8%. Der Anteil der dauerhaften Konsumgüter am gesamten privaten Konsum beträgt allerdings im Durchschnitt (1970 bis 1974) bloß 13 1/2% (real 15%), der Zuwachs des privaten Konsums insgesamt blieb mit nominell 13 1/2% und real 3 1/2% noch relativ kräftig.

Übersicht 6

Masseneinkommen und Spareinlagen

		Masseneinkommen		Spareinlagen		Spar- quote ¹⁾
		netto		(Quartalsendstände)		
		nominell	real	nominell	real	
		Veränderung gegen das Vorjahr in %				
1966	Quartals-Ø	9,7	7,4	14,7	12,3	7,4
1967	Quartals-Ø	9,2	5,1	13,0	8,7	6,9
1968	Quartals-Ø	7,0	4,2	14,8	7,7	5,9
1974	I. Quartal	16,2	7,1	15,7	6,7	10,1
	II. Quartal	15,1	4,8	15,0	4,7	8,9
	III. Quartal	13,0	2,7	14,9	4,4	9,7
	IV. Quartal	12,7	2,8	16,1	5,8	9,6
	Oktober			14,8	4,7	
	November			14,7	4,6	
	Dezember			16,1	5,8	
1975	I. Quartal	14,6	4,8	16,7	6,7	10,8
	II. Quartal	16,6	7,4	17,9	8,7	10,5
	III. Quartal	17,0	7,5	18,5	8,9	11,7
	IV. Quartal	13,4	5,9	19,6	11,6	12,0

¹⁾ Spareinlagen, absoluter Zuwachs des Quartalsendstandes gegen den Quartalsendstand des Vorjahres in Mrd. S, dividiert durch den absoluten Quartalswert der Netto-Masseneinkommen in Mrd. S. Der so errechnete Wert wurde noch durch 4 dividiert da sich der Spareinlagenzuwachs auf ein ganzes Jahr bezieht. Die quartalsweise Sparquote ist nur eine Hilfsgröße weil in den Spareinlagen auch solche von Unternehmungen und Unternehmerhaushalten aufscheinen. Unternehmereinkommen sind hingegen in den Netto-Masseneinkommen nicht enthalten.

Die Abschwächung des privaten Konsums seit dem Frühjahr 1974 erklärte sich zunächst überwiegend aus dem langsameren Wachstum der Netto-Masseneinkommen im Jahresverlauf 1974 (siehe Übersicht 6). Die Sparneigung der privaten Haushalte hat sich erst im Dezember erhöht. 1975 sind dann die Spareinlagen von Quartal zu Quartal rascher gewachsen. Die kräftige Zunahme der Netto-Masseneinkommen infolge der Lohnsteuerreform 1975 und der Ergebnisse der Lohnrunde vom Herbst 1974 führte zum größten Teil nicht zu zusätzlichen Konsumausgaben, sondern wurde gespart. Die behelfsmäßig berechnete quartalsweise Sparquote zeigt diese Tatsache deutlich. (Die optisch stärkeren Zuwächse der nominellen Spareinlagen im Jahr 1975 verringern sich auf historisch vergleichbare Werte, wenn man sie mit Hilfe des Verbraucherpreisindex deflationiert. Die Sparquote eignet sich deshalb besser zur Darstellung der Sparneigung.)

Der Bundeshaushalt im Jahre 1975

Der kräftige Konjunkturerinbruch und die erhebliche Abweichung zwischen der im Herbst 1974 prognostizierten und der tatsächlichen wirtschaftlichen Entwicklung im Jahre 1975 haben auch den Bundeshaushalt im vergangenen Jahr erheblich beeinflusst. Die Einnahmen blieben mit 159,5 Mrd. S um 8,6 Mrd. S oder 6,1% hinter dem Voranschlag zurück, die Gesamtausgaben (196,7 Mrd. S) waren hingegen um 12,2 Mrd. S oder 6,6% höher als präliminiert. Der Gesamtgebarungsausgang erhöhte sich 1975 dadurch auf 37,2 Mrd. S (1974: 18,5 Mrd. S) und war somit mehr als doppelt so hoch als präliminiert. (16,3 Mrd. S) Der inlandswirksame Saldo zeigt auf Grund des vorläufigen Gebarungserfolges 1975 ein Defizit von 26,1 Mrd. S (gegen 7,1 Mrd. S im Voranschlag). Verglichen mit dem Erfolg 1974 lagen die Einnahmen 1975 um 7,4%, die Ausgaben um 17,7% höher.

Übersicht 7

Der Bundeshaushalt 1975

	1974 Erfolg	1975 BVA	1975 vorl. Erfolg	Veränderung vorl. Erfolg 1975 gegen Erfolg 1974 in %
	Mrd. S			
Ordentliche Gebarung				
Ausgaben	160.295	179.761	188.173	+ 17,4
Einnahmen	148.494	168.027	159.110	+ 7,1
Außerordentliche Gebarung				
Ausgaben	6.838	4.681	8.498	+ 24,3
Einnahmen	104	89	403	+ 287,5
Gesamtgebarungsausgang	18.535	16.326	37.158	+ 100,8
Gesamtausgaben	167.133	184.442	196.671	+ 17,7

BVA = Bundesvoranschlag.

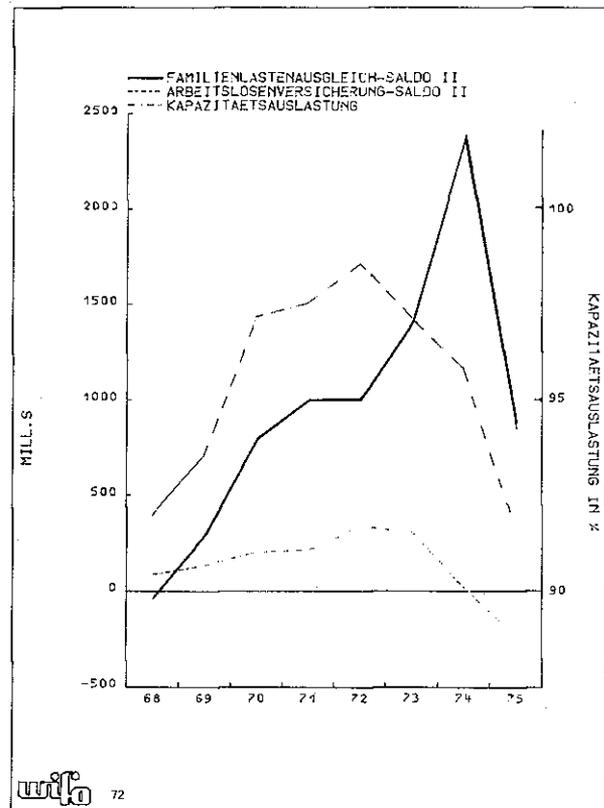
Die Wirkungen des Bundeshaushaltes und die Abweichungen zwischen Voranschlag und vorläufigem Erfolg sind teilweise durch die Reaktion *automatischer Stabilisatoren* auf den Konjunkturverlauf bedingt, teilweise auf *diskretionäre Maßnahmen* zurückzuführen, die ergriffen wurden, um dem Konjunkturabschwung entgegenzuwirken. Die Grenzen zwischen automatischen Stabilisatoren und diskretionären Maßnahmen sind jedoch fließend und in vielen Fällen wirken beide Effekte zusammen¹⁾.

