

Zur Staatsquote in Österreich

Ermittlungsprobleme — Entwicklungstendenzen

Staatsquoten, die hier als Quotient zwischen Ausgaben oder Einnahmen des Staates und gesamtwirtschaftlichen Größen — Brutto-Inlandsprodukt oder Produktionspotential — definiert sind, wird allgemein ein großer Informationswert im Hinblick auf die staatlichen Aktivitäten zugeschrieben¹⁾. Sie dienen nicht nur dazu, die Entwicklung des öffentlichen Sektors und seine Rolle in der Gesamtwirtschaft darzustellen und zu analysieren, sondern sie werden zunehmend auch in der wirtschaftspolitischen Diskussion verwendet und finden daher immer größere Aufmerksamkeit.

Obwohl diese Quoten wichtige Einblicke in die Zusammenhänge zwischen öffentlichem Sektor und Gesamtwirtschaft erlauben, ist ihre Aussagekraft beschränkt. Neben den Einschränkungen, die sich aus theoretischen Problemen und den Schwierigkeiten der Ermittlung ergeben, lassen sich die Auswirkungen normensetzender, nicht monetärer Maßnahmen des Staates (Gebote und Verbote) nicht ausreichend in den Quoten ausdrücken. Schließlich kann der Staat verschiedene bürokratische Aufgaben auf den privaten Sektor überwälzen (etwa die Einhebung von Steuern, Sozialversicherungsbeiträgen u. a.) und dadurch die Staatsquote senken²⁾.

Die vorliegende Untersuchung hat zwei Zielsetzungen: Erstens werden Probleme bei der Ermittlung von Staatsquoten aufgezeigt und damit die Schwierigkeiten und Grenzen der Interpretation solcher Quoten. Zweitens werden Entwicklungstendenzen und Strukturänderungen in den Einnahmen und Ausgaben des Staates auf Grund detaillierter Quoten für den Zeitraum 1964/1980 beschrieben. (Für 1981 liegen noch keine vollständigen Daten für Länder und Gemeinden vor.)

Staatsquoten spiegeln nur das Ergebnis von (langjährigen) Entwicklungen und wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozessen. Sie geben keine unmittelbaren Hinweise auf die Ursachen. Die Einflußfaktoren, die zu bestimmten Veränderungen der Einnahmen und Ausgaben und damit den Staatsquoten führen, können hier nur grob skizziert werden. Die vorliegende Studie

ist primär bloß als Grundlage für spätere Analysen gedacht. Auf internationale Vergleiche wurde verzichtet, weil sie einen Arbeitsaufwand erfordert hätten, der den Rahmen dieser Untersuchung gesprengt hätte.

Probleme der Quotenermittlung

Staatsquoten können nach zwei verschiedenen Konzepten erstellt werden, entweder nach Kriterien der *Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung* (im folgenden als VGR abgekürzt) oder ausschließlich auf Grund der Daten der *Finanzstatistik*. Die Quoten werden meistens nach dem System der VGR ermittelt, weil man davon ausgeht, dadurch ökonomische Kriterien besser berücksichtigen und die kreislaufmäßigen Zusammenhänge zwischen öffentlichem Sektor und Gesamtwirtschaft in einem einheitlichen Konzept darstellen zu können. Außerdem erfolgen internationale Vergleiche vorwiegend im System der VGR.

Die Eingliederung des öffentlichen Sektors in die VGR bringt allerdings erhebliche Probleme. Schon vom Konzept her ist der Staat in der VGR ein Fremdkörper³⁾, weil die drei maßgebenden Konventionen (Beschränkung auf Marktvorgänge, Bewertung der Güter- und Leistungsströme zu Marktpreisen, Ausschaltung von Doppelzählungen durch Erfassung des reinen Endverbrauchs) durchbrochen werden. Streng genommen ist daher ein Vergleich (und eine Zusammenfassung) des privaten und des öffentlichen Sektors in der VGR nicht möglich⁴⁾. Dazu kommt, daß das von den Vereinten Nationen erarbeitete System der VGR (SNA)⁵⁾ nicht alle institutionellen Besonderheiten im öffentlichen Sektor einzelner Länder berücksichtigen kann. Es sind daher auch gewisse Kompromisse und Modifikationen für die Anwendung in Österreich erforderlich.