Als diskretionäre Maßnahmen, die im Budgetjahr 1975 ergriffen wurden, können die Freigabe des Konjunkturausgleichshaushaltes und bestimmte im Laufe des Jahres genehmigte zusätzliche Budgetausgaben angesehen werden. Die automatischen Stabilisatoren lassen sich in drei Gruppen gliedern. Erstens: Arbeitslosenversicherung und Familien-

¹⁾ Der Begriff automatische Stabilisatoren wurde für die Zwecke dieser Untersuchung relativ weit gezogen, er enthält auch die Effekte diskretionärer Maßnahmen, die nicht konjunkturpolitische Zwecke verfolgen und meist schon vor Beginn des Konjunkturrückganges ergriffen wurden.

Abbildung 1

Automatische Stabilisatoren im Konjunkturverlauf



lastenausgleich, zweitens: Zuschüsse zur Pensionsversicherung und drittens: Hinnahme konjunkturbedingter Mindereinnahmen an Steuern¹⁾ und Leistungseinnahmen der Betriebe.

Auswirkungen der automatischen Stabilisatoren

Die stabilisierende Wirkung der automatischen Stabilisatoren besteht darin, daß Schwankungen von konjunkturrempfindlichen Einnahmen *nicht* durch diskretionäre Ausgabenänderungen kompensiert werden

In der *Arbeitslosenversicherung* und im *Familienlastenausgleich* werden die Ausgaben durch zweckgebundene Einnahmen finanziert, die großteils von der Lohn- und Gehaltsentwicklung (Arbeitslosenversicherungsbeiträge, Dienstgeberbeiträge zum Familienlastenausgleich) und damit der Konjunktur abhängig sind. Die stabilisierende Wirkung entsteht dadurch, daß Einnahmenüberschüsse durch Zuführungen an die Reservefonds stillgelegt und Ausgabenüberschüsse durch Entnahmen aus diesen Fonds finanziert werden. Der Budgetsaldo wird durch die Schwankungen in den Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherung und des Familienlastenausgleichs nicht beeinflusst.

In der *Arbeitslosenversicherung* sind im Aufschwung die Zuführungen an den Reservefonds von Jahr zu Jahr gestiegen. 1974 gingen sie bereits deutlich zurück. 1975 verursachte der Konjunkturreinbruch höhere Ausgaben als Einnahmen, so daß rund 230 Mill. S den Rücklagen entnommen werden mußten (siehe Abbildung 1).

Auch im *Familienlastenausgleich* läßt sich der Zusammenhang zwischen der Entwicklung des Reservefonds und der Konjunktur, wenn auch nicht so deutlich wie in der *Arbeitslosenversicherung*, zeigen. Die Zuführung an den Reservefonds für Familienbeihilfen war 1975 mit 890 Mill. S erheblich geringer als in den vorangegangenen Jahren (siehe Abbildung 1).

¹⁾ Ursprünglich wurde die stabilisierende Wirkung der Steuern bzw. des Steuersystems nur auf die Progression bezogen, weil durch sie die Einnahmen und damit auch die Entzugseffekte überproportional im Vergleich zur Bemessungsgrundlage (z. B. Brutto-Nationalprodukt Löhne und Gehälter) schwanken. Siehe: R. A. Musgrave: Finanztheorie, Tübingen 1966, S. 470 ff. — F. Neumark: Fiskalpolitik und Wachstumsschwankungen, Wiesbaden 1969, S. 57 ff.

In jüngster Zeit werden auch die Abweichungen zwischen veranschlagten und tatsächlichen Steuereinnahmen, sofern sie nicht auf diskretionäre Maßnahmen zurückzuführen sind, in ihrer Wirkung den automatischen Stabilisatoren zugerechnet. Siehe: W. Albers: Die automatische Stabilisierungswirkung der Steuern. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 180, Stuttgart 1967, S. 114 ff. — G. Tichy: Konjunkturschwankungen, Berlin-Heidelberg, New York 1976, S. 110.

Die zweite Gruppe der automatischen Stabilisatoren, die *Zuschüsse zur Pensionsversicherung*, wirkt dadurch stabilisierend, daß der Saldo zwischen Einnahmen und Ausgaben konjunkturell schwankt und der Bund eine Ausfallhaftung übernimmt. Die *Einnahmen* der Pensionsversicherungen hängen ebenfalls eng mit der Einkommensentwicklung und damit der Konjunktur zusammen. 1975 sind die Einnahmen der Pensionsversicherungen daher mit 11,4% erheblich schwächer als in den Vorjahren gestiegen. Die *Ausgaben* für Pensionen entwickeln sich jedoch auf Grund der zeitlichen Verzögerungen, die in der Pensionsdynamik enthalten sind, bis zu einem gewissen Grad antizyklisch. Außerdem erfolgte 1975 eine zusätzliche Pensionserhöhung von 3%. Die Ausgaben der Pensionsversicherungen stiegen daher mit 17,3% stärker als die Einnahmen. Die Bundeszuschüsse zur Pensionsversicherung, die auch den Budgetsaldo beeinflussen, waren 1975 um 5,2 Mrd. S höher als 1974 (Verglichen mit dem Voranschlag mußten für die Zuschüsse um 4,2 Mrd. S mehr aufgewendet werden). Diese Zunahme war größer als jene während der gesamten Periode 1969/1974, in der die Zuschüsse um 4,9 Mrd. S stiegen

Die dritte Gruppe der automatischen Stabilisatoren, die *Hinnahme von konjunkturbedingten Mindereinnahmen an Steuern und Leistungseinnahmen* der

Einnahmen in ökonomischer Gliederung							
	1974 Erfolg	1975 BVA	1975 vorläufiger Erfolg	Veränderung vorläufiger Erfolg 1975 gegen Erfolg 1974	1974 Erfolg	1975 BVA	1975 vorläufiger Erfolg
	Mill S			in %	in % der Gesamteinnahmen		
Steuern (netto) ¹⁾	90.175	105.464	95.009	+ 5,4	60,7	62,7	59,6
Steuerähnliche Einnahmen	18.318	20.473	20.274	+10,7	12,3	12,2	12,7
Summe	108.493	125.937	115.283	+ 6,3	73,0	74,9	72,3
davon vom Einkommen ²⁾	33.735	38.654	34.663	+ 2,8	22,7	23,0	21,7
von der Einkommensverwendung ³⁾	49.650	60.137	54.617	+10,0	33,4	35,8	34,2
vom Vermögen und Vermögensverkehr ³⁾	2.857	3.185	3.295	+15,3	1,9	1,9	2,1
Einfuhr(Ausfuhr)abgaben ³⁾	7.251	7.188	5.959	-17,8	4,9	4,3	3,7
Dienstgeberbeiträge ³⁾	15.000	16.773	16.749	+11,7	10,1	10,0	10,5
Leistungseinnahmen der Bundesbetriebe ³⁾	22.351	25.210	23.390	+ 4,7	15,0	15,0	14,7
Übrige Einnahmen Hoheitsverwaltung	10.799	9.837	12.809	+18,6	7,3	5,9	8,0
Übrige Einnahmen Betriebe	6.955	7.132	8.031	+15,5	4,7	4,2	5,0
Einnahmen Hoheitsverwaltung insgesamt	119.292	135.774	128.092	+ 7,4	80,3	80,8	80,3
Einnahmen Betriebe insgesamt	29.306	32.342	31.421	+ 7,2	19,7	19,2	19,7
Einnahmen insgesamt	148.598	168.116	159.513	+ 7,4	100,0	100,0	100,0

¹⁾ Einschließlich Beitrag an den Katastrophenfonds — ²⁾ Aufgliederung der (Brutto)einnahmen siehe Übersicht 9. — ³⁾ Nur Bahn, Post und Bundesforste.

Betriebe, wirkt dadurch, daß die Einnahmefälle durch Kreditfinanzierung und nicht durch Ausgabenkürzungen kompensiert wurden, so daß die Stabilisierungswirkung durch eine diskretionäre Maßnahme allerdings ergänzt werden muß.

Rund 75% der gesamten Einnahmen des Bundes entfallen auf Steuern¹⁾ und Leistungseinnahmen der Betriebe. Diese Einnahmen sind stark konjunkturabhängig und blieben 1975 um rund 123 Mrd. S hinter dem Voranschlag zurück, wogegen die übrigen Einnahmen, die vom Konjunkturereinbruch nicht unmittelbar betroffen waren, um 39 Mrd. S höher waren als präliminiert. Verglichen mit 1974 lagen die konjunkturabhängigen Einnahmen um 52% niedriger, die konjunkturunabhängigen hingegen um 17 1/2% höher.

Besonders die Steuereinnahmen waren vom Konjunkturrückgang betroffen. Sie blieben brutto um 165 Mrd. S und netto um 103 Mrd. S hinter den Erwartungen zurück und stiegen sowohl brutto (54%) als auch netto (53%) schwächer als das nominelle Brutto-Nationalprodukt.

Die Leistungseinnahmen der Betriebe blieben um 18 Mrd. S hinter den präliminierten zurück. Vor allem die Einnahmen der Bundesbahnen und der Forste waren vom Konjunkturrückschlag betroffen. Ihre Leistungseinnahmen lagen 1975 unter jenen des Jahres 1974.

Von den Steuern blieben vor allem die Lohn- und Einkommensteuer, die Umsatzsteuer, die Gewerbesteuer und die Zölle hinter den Erwartungen zurück.

¹⁾ Die stabilisierende Wirkung der steuerähnlichen Einnahmen, von denen mehr als 90% auf die Dienstgeberbeiträge zum Familienlastenausgleich und auf Arbeitslosenversicherungsbeiträge entfallen, wurde bereits in der ersten Gruppe der automatischen Stabilisatoren behandelt und wird hier nicht mehr betrachtet.

Steuereinnahmen (Brutto)

	1974 Erfolg	1975 BVA	1975 vorl. Erfolg	Veränderung vorl. Erf. 1975 gegen Erfolg 1974 in %
	Mill S			
Steuern vom Einkommen	61.253	69.910	61.701	+ 0,7
davon Einkommensteuer	17.675	21.300	16.910	- 4,3
Lohnsteuer	27.380	29.800	26.755	- 2,3
Körperschaftsteuer	5.867	7.000	7.318	+24,7
Gewerbesteuern	8.694	10.200	9.091	+ 4,6
Sonstige	1.637	1.610	1.627	- 0,6
Steuern von der Einkommensverwendung	67.775	82.521	75.416	+11,3
davon Umsatzsteuern ¹⁾	47.839	61.700	55.424	+15,9
Mineralölsteuern	9.214	9.200	8.873	- 3,7
Tabaksteuer	4.822	5.000	4.806	- 0,3
Steuern auf alkohol. Getränke	2.281	2.630	2.401	+ 5,3
Versicherungssteuer	1.044	1.300	1.173	+12,4
Kraftfahrzeugsteuer	1.026	1.100	1.077	+ 5,0
Gebühren	1.157	1.200	1.213	+ 4,8
Sonstige	392	391	449	+14,5
Steuern vom Vermögen und Vermögensverkehr	3.948	4.550	4.593	+16,3
davon Vermögensteuer	1.760	1.950	2.046	+16,3
Gründerwerbsteuer	1.025	1.300	1.162	+13,4
Erbschaftsteuer	318	410	481	+51,5
Erbschaftsteueräquivalent	449	530	540	+20,3
Kapitalverkehrssteuer	190	150	142	-25,0
Sonstige	206	210	222	+ 7,8
Einfuhrabgaben	7.754	7.815	6.451	-16,8
davon Zölle	6.886	5.800	6.606	-18,6
Außenhandelsförderungsbeiträge	778	900	748	- 3,8
Sonstige	90	115	97	+ 7,8
Dienstgeberbeiträge				
Wohnbauförderungsbeitrag (zur Hälfte)	745	750	852	+14,4
Steuern insgesamt brutto	141.474	165.546	149.013	+ 5,3
abzüglich Überweisungen an Länder, Gemeinden, Fonds und Kammern	52.458	61.424	55.177	+ 5,2
Steuern insgesamt netto	89.016	104.122	93.837	+ 5,4
Beitrag zum Katastrophenfonds	1.159	1.342	1.172	+ 1,1

¹⁾ Einschließlich Investitionssteuer, abzüglich Lager- und Altanlagenentlastung — ²⁾ Im Jahre 1975 abzüglich Erstattungen an die Land- und Forstwirtschaft und an die ÖBB für Treibstoffverbilligungen.

Lediglich die Körperschaftsteuer erbrachte höhere Einnahmen als präliminiert.

Mindereinnahmen großteils konjunkturbedingt

Der Einfluß des Konjunkturrückganges auf die Steuereinnahmen läßt sich durch einen Vergleich zwischen den tatsächlichen Einnahmen und jenen, die bei Normalauslastung des Produktionspotentials¹⁾ zu erwarten gewesen wären, abschätzen. Nimmt man als Normalauslastung die durchschnittliche Kapazitätsauslastung der Periode 1970/1973 von 97,5% an, dann wäre für 1975 von einem nominellen Brutto-Nationalprodukt (ohne Land- und Forstwirtschaft) von 662,3 Mrd. S auszugehen. Das entspricht nahezu auch jenem Brutto-Nationalprodukt (ohne Land- und Forstwirtschaft), das erreicht worden wäre, wenn das nominelle Wachstum 1975 tatsächlich 13,1/2% betragen hätte, wie ursprünglich prognostiziert wurde und auch der Steuerschätzung zugrunde lag. Geht man ferner davon aus, daß die für 1975 tatsächlich fest-

gestellte Steuerbelastung von 24%²⁾ auch für ein Brutto-Nationalprodukt bei Normalauslastung gegolten hätte, wären ohne den Konjunkturerbruch Brutto-Einnahmen an Steuern von rund 159 Mrd. S erreicht worden³⁾. Die *konjunkturbedingten Mindereinnahmen* an Steuern (brutto) lassen sich somit auf rund 10 Mrd. S schätzen.