Diese Schwierigkeiten führen dazu, daß die VGR die staatlichen Aktivitäten, selbst jene, die in Ausgaben und Einnahmen erfaßt sind, nicht in vollem Ausmaß erkennen läßt. Drei Faktoren sind dafür maßgebend: erstens die institutionelle Abgrenzung des öffentli-

¹⁾ *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen*: Gutachten zur Aussagefähigkeit staatswirtschaftlicher Quoten, Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 90/1976, Bonn 1976, S. 849.

²⁾ *E. Harmer*: Bürokratieüberwälzung auf die Wirtschaft, Mittelstandsinstitut Niedersachsen-Bremen, Hannover 1979; *R. Kroker*: Der Staat als Wirtschaftsfaktor, Beitrag zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Institut der deutschen Wirtschaft Heft 93 Köln 1981.

³⁾ "Sie (die Staatsleistungen) werden um der Symmetrie willen in Kategorien gepreßt, die dem Unternehmenssektor angemessen, dem Staatssektor jedoch unangemessen sind" (*G. Bombach*: Die öffentliche Finanzwirtschaft im Wirtschaftskreislauf, Handbuch der Finanzwissenschaften, 3. Auflage, 1. Band, Tübingen 1977, S. 64).

⁴⁾ *K. Littmann*: Definition und Entwicklung der Staatsquote, Göttingen 1975, S. 43.

⁵⁾ *UNO*: A System of National Accounts, New York 1968.

chen Sektors; zweitens die Nettoerfassung einzelner staatlicher Aktivitäten in der VGR und drittens die mangelnde Berücksichtigung der Finanzierungsausgaben.

Die *institutionelle Abgrenzung* des öffentlichen Sektors ist in allen Ländern, vor allem in bezug auf die öffentlichen Betriebe, mit Unschärfen verbunden und erfolgt meist pragmatisch⁶⁾. Es wird daher in dieser Untersuchung die vom Österreichischen Statistischen Zentralamt für die VGR verwendete Abgrenzung des öffentlichen Sektors beibehalten, doch sind zwei Anmerkungen erforderlich.

Erstens sind Bahn und Post in Österreich, abweichend von den meisten anderen Ländern, voll im Bundeshaushalt integriert. Die einzelnen Ausgaben und Einnahmen dieser Betriebe müssen deshalb vom Parlament bewilligt werden. Streng genommen ist die Gestion von Bahn und Post in Österreich daher nicht mit jener in anderen Ländern vergleichbar. Dort beeinflussen die Betriebe nur mit ihren Salden (Abgänge, Überschüsse) die Budgets. Im Gegensatz zu Österreich decken sich daher in den meisten Ländern VGR und Finanzstatistik im Hinblick auf die Bahn und Post. Auf Grund dieser besonderen Situation empfiehlt es sich, ergänzend kurz darzustellen, wie die vollständige Integration dieser beiden Betriebe in den öffentlichen Sektor die Staatsquote modifizieren würde.

Zweitens ist in der Abgrenzung des öffentlichen Sektors für Österreich noch anzumerken, daß von den Fonds nur die Bundesfonds, nicht aber die Landesfonds einbezogen sind, deren Volumen insgesamt etwa jenem der Bundesfonds entsprechen dürfte.

Erhebliche Auswirkungen für die Staatsquote entstehen aus der Ermittlungsmethode und der Berücksichtigung des *öffentlichen Konsums* und der *Staatsschuldzinsen* in der VGR. Der öffentliche Konsum ist gewissermaßen eine *Nettogröße*. Er ergibt sich aus dem Brutto-Produktionswert⁷⁾ des öffentlichen Sektors abzüglich der Erlöse (Kostensätze, Gebühren) aus der Bereitstellung von marktbestimmten und sonstigen Leistungen. Auf Grund dieses Konzepts würde eine verstärkte Finanzierung öffentlicher Leistungen durch Kostensätze oder Gebühren tendenziell den öffentlichen Konsum und damit die Staatsquote verringern, selbst dann, wenn sich an den Ausgaben und den staatlichen Aktivitäten nichts ändert.