Für den Bundeshaushalt und die Erhöhung des Defizites sind jedoch die dem Bund verbleibenden Netto-Einnahmen entscheidend. Unter den gleichen Annahmen wie bei den Brutto-Einnahmen und einer tatsächlichen Steuerbelastung von 15,1%⁴⁾ lassen sich die konjunkturbedingten Mindereinnahmen an

²⁾ Für die Errechnung der tatsächlichen Steuerbelastung werden die Steuereinnahmen von 149,0 Mrd. S auf das im Jahre 1975 erzielte nominelle Brutto-Nationalprodukt (ohne Land- und Forstwirtschaft) von 620,3 Mrd. S bezogen

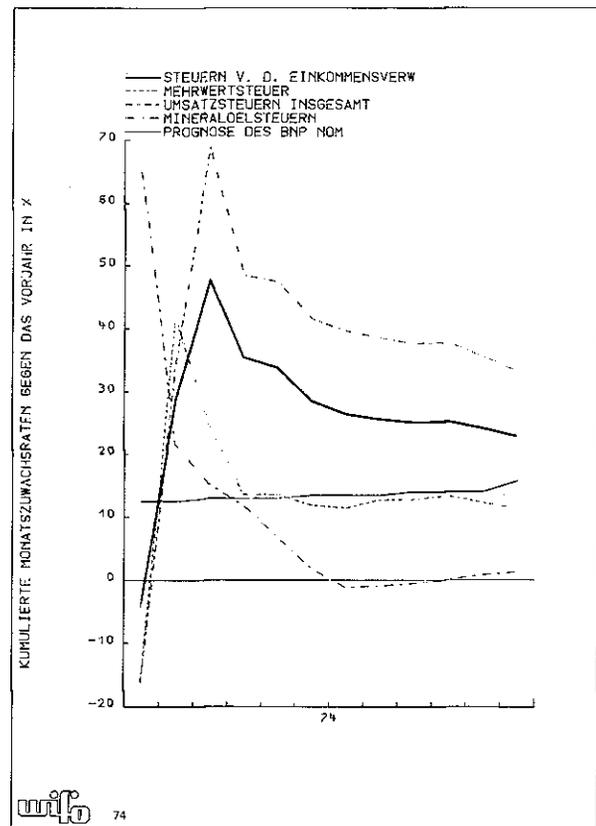
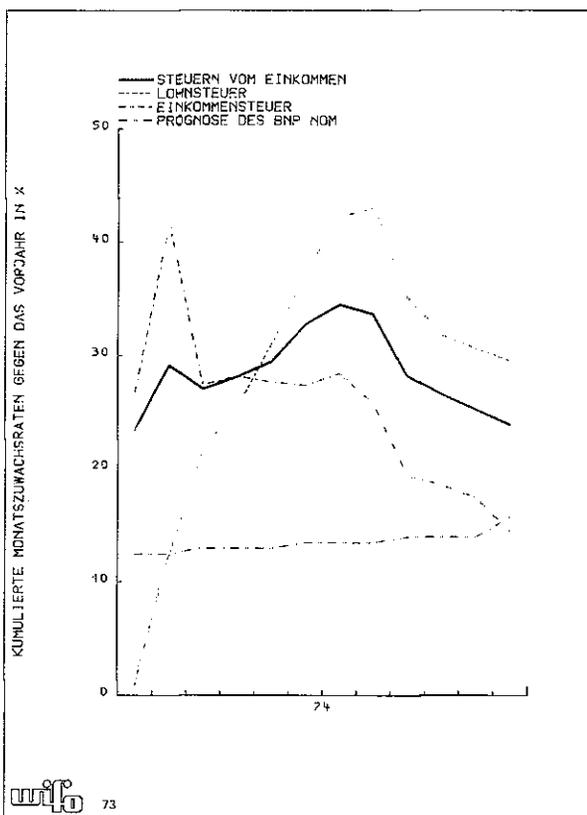
³⁾ Möglicherweise wäre die Steuerbelastungsquote bei Normalauslastung etwas niedriger gewesen, da die veranlagten Steuern zeitlich verzögert eingehen und der besonders stark mit indirekten Steuern belastete private Konsum einen geringen Anteil gehabt hätte. Andererseits stellt der Schätzwert für das Brutto-Nationalprodukt eine Untergrenze dar, weil er die tatsächlichen Preissteigerungsraten berücksichtigt und den Umstand vernachlässigt, daß der Preisauftrieb bei Normalauslastung wahrscheinlich etwas stärker gewesen wäre. Beide Faktoren dürften einander annähernd die Waage halten.

⁴⁾ Die Netto-Steuereinnahmen von 93,8 Mrd. S bezogen auf das Brutto-Nationalprodukt von 620,3 Mrd. S

¹⁾ Für die Berechnung des Produktionspotentials siehe: F. Breuss: Potential Output — Ein Beitrag zur Messung gesamtwirtschaftlicher Kapazitätsauslastung und konjunktureller Ungleichgewichte In: Empirica 2/75

Entwicklung der Abgabenerträge im Jahre 1974

Abbildung 2



Steuern für den Bund im Jahre 1975 auf etwa 6,2 Mrd. S schätzen.

Eine erhebliche Fehlerquelle war für die Steuerschätzung 1975 durch die *gesetzlich vorgeschriebenen Fristen* der Budgeterstellung gegeben. Die Einnahmenschätzungen können sich nur auf die *Septemberprognose* stützen. Außerdem liegen zu diesem Zeitpunkt nur die Einnahmen für die ersten acht Monate vor, wodurch die Einnahmen des laufenden Jahres, die als Grundlage für die Steuerprognosen des nächsten Jahres dienen, selbst auf Schätzungen beruhen. Diese doppelte Unsicherheit ist zu berücksichtigen, wenn die Abweichungen zwischen präliminierten und tatsächlichen Steuereinnahmen beurteilt werden. Eine Beurteilung der Steuerschätzungen, die sich nur auf die ex post verfügbaren Informationen stützt und nicht die Situation berücksichtigt, wie sie im August 1974 gegeben war, käme zu falschen Schlüssen.

Der frühe Zeitpunkt der Steuerschätzung wirkte sich im Jahr 1975 besonders ungünstig aus. Aus der Entwicklung der kumulierten Zuwachsraten der Steuereinnahmen im Jahre 1974 (siehe Abbildung 2) läßt sich erkennen, daß erst ab September ein kräftiger Rückgang der Abgabenerträge eintrat, der zum Zeitpunkt der Einnahmenschätzungen für 1975 nicht vorhersehbar war. Außerdem waren die monatlichen Zuwachsraten der Steuereinnahmen 1974 schwer zu interpretieren, weil 1973 die Abgabenerträge durch Anschluß großer Finanzämter an die elektronische Datenverarbeitung und durch die Umstellung im Umsatzsteuersystem stark verzerrt waren.

Die Entwicklung der Abgabenerträge in den ersten acht Monaten 1974 hatte die Ausgangsbasis der Schätzungen für 1975 plausibel erscheinen lassen, im nachhinein erwiesen sie sich allerdings wegen des plötzlichen scharfen Konjunkturreinbruchs ab dem IV. Quartal 1974 als zu hoch. Insgesamt läßt sich der Anteil der unsicheren Ausgangsbasis an den Mindereinnahmen des Jahres 1975 auf etwa 5 Mrd. S schätzen. Von der Lücke zwischen veranschlagten und tatsächlichen Steuereinnahmen im Jahre 1975 von 16,5 Mrd. S (brutto) waren somit mehr als 15 Mrd. S konjunkturbedingt.

Entzugseffekte der Besteuerung 1975

Die Entwicklung der Steuereinnahmen wurde 1975 nicht nur durch den Konjunkturrückgang, sondern auch durch die Auswirkungen der *Steuersenkungen* (Lohn- und Einkommensteuer, Zölle, Investitionssteuer) beeinflusst. Diese Maßnahmen wurden jedoch unabhängig von der Konjunkturentwicklung getroffen und waren bereits seit längerer Zeit fixiert. Sie sind daher zwar nicht als konjunkturpolitische diskretio-

näre Maßnahme im strengen Sinn anzusehen, doch haben diese Steuersenkungen die Entzugseffekte der Besteuerung verringert. Um die Konjunkturreinflüsse auszuschalten, erscheint es zweckmäßig, die Entzugseffekte am Brutto-Nationalprodukt bei Normalauslastung zu messen. Der Anteil der Steuern hat sich 1975 durch die Steuersenkungen auf 22,5% (1974: 23,6%) verringert. Die Belastung der Masseneinkommen mit Lohnsteuer ging 1975 auf 7,5% (1974: 8,9%), die Zollbelastung der Importe auf 4,1% (1974: 4,8%) zurück. Durch die geringeren Entzugseffekte entstanden expansive Wirkungen, die sich jedoch nur schwer quantifizieren lassen. Sie dürften jedoch geringer als ursprünglich angenommen gewesen sein, weil die zusätzlichen Einkommen stärker gespart und weniger für Konsumausgaben verwendet wurden.

Übersicht 10

Steuerquoten

Steuereinnahmen in Prozent des Brutto-Nationalproduktes (ohne Land- und Forstwirtschaft) bei Normalauslastung¹⁾

	Steuereinnahmen		Anteil der Nettoeinnahmen an den Bruttoeinnahmen in %
	brutto	netto	
1965	22,4	14,7	65,6
1966	23,0	15,1	65,6
1967	22,4	14,2	63,4
1968	22,4	14,7	65,7
1969	23,2	15,3	65,9
1970	24,2	15,9	65,7
1971	24,7	16,1	65,3
1972	25,4	16,5	65,2
1973	22,8	14,3	62,7
1974	23,6	14,8	62,9
1975	22,5	14,2	63,0

¹⁾ Entspricht einer Kapazitätsauslastung von 97,5%

Neben den konjunkturbedingten Einnahmehausfällen und dem Rückgang der Steuerbelastung ist für den Bundeshaushalt und das Ansteigen der Defizite auch der abnehmende Anteil des Bundes an den Steuereinnahmen zu berücksichtigen. Seit dem Finanzausgleich 1973 ist er sprunghaft zurückgegangen. (1972: 65,2%, 1973: 62,7%, 1975: 63,0%). Die Entwicklung ist für den Bund noch ungünstiger als die Steuerquoten zeigen, weil ab 1973 der Anteil des Bundes an den Umsatzsteuereinnahmen zwar erhöht wurde, gleichzeitig aber die Beitragszahlungen der Länder zur Besoldung der Pflicht- und Berufsschullehrer entfielen. Diese Beiträge erbrachten 1972 730 Mill. S und hätten 1975 voraussichtlich bereits mehr als 1 Mrd. S betragen. Unter der Annahme, daß der Bund 1975 jenen globalen Anteil von 65,3% an den gesamten Steuereinnahmen erhalten hätte, der dem Durchschnitt der Jahre 1965/1972 entspricht, und unter Berücksichtigung des Ausfalls des Beitrages zur Lehrerbesehung, wären die Einnahmen des Bundes 1975 um etwa 4 Mrd. S höher gewesen.

Diskretionäre Maßnahmen zur Konjunkturstützung

Im Budgetjahr 1975 wurden diskretionäre Maßnahmen zur Konjunkturstützung nur auf der Ausgabenseite durch Freigabe des *Konjunkturausgleichshaushalts*, teilweise auch durch die beiden *Budgetüberschreitungsgesetze* sowie sonstiger Überschreitungen ergriffen. Die Aufhebung der Bindungen kann hingegen kaum als konjunkturpolitische Maßnahme interpretiert werden, weil die Bindungen vor allem aus Gründen, die im Art. 126 b BVG verankert sind und weniger aus konjunkturpolitischen Motiven verfügt wurden. Dies läßt sich schon daraus ersehen, daß zwischen der Erstellung des Bundesvoranschlags und dem Durchführungserlaß zum Bundesvoranschlag die Prognose für 1975 nach unten revidiert wurde.

Um die Auswirkungen der Mehrausgaben abschätzen zu können, ist eine Aufgliederung nach ökonomi-

schen Kriterien notwendig. Von den Mehrausgaben in Höhe von 12,2 Mrd. S sind rund 4 Mrd. S (Rücklagenzuführungen einschließlich an den Reservefonds des Familienlastenausgleichs, Liegenschaftskäufe) nicht nachfragewirksam, die zusätzlichen Zuschüsse an die Pensionsversicherungen (4,2 Mrd. S) wurden bereits unter den automatischen Stabilisatoren behandelt. Somit verbleiben als *unmittelbar nachfragewirksame Mehrausgaben* rund 4 Mrd. S, die sich mit den zusätzlichen Ausgaben für Aufträge decken (siehe Übersicht 12). Diese Ausgaben (Investitionen, Investitionsförderungen, laufende Käufe von Gütern und Leistungen) haben annähernd die gleichen Nachfragewirkungen. Ihre Abgrenzung beruht mehr auf allokativen Gründen (etwa bei den Anschaffungen für militärische Güter) oder steuerrechtlichen Bestimmungen (kurzlebige Wirtschaftsgüter, Verbrauchsgüter) als auf stabilitätspolitischen Überlegungen. Für die Betrachtung der konjunkturellen Auswirkungen ist es daher gerechtfertigt, diese Ausgaben gemeinsam zu betrachten.

Für die Beurteilung der *Nachfragewirkungen* reicht der Gebarungserfolg nicht aus, weil er nicht die Entwicklung der Bestellungen erkennen läßt¹⁾. Diese können nur aus der Verpflichtungsphase ersehen werden. Es kann angenommen werden, daß Ende 1975 Bestellungen in Höhe von etwa 2,8 Mrd. S sich noch in Arbeit befanden, noch nicht abgerechnet waren und daher auch nicht im Gebarungserfolg enthalten sein können. Es ist anzunehmen, daß sie jedoch bereits 1975 Auswirkungen auf die Beschäftigung hatten und müssen für die Beurteilung der diskretionären Maßnahmen mitberücksichtigt werden.