Die Staatsschuldzinsen werden bei der Berechnung des Brutto-Inlandsproduktes abgezogen und scheinen daher eigentlich nach dem System der VGR in einer Staatsquote nicht auf. Es ergeben sich in diesem Zusammenhang erhebliche Interpretationspro-

bleme für die zeitliche Entwicklung, wie folgendes Beispiel zeigt. Wenn der öffentliche Sektor Sondergesellschaften für die Erfüllung bestimmter Aufgaben (etwa Straßenbau) gründet, schmälern die Zinsen aus Schuld aufnehmen dieser Gesellschaften das Brutto-Inlandsprodukt nicht. Eine "Flucht aus dem Budget" führt damit zu einem höheren Brutto-Inlandsprodukt und wirkt daher tendenziell wachstumsfördernd.

Diese *Nettodarstellungen* in der VGR verringern somit die Aussagekraft der Staatsquoten und führen teilweise zu mißverständlichen Resultaten.

Die Beurteilung der staatlichen Aktivitäten an Hand der VGR wird ferner dadurch verzerrt, daß die *Finanztransaktionen* ebenfalls netto verbucht werden und nur im Saldo "Netto-Kreditgewährung/Nettoverschuldung" enthalten sind. Es wird dadurch ein gerade in Österreich sehr wichtiger Teil der staatlichen Aktivität, die Bankenfunktion des öffentlichen Sektors, nicht ausreichend berücksichtigt, weil die Finanztransaktionen (Darlehensgewährung, Beteiligungen, Kreditaufnahmen) saldiert sind und ihre Wirkungen in der VGR daher nicht entsprechend analysiert werden können. Dazu kommt, daß zwischen Finanzierungsausgaben und Transfers Substitutionsmöglichkeiten bestehen, die zwar die Darstellung in der VGR, nicht aber das Ausmaß der staatlichen Aktivität verändern.

Trotz verschiedener Vorteile der VGR lassen es die hier aufgezeigten Schwächen des Konzepts als zweckmäßig erscheinen, in dieser Untersuchung die Staatsquoten auf Grund der Einnahmen und Ausgaben gemäß *Finanzstatistik* zu ermitteln, wobei, wie bereits erwähnt, die institutionelle Abgrenzung des öffentlichen Sektors gemäß der VGR erfolgt. In einigen Fällen empfiehlt es sich, die Unterschiede zwischen Finanzstatistik und VGR darzustellen.

In der Interpretation der verschiedenen Quoten ist zu berücksichtigen, daß es sich in den meisten Fällen um keine echten Quoten handelt, weil die verschiedenen Einnahmen und Ausgaben nicht vollständig in der Bezugsgröße enthalten sind, sondern nur um Beziehungen zwischen verschiedenen Größen. Die ausgewiesenen Quoten können daher großteils nicht als Anteile am Brutto-Inlandsprodukt oder Produktionspotential, sondern bloß als Indikatoren einer bestimmten Ausgaben- und Einnahmenentwicklung des Staates im Vergleich zur Gesamtwirtschaft interpretiert werden.

Als Bezugsgröße wird zwar großteils das Brutto-Inlandsprodukt herangezogen, doch wird zu Vergleichszwecken in einigen Fällen auch das Produktionspotential verwendet. Das Produktionspotential bietet den Vorteil, daß die längerfristigen Tendenzen deutlicher sichtbar werden.

Für die Ermittlung der verschiedenen Quoten müssen sowohl bei den Ausgaben als auch bei den Einnahmen die Finanzierungsströme zwischen den einzel-

⁶⁾ Littmann (1975), S. 21.

⁷⁾ Der Brutto-Produktionswert enthält neben dem Personalaufwand und dem Intermediärverbrauch (laufende Käufe von Gütern und Leistungen) auch angerechnete Posten (imputierte Pensionen, Abschreibungen) und anteilige indirekte Steuern.

nen öffentlichen Rechtsträgern sowie die Durchlaufposten ausgeschaltet werden. In die Quoten werden somit nur jene Finanzströme einbezogen, die zwischen öffentlichem und privatem Sektor (Haushalte, Unternehmungen, Ausland) getätigt werden. Die Ausgliederung der Transaktionen zwischen den einzelnen öffentlichen Rechtsträgern bringt erhebliche Probleme, weil sie nicht immer beim Empfänger zum gleichen Zeitpunkt verbucht werden wie beim Zahler. Einnahmen und Ausgaben zwischen den einzelnen Rechtsträgern decken sich daher nicht vollständig. Die Differenzen sind jedoch gering und betragen in den einzelnen Jahren kaum mehr als 0,1% des Brutto-Inlandsproduktes.

Die Finanzströme innerhalb des öffentlichen Sektors sind im Untersuchungszeitraum von 10,12 Mrd. S (1964) auf 72,98 Mrd. S (1980) gestiegen. Sie erhöhten sich damit deutlich rascher als die Gesamtausgaben und -einnahmen, aber auch stärker als das Brutto-Inlandsprodukt.

Das ist vor allem auf zwei Faktoren zurückzuführen. Erstens ist das österreichische Finanzsystem sehr *zentralistisch*. Viele neue Aufgaben von Ländern und Gemeinden werden statt durch Übertragungen von Anteilen an Steuereinnahmen durch Transfers einer anderen Gebietskörperschaft finanziert⁸⁾. Die zweite Ursache sind die Transfers des Bundes an die Sozialversicherung, die sich allerdings recht unregelmäßig entwickeln.

Rund drei Viertel aller Transaktionen innerhalb des öffentlichen Sektors werden vom Bund geleistet. Die wichtigsten Empfänger sind Länder und Sozialversicherungsträger, die jeweils ein Drittel der gesamten Transaktionen erhalten.

Einnahmenquoten

Die hier untersuchten *Gesamteinnahmen des öffentlichen Sektors* sind von 92,8 Mrd. S (1964) auf 521,9 Mrd. S (1980) gestiegen. Die Einnahmenquote insgesamt hat sich dadurch von 40,9% auf 52,2% erhöht⁹⁾. Die Entwicklung verlief recht unregelmäßig und läßt sich grob in drei Abschnitte gliedern. Zwischen 1964 und 1973 war der Anstieg verhältnismäßig gering. Es zeigen sich deutliche Schwankungen, die jedoch in keinem Zusammenhang mit der Konjunktur standen, denn sowohl im Abschwung 1967/68 als auch in der Hochkonjunktur 1972 stieg die Quote deutlich an (Übersicht 1).

⁸⁾ Das zeigt sich deutlich am Beispiel der Änderung in der Verrechnung des Personalaufwands der Landeslehrer (Volks-, Haupt- und Berufsschullehrer). Dieser Aufwand wird seit 1973 in den Ausgaben der Länder verrechnet, aber durch Transfers des Bundes und nicht durch eine Änderung in der Aufteilung der Steuereinnahmen gedeckt.

⁹⁾ In dieser Arbeit enthalten alle Quoten im Nenner das nominelle BIP, sofern nicht ausdrücklich eine andere Bezugsgröße (Produktionspotential) angeführt ist.

Einnahmenquote insgesamt

	Abgaben lt. Finanzstatistik	Sonstige Einnahmen	Kreditaufnahmen (netto)	Münzgewinn	Summe Einnahmen
1964	33,7	5,5	1,6	0,1	40,9
1965	34,5	5,7	0,9	0,0	41,2
1966	35,2	5,4	1,1	0,0	41,7
1967	35,1	5,4	2,9	0,1	43,5
1968	35,2	5,5	2,9	0,0	43,6
1969	35,7	5,4	2,0	0,1	43,1
1970	35,6	5,4	1,6	0,1	42,6
1971	36,3	5,4	1,5	0,0	43,2
1972	36,5	5,3	2,0	0,1	43,9
1973	35,1	5,3	2,3	0,0	42,8
1974	37,0	5,7	2,6	0,2	45,4
1975	37,9	6,2	7,2	0,2	51,5
1976	37,8	6,2	6,3	0,2	50,4
1977	38,5	6,2	5,7	0,1	50,4
1978	40,9	6,4	5,6	0,1	53,0
1979	40,6	6,5	5,2	0,1	52,5
1980	40,7	7,2	4,2	0,2	52,2

In der zweiten Phase, der Rezession 1974/75, hat sich die Quote sprunghaft von 42,8% (1973) auf 51,5% (1975) erhöht. Der Anstieg hatte zwei eigentlich entgegengesetzte Ursachen. Zum einen wurden die Kreditaufnahmen kräftig ausgeweitet, um die expansive Ausgabenpolitik zu finanzieren. Zum anderen erhöhte sich die Abgabenquote auf Grund der Nachwirkungen der Hochkonjunktur.