Zusammenfassende Beurteilung der automatischen Stabilisatoren und diskretionären Maßnahmen

Die Mehrausgaben und Mindereinnahmen, die im Vollzug des Bundeshaushaltes durch den Konjunktureinbruch entstanden, sind großteils mit rund 12,2

Übersicht 11
Aufgliederung der Ausgaben nach ökonomischen Kriterien

	1974	1975	1975	Differenz	Verände-
	Erfolg	BVA	vorl. Ge- barungserfolg	vorl. Ge- barungserfolg gegen BVA	run- g vorl. Erfolg 1975 gegen Er- folg 1974 in %
	Mill. S				
Investitionen	15 061	18 085	19 244	+ 1 159	+27,8
Laufende Käufe von Gütern und Leistungen	21 264	24 087	25 883	+ 1 796	+21,7
Investitionsförderung	5 298	5 005	5 930	+ 925	+12,0
Personalaufwand	49 001	55 323	56 187	+ 864	+14,7
Transfers an Haushalte	21 634	26 501	25 621	- 880	+18,4
Transfers an Sozialversicherung	16 931	18 626	22 708	+ 4 082	+34,1
Laufende Transfers an öffentlichen Haushalte	14 778	16 495	16 780	+ 285	+13,6
Laufende Transfers an Unternehmungen	3 264	3 358	4 050	+ 692	+24,1
Finanzschuldenaufwand ¹⁾	10 718	14 159	13 040	- 1 119	+21,7
Rücklagen (einschl. Reservefonds FLAG)	4 439	—	3 223	+ 3 223	-27,4
Liegenschaftskäufe	1 372	501	1 940	+ 1 039	+41,4
Transfers an das Ausland	421	459	462	+ 3	+ 9,7
Darlehen (ohne Investitionsförderung)	249	406	303	- 103	+21,7
Beteiligungen Wertpapiere	1 181	1 354	1 283	- 71	+ 8,6
Durchlaufer	1 523	80	407	- 327	-73,3
Gesamtausgaben	167 133	184 442	196 671	+12 229	+17,7

¹⁾ Tilgungen, Zinsen und Emissionsverluste

Übersicht 12

Ausgaben für Aufträge

	1974	1975	1975
	Erfolg	BVA	vorläufiger Erfolg
	Mill. S		
Investitionen	15 061	18 085	19 244
Laufende Käufe von Gütern und Leistungen	21 289	24 087	25 883
Minus Ausgaben an private Haushalte	- 1 948	- 2 388	- 2 179
Investitionsförderung	5 298	5 005	5 930
Transferausgaben für Wildbach- und Lawinenerverbauung	459	546	529
	40 159	45 335	49 407

¹⁾ Für eine Analyse der Budgetwirkungen ist außerdem die genaue Kenntnis über einzelne Posten in einzelnen Ansätzen unerlässlich. Bloß globale Überblicke führen nicht selten zu verzerrten Ergebnissen. An zwei Beispielen läßt sich das deutlich demonstrieren. Die Ausgaben für Wildwassererbau und Lawinenschutz müssen auf Grund der Postensystematik als Transfers an nicht auf Gewinn berechnete Institutionen verbucht werden. Sie wirken jedoch wie Investitionsförderungen, so daß ihre Effekte tatsächlich größer sind als auf Grund einer globalen Betrachtung im Rahmen der Posten vermutet werden konnte. Andererseits sind in den Investitionsförderungen auch Ausgaben enthalten, denen gleich hohe Einnahmen entsprechen (Übertragung von Mauteinnahmen, Überweisungen von Mitteln der ehemaligen Wohnbaufonds, die vom Bund an die Länder weitergeleitet werden), die saldenneutral sind und denen auch keine diskretionären Maßnahmen des Bundes zugrunde liegen.

Mrd. S auf die Wirkungen automatischer Stabilisatoren zurückzuführen. Die diskretionären Maßnahmen führten zu Mehrausgaben von etwa 8 Mrd. S, wovon jedoch nur 4 Mrd. S nachfragewirksam wurden. Die Auswirkungen der automatischen Stabilisatoren lassen sich nur schwer abschätzen. Die Hinnahme der Mindereinnahmen und ihre Kreditfinanzierung, wobei unter den konjunkturellen und monetären Bedingungen des Jahres 1975 Verdrängungseffekte (Schmälerung des Kreditangebotes für private Zwecke) praktisch auszuschließen sind, sowie die zusätzlichen Zuschüsse an die Pensionsversicherungen und die antizyklische Gebarung von Arbeitslosenversicherung und Familienlastenausgleich haben den Prozeß kumulativer Einnahmen- und Ausgabenrückgänge an einem neuralgischen Punkt des Wirtschaftskreislaufes unterbrochen und damit zumindest ein stärkeres Schrumpfen der gesamtwirtschaftlichen Aktivität hintangehalten.

Durch die Steuersenkungen ist außerdem ein leicht stimulierender Effekt auf die private Nachfrage zu vermuten. Gemessen am Potential Output sind die Entzugseffekte der Steuern und steuerähnlichen Einnahmen 1975 geringer geworden. Der Anteil der Steuern (netto) und steuerähnlichen Einnahmen ging auf 17% (1974: 17,5%) zurück. Die Inanspruchnahme des Produktionspotentials durch die inlandswirk-

samen Ausgaben des Bundes ist 1975 hingegen kräftig gestiegen. Der Anteil betrug 26,9% (1974: 24,9%). Allerdings ist zu berücksichtigen, daß 1974 der Bund das Produktionspotential durch seine Ausgaben weniger in Anspruch nahm als in den Jahren 1967/1972. Im Vergleich zu diesen Jahren hat der Bund 1975 das Produktionspotential nur geringfügig stärker genützt.

Die schwächeren Entzugseffekte und die stärkere Inanspruchnahme des Produktionspotentials lassen erkennen, daß der Bundeshaushalt 1975 expansiv wirkte. Diese Wirkungen sind jedoch stärker von den Einnahmen als von den Ausgaben ausgegangen.