Im dritten Abschnitt, der Periode 1975 bis 1980, hat sich der Zuwachs im Vergleich zur ersten Hälfte der siebziger Jahre verringert. Die Einnahmenquote war dennoch in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre deutlich höher als in der ersten Hälfte der siebziger Jahre und in den sechziger Jahren. Der Wachstumsknick seit Mitte der siebziger Jahre dürfte zu dieser Entwicklung erheblich beigetragen haben.

Für eine nähere Analyse empfiehlt es sich, die Einnahmen in drei Komponenten zu gliedern: erstens die *Abgaben*, auf die der Großteil der Einnahmen entfällt und die auch in der öffentlichen Diskussion das größte Interesse finden und deshalb in dieser Untersuchung eingehender analysiert werden; zweitens die *Kreditaufnahmen*, die nach weit verbreiteter Auffassung ebenfalls in die Quoten einbezogen werden müssen und deren Bedeutung für die Finanzierung der Ausgaben deutlich zunimmt, und drittens die *sonstigen Einnahmen*, die zum Teil steuerähnlichen Charakter aufweisen und teilweise unmittelbar mit dem Brutto-Inlandsprodukt verknüpft sind.

Zwischen diesen einzelnen Komponenten bestehen gewisse Substitutionsmöglichkeiten. Aus den detaillierten Quoten lassen sich Veränderungen in der Finanzierungsstruktur des öffentlichen Sektors erkennen. Es zeigt sich, daß vor allem Kreditaufnahmen und Sozialversicherungsbeiträge für die Finanzierung der Ausgaben immer wichtiger werden, wogegen die Steuern etwas an Bedeutung verlieren.

Abgabenquote

Die Abgabenquote setzt sich aus drei Komponenten zusammen, erstens den Steuern im engeren Sinn, zweitens den Sozialversicherungsbeiträgen und drittens den sonstigen Abgaben (steuerähnliche Einnahmen, Kammerbeiträge etc).

Die hier verwendete Abgabenquote laut Finanzstatistik weicht von jener gemäß VGR nicht unerheblich ab. Die große Bedeutung der Abgabenquote läßt es notwendig erscheinen, die wichtigsten Unterschiede kurz darzustellen, weil sie für die Interpretation maßgebend sind. Die Abweichungen sind vor allem durch drei Problemkreise beeinflusst, und zwar die sachliche und zeitliche Abgrenzung der Steuern sowie die unterschiedliche Berücksichtigung bestimmter wirtschaftspolitischer Maßnahmen.

Die VGR stützt sich in der *Definition der Steuern* weitgehend auf die Quellentheorie, weil sie nur in regelmäßigen Abständen fließende Abgaben einbezieht¹⁰⁾. Allerdings beruht das Steuersystem in Österreich (wie in vielen anderen Ländern), und damit die Abgrenzung der Steuern in der Finanzstatistik, auf der Reinvermögenszugangstheorie. Dieser Unterschied wird besonders in der Berücksichtigung der Erbschaftsteuer deutlich. Die VGR scheidet diese Steuer aus und zählt sie zu den Kapitaltransfers, in der Finanzstatistik ist sie aber in den Steuern enthalten. Die VGR ist jedoch nicht konsequent, weil sie dann auch die Steuereinnahmen aus Veräußerungsgewinnen und Spekulationsgewinnen, die sich nur mit der Reinvermögenszugangstheorie begründen lassen, ausschneiden müßte. Das geschieht jedoch nicht.

Die VGR scheidet neben der Erbschaftsteuer allerdings einen Teil (zwei Drittel) der Einnahmen aus Stempelgebühren als Kostenersätze aus, die in der Finanzstatistik zur Gänze in den Steuern enthalten sind. Insgesamt ist daher die sachliche Abgrenzung der Steuern in der VGR enger als in der Finanzstatistik. Die Abweichung betrug 1980 0,2% des BIP.

Erheblich stärker wird die Steuerquote und ihre Interpretation durch die *zeitlichen Abgrenzungsunterschiede* beeinflusst. In der Finanzstatistik werden die Steuereinnahmen zum Zeitpunkt der Zahlung verbucht (Kassenprinzip), in der VGR jedoch dann, wenn die Steuerschuld entsteht (Forderung des Staates, Accrual-Prinzip), sodaß die Steuereinnahmen laut Finanzstatistik zeitlich adaptiert werden müssen. Es wird der Saldo der Forderungen des Bundes aus den Steuern berücksichtigt, und die Mehrwertsteuereinnahmen der Monate Jänner/Februar werden jeweils dem vorangegangenen Jahr zugerechnet.

Diese Modifikationen erfolgen jedoch nicht konsequent. Es müßten nämlich auch bei anderen Verbrauchsteuern und vor allem aber bei der Lohnsteuer

jeweils die Einnahmen des Jänner dem vorangegangenen Jahr zugerechnet werden. Besonders stören die veranlagten Steuern das Accrual-Prinzip. Diese Steuern haben, selbst wenn man den Saldo der Forderungen einbezieht, keinen Bezug zum Brutto-Inlandsprodukt des jeweiligen Jahres, weil sich nicht nur die Abschlußzahlungen, sondern auch die Vorschreibungen der Vorauszahlungen auf die Bemessungsgrundlage der Vorjahre beziehen.

Verwendet man an Stelle der zeitlichen VGR-Modifikationen die festgesetzte Einkommen- und Körperschaftsteuer laut Steuerstatistiken, ergeben sich merkliche Abweichungen 1972 wäre z. B. die Steuerquote um 0,6 Prozentpunkte höher, 1975 aber um 0,4 Prozentpunkte geringer als in der VGR ausgewiesen. Die Steuerquote würde damit der Konjunkturentwicklung besser entsprechen.

Bei der Steuerquote handelt es sich streng genommen um keine "echte" Quote, sondern um eine Beziehungszahl. Sie spiegelt nicht den Anteil der Steuern am Brutto-Inlandsprodukt wider, sondern bloß den Liquiditätsentzug. Für diesen Entzugseffekt sind jedoch die Kasseneinnahmen laut Finanzstatistik aussagekräftiger als die nach der VGR ermittelten Steuererträge, weil diese nur einen fiktiven Entzugseffekt zeigen.

Schließlich wird die Steuerquote noch durch die unterschiedliche Berücksichtigung verschiedener *steuerpolitischer Maßnahmen* beeinflusst. Seit 1973 werden das Bausparen und die Hausstandsgründung nicht mehr als Sonderausgaben bzw. außergewöhnliche Belastung steuerlich berücksichtigt, sondern durch Transfers gefördert, die in der Finanzstatistik von den Einnahmen an Lohn- und Einkommensteuer abgesetzt werden. Durch diese Umstellung ist weder das Nettoeinkommen der einzelnen Haushalte noch das Ausmaß der staatlichen Aktivität verändert worden. Die Steuerquote laut Finanzstatistik ist daher auch unbeeinflusst geblieben. In der VGR jedoch werden diese Transfers den Steuereinnahmen hinzugezählt und erhöhen die Quote (1980 um etwa 0,4 Prozentpunkte), obwohl sich die Nettoposition der privaten Haushalte nicht geändert hat.

Noch stärker hat die Umstellung der Kinderabsetzbeiträge auf Transfers ab dem Jahre 1978 die Steuerquote erhöht (um etwa 0,7 Prozentpunkte), obschon auch in diesem Fall die Entzugseffekte und damit die verfügbaren Einkommen für jeden einzelnen Steuerpflichtigen unverändert blieben. Die Steuerquote laut VGR, aber auch die unbereinigte Quote laut Finanzstatistik überzeichnet daher die Entzugseffekte um etwa 0,4 bis 1,1 Prozentpunkte. Es empfiehlt sich deshalb, diese Abweichungen in der Abgabenquote gesondert darzustellen, wobei nur die bereinigte Abgabenquote (laut Finanzstatistik) eine vollkommen vergleichbare Zeitreihe von 1964 bis 1980 aufweist (Übersicht 2)