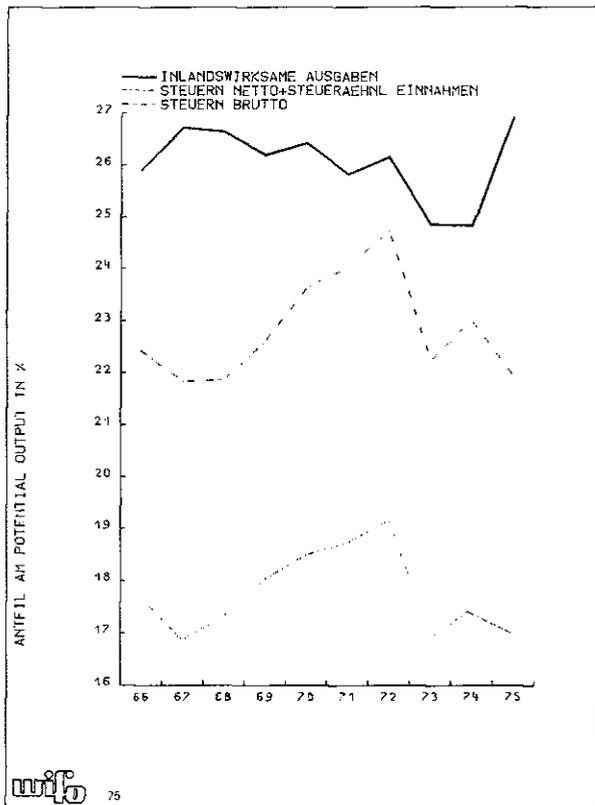
Allerdings muß in diesem Zusammenhang berücksichtigt werden, daß die unterschiedliche Struktur von privater und öffentlicher Nachfrage der Kompensation eines privaten Nachfrageausfalles durch öffentliche Ausgaben Grenzen setzt. Ein Vergleich des tatsächlichen Brutto-Nationalproduktes (ohne Land- und Forstwirtschaft) im Jahre 1975 mit jenem, das eine gleich hohe Kapazitätsauslastung wie in den Jahren 1970/73 erlaubt hätte, läßt eine Lücke von etwa 42 Mrd. S erkennen. Eine solche Lücke kann der Bund auf Grund der gegebenen Größenordnungen und Strukturen allein nicht schließen. Selbst durch den massiven Einsatz der Budgetpolitik zur Konjunktur Stabilisierung konnten die Nachfrageausfälle nur gedämpft, aber nicht kompensiert werden.

Die Auswirkungen der automatischen Stabilisatoren und diskretionären Maßnahmen auf die Beschäftigung lassen sich insgesamt nur schwer quantifizieren. Die zusätzlichen Ausgaben für Aufträge (einschließlich der Bestellungen) von rund 6,8 Mrd. S dürften auf Grund einer Schätzung mit Hilfe des Quartalsmodells des Institutes etwa 14.000 Arbeitsplätze gesichert und ein weiteres Schrumpfen des realen Brutto-Nationalproduktes um etwa 1 1/3 Prozentpunkte verhindert haben. Dazu kommen noch die Auswirkungen anderer Ausgaben (Arbeitsmarktförderung) und der steuerlichen Maßnahmen (Steuersenkungen, Hinnahme der Mindereinnahmen), die ebenfalls zur Sicherung von Arbeitsplätzen beitragen, deren Zahl sich aber nicht hinreichend genau abschätzen läßt.

Gewichtete Budgetsalden als Indikator der Budgetwirkungen

Die konjunkturellen Auswirkungen des Bundeshaushalts lassen sich durch eine isolierte Analyse der automatischen Stabilisatoren und der diskretionären Maßnahmen nicht ausreichend darstellen, zumal die Grenzen zwischen beiden Kategorien fließend sind. Es erscheint daher zweckmäßig, ergänzend die Aus-

Abbildung 3
Potential Output und Bundeshaushalt



wirkungen der Veränderung des *Budgetsaldos* in die Untersuchung mit einzubeziehen. Die bisher in der Literatur entwickelten Konzepte zur Beurteilung der Budgetpolitik scheinen noch nicht ausgereift. Allen haften noch Mängel an, die ihre Brauchbarkeit stark einschränken; das gilt sowohl für das Konzept des Vollbeschäftigungssaldos und des konjunkturneutralen Haushaltes als auch für das „pure cycle“-Konzept¹⁾. Eine der Schwächen aller dieser Konzepte liegt darin, daß sie die unterschiedlichen Entzugs- und Nachfragewirkungen der einzelnen Kategorien von Einnahmen und Ausgaben nicht berücksichtigen. Es wird daher versucht, einen Indikator für die Auswirkungen des Bundeshaushaltes an Hand eines *gewichteten* Saldos zu konstruieren, der die unterschiedlichen Nachfrage- und Entzugseffekte der Ausgaben und Einnahmen berücksichtigt²⁾.

Die verwendeten Gewichte, die dem „Erst-Runden-effekt“ entsprechen, hängen von der marginalen Konsumneigung und den marginalen Importquoten ab. Es sind in diesem Konzept nur jene Ausgaben, die unmittelbar nachfragewirksam sind und solche Einnahmen, die Entzugseffekte aufweisen, berücksichtigt. Diese gewichteten Salden unterscheiden sich daher zwar von den inlandswirksamen in der Größenordnung, nicht jedoch in den Veränderungen.

In der Größenordnung unterscheiden sich die gewichteten Budgetsalden erheblich von den ungewichteten, da die Nachfrageeffekte der Ausgaben sich stärker auswirken als die Entzugseffekte der Einnahmen. Die gewichteten Salden entsprechen daher den im *Haavelmo*-Theorem dargestellten Wirkungen, wonach selbst ein ausgeglichenes Budget expansiv wirkt. Für die Beurteilung ist daher weniger der absolute Unterschied zwischen gewichteten und ungewichteten Salden maßgebend, als vielmehr die jeweiligen Veränderungen, weil sie die Auswirkungen der Strukturänderungen der Einnahmen und vor allem der Ausgaben erkennen lassen.

Für die Beurteilung des Bundeshaushaltes 1975 erscheinen drei Vergleiche zweckmäßig: Erstens zwischen dem Erfolg 1974 und dem Bundesvoranschlag 1975. Dieser Vergleich läßt erkennen, wie sich der Bundeshaushalt ausgewirkt hätte, wenn 1975 der Voranschlag eingehalten worden wäre. Der

zweite Vergleich zwischen dem Voranschlag und dem vorläufigen Erfolg im Jahre 1975 zeigt die Auswirkungen des Budgetvollzugs. In der dritten Gegenüberstellung wird der vorläufige Erfolg 1975 mit dem Erfolg 1974 verglichen. Dieser Vergleich entspricht der Summe der beiden ersten und läßt die Effekte des Bundeshaushaltes 1975 auf die Konjunkturentwicklung erkennen.

Übersicht 13

 Veränderungen¹⁾ der Budgetsalden

	1974	1975	1975	1975
	Erfolg	BVA	vorl. Erfolg	vorl. Erfolg
	gegen			
	1973	1974	1975	1974
	Erfolg	Erfolg	BVA	Erfolg
	Mill. S			
Saldo der Bruttogebarung	+1 699	-2 210	+20 832	+18 622
Saldo der nachfragewirksamen Transaktionen (ungewichtet)	- 884	+2 147	+17 990	+20 137
Saldo der nachfragewirksamen Transaktionen (gewichtet)	+5 118	+6 293	+11 397	+17 690

¹⁾ (+) = Erhöhung des Defizites.
 (-) = Verringerung des Defizites

Wenn die Einnahmen und Ausgaben nicht gewichtet werden, wäre das nachfragewirksame Defizit im Voranschlag 1975 um 2,1 Mrd. S höher gewesen als im Erfolg 1974. Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gewichte war der nachfragewirksame Abgang im Voranschlag bereits um 6,3 Mrd. S höher. Dieser Vergleich läßt erkennen, daß durch die Strukturänderungen in den Ausgaben bereits der Voranschlag expansiver wirkte, als auf Grund der ungewichteten Salden vermutet werden konnte.

Noch deutlicher sind die Unterschiede im Budgetvollzug. Das ungewichtete, nachfragewirksame Defizit erhöhte sich im Budgetvollzug mit 18 Mrd. S erheblich stärker als der gewichtete Abgang, der um 11,4 Mrd. S zunahm. Dieser Unterschied bestätigt die Annahme, die sich bereits in der Analyse der automatischen Stabilisatoren und diskretionären Maßnahmen zeigte, daß der Budgetvollzug weniger expansiv wirkte, als auf Grund einfacher Saldenbetrachtungen vermutet werden konnte.

Der Vergleich der Salden des vorläufigen Gebarungserfolges 1975 mit jenen des Erfolges 1974 zeigt, daß der gewichtete nachfragewirksame Abgang (17,7 Mrd. S) niedriger als der ungewichtete (20,1 Mrd. S) ist. Das läßt erkennen, daß die Struktur der Mehrausgaben (und Mindereinnahmen) den expansiven Effekt dämpfte.

Das Defizit des Bundeshaushaltes 1975 wirft die Frage auf, inwieweit es durch die Konjunkturabschwächung bedingt war und in welchem Ausmaß es sich um einen *strukturellen Abgang* handelt. Würde man jenen Überlegungen folgen, die der Sachver-

¹⁾ In der Literatur schwankt die Beurteilung der einzelnen Konzepte stark. Das gilt insbesondere für den konjunkturneutralen Haushalt des deutschen Sachverständigenrates und das „Pure-cycle“-Konzept, wogegen der Vollbeschäftigungssaldo allgemein auf Vorbehalte stößt. Vgl. B. Rahmann: Grundlagen konjunkturbeeinflussender Haushaltspolitik, Berlin 1972.

²⁾ J. G. Borpujari und Teresa Ter-Minassian: The Weighted Budget Balance Approach to Fiscal Analysis: A Methodology and Some Case Studies. In: IMF Staff Papers, Vol. XX, No. 3 (Nov. 1973) S. 801—831.

	Vergleich der Budgetsalden											
	1957	1958	1966	1967	1974	1975	1957	1958	1966	1967	1974	1975
	Mrd. S						in% des BNP					
Brutto-Defizit												
Voranschlag	1,6	2,7	2,5	3,7	10,9	16,3	1,2	2,0	0,9	1,3	1,8	2,5
Erfolg	1,2	5,5	3,7	7,8	18,5	37,2	0,9	4,0	1,4	2,8	3,0	5,7
Netto-Defizit												
Voranschlag	1,0	1,7	0,1	0,8	3,4	8,6	0,8	1,2	0,1	0,3	0,6	1,3
Erfolg	0,7	4,4	1,0	5,4	11,6	29,7	0,5	3,2	0,4	1,9	1,9	4,5
Inlandswirksamer Saldo												
Voranschlag			-2,5	+0,2	2,1	-7,1			0,9	0,1	0,3	1,1
Erfolg			-3,7	-4,2	-5,7	-26,1			1,4	1,5	0,9	4,0

ständigenrat in der Bundesrepublik Deutschland in bezug auf diese Aufgliederung des Abganges angestellt hat, dann könnten für Österreich folgende Annahmen getroffen werden. Rund 8 Mrd. S des Defizites sind auf konjunkturbedingte Mindereinnahmen an Steuern und Betriebseinnahmen zurückzuführen. Die konjunkturbedingten Mehrausgaben für die Pensionszuschüsse betragen 4,2 Mrd. S. Diese konjunkturbedingten Faktoren, die den automatischen Stabilisatoren entsprechen, betragen somit insgesamt rund 12,2 Mrd. S. Außerdem hat der Sachverständigenrat in seinem Konzept auch noch jenen Teil des Defizites, der sich daraus ergibt, daß stets ein Teil der Ausgaben durch Kredite finanziert wird, abgezogen. Unterstellt man hierfür den während der Hochkonjunktur 1970/1973 durchschnittlichen durch Kredite finanzierten Ausgabenanteil von 1,9% des Potential Output, so wären rund 13 Mrd. S ebenfalls nicht als struktureller Abgang anzusehen. Zusammen mit dem aus den automatischen Stabilisatoren sich ergebenden Defizit von 12,2 Mrd. S könnte der konjunkturbedingte Teil des Defizites auf rund 25,2 Mrd. S geschätzt werden. Das strukturelle Defizit wäre, wenn man diesem Konzept folgt, mit rund 12 Mrd. S anzunehmen.

Vergleich der Budgethaushalte 1975, 1958 und 1967

Um das Defizit im Bundeshaushalt 1975 in seiner Größenordnung einordnen zu können, scheint es zweckmäßig, einen Vergleich mit den Jahren 1958 und 1967 anzustellen, in denen der Bundeshaushalt ebenfalls von einer Konjunkturabschwächung geprägt wurde. Allerdings stehen für eine solche Gegenüberstellung nur sehr grobe Anhaltspunkte zur Verfügung, weil für 1958 noch kein inlandswirksamer Saldo ermittelt wurde und auch andere Aufgliederungen der Einnahmen und Ausgaben nur schwer

möglich sind. Der Vergleich beschränkt sich daher auf Brutto- und Nettodefizite sowie auf die Entwicklung der Gesamtausgaben und der Steuereinnahmen.

Die absolute Höhe des Defizites ist für diesen Zeitvergleich wenig aussagekräftig. Es scheint daher zweckmäßig, die Abgänge zum nominellen Brutto-Nationalprodukt in Beziehung zu setzen. Es zeigt sich, daß zwar das Budgetdefizit 1975 auch im Verhältnis zum Brutto-Nationalprodukt mit 5,7% höher war als 1958 (4%), aber im Vergleich zum Vorjahr die Veränderung des Defizites 1958 stärker war als 1975. Bezogen auf das Brutto-Nationalprodukt, erhöhte sich das Brutto-Defizit von 0,9% (1957) auf 4% (1958), also um 3,1 Prozentpunkte, von 1974 auf 1975 stieg das Defizit um 2,7 Prozentpunkte. Eine ähnliche Entwicklung zeigt auch ein Vergleich der Netto-Defizite. 1967 waren hingegen sowohl Höhe als auch Veränderung der Defizite viel geringer.

Auch die Entwicklung der Ausgaben und der Steuereinnahmen läßt erkennen, daß der Bundeshaushalt im Jahre 1958 auf die Abschwächung der Konjunktur annähernd gleich stark reagierte wie 1975. Seit 1954 war lediglich in diesen beiden Jahren die Steigerung der Ausgaben mehr als doppelt so groß wie jene des Brutto-Nationalproduktes. Da in diesen beiden Jahren gleichzeitig auch Lohn- und Einkommensteuersenkungen in Kraft traten, stiegen die Steuereinnahmen (netto) schwächer als das Brutto-Nationalprodukt (Elastizität sowohl 1958 als auch 1975: 0,8). Die Budgetentwicklung im Jahre 1975 ist somit kein erstmaliges Ereignis, sondern entspricht etwa jener des Jahres 1958, obschon damals der Konjunkturunbruch national und international schwächer war. 1967 reagierte und agierte das Budget auf die Konjunkturlaute dagegen in viel geringerem Maße.

Gerhard Lehner
Anton Stanzel