¹⁰⁾ UNO (1968), S. 128

Übersicht 2

Abgabenquote

Jahr	Steuern i e S	Sozialver- sicherungs- beiträge	Sonstige Abgaben	Abgaben insgesamt lt. Finanz- statistik	Abgaben insgesamt lt. Finanz- statistik bereinigt ¹⁾	Abgaben lt VGR
1964	22,8	7,5	3,4	33,7	33,7	33,8
1965	23,0	8,0	3,5	34,5	34,5	34,6
1966	23,5	8,2	3,5	35,2	35,2	35,5
1967	23,1	8,3	3,7	35,1	35,1	35,2
1968	23,2	8,4	3,6	35,2	35,2	35,2
1969	23,6	8,5	3,6	35,7	35,7	35,7
1970	23,7	8,5	3,4	35,6	35,6	35,9
1971	24,1	8,7	3,5	36,3	36,3	36,5
1972	24,5	8,6	3,4	36,5	36,5	37,4
1973	22,7	8,9	3,4	35,1	35,1	38,2
1974	24,3	9,2	3,5	37,0	37,0	38,7
1975	24,3	10,0	3,7	37,9	37,9	38,7
1976	24,0	10,0	3,7	37,8	37,8	38,0
1977	24,2	10,5	3,8	38,5	38,5	39,4
1978	25,4	11,8	3,7	40,9	40,1	41,6
1979	25,2	11,8	3,6	40,6	39,9	41,2
1980	25,1	12,0	3,5	40,7	39,9	41,1

¹⁾ Bereinigt um die Mehreinnahmen durch die Umstellung von Kinderabsetzbeträgen zu Familienbeihilfen 1978

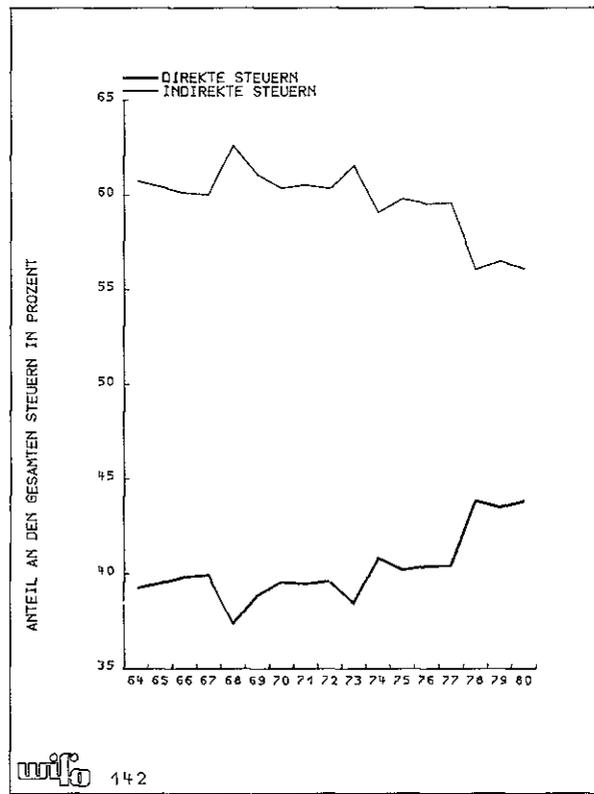
Vergleicht man die Entwicklung der Abgabenquote und ihrer Komponenten, ergibt sich folgendes Bild, wobei die Ursachen vor allem für das Steueraufkommen bereits eingehend analysiert wurden¹¹⁾. Die hier verwendete Abgabenquote laut Finanzstatistik stieg von 33,7% (1964) auf 40,7% (1980). Rund zwei Drittel dieser Zunahme entfielen auf die *Sozialversicherungsbeiträge* und nur ein Drittel auf die *Steuern* (Übersicht 2). Die starke Zunahme der Sozialversicherungsbeiträge, die bei der Bemessungsgrundlage der einkommensabhängigen Steuern abzugsfähig sind, dämpft die Steuerquote. Auf Grund der Grenzsteuersätze kann angenommen werden, daß der Anstieg der Quote der Sozialversicherungsbeiträge seit 1975 um rund 2 Prozentpunkte die Steuerquote um etwa 0,8 Prozentpunkte dämpfte. Dadurch entstehen die zum Teil gegenläufigen Effekte in der Entwicklung der Steuerquote im engeren Sinn und der Sozialversicherungsbeiträge. Bei den Steuern im engeren Sinne hat sich die bereits mehrfach beschriebene abnehmende fiskalische Ergiebigkeit des Steuersystems auch in den Jahren 1979/80 fortgesetzt. Die Steuerquote ging von 25,4% (1978) auf 25,1% (1980) zurück. Wenn man die Umstellung von Kinderabsetzbeträgen zu Transfers ab dem Jahre 1978 unberücksichtigt ließe, wäre die Steuerquote 1980 etwa gleich hoch wie 1972.

Die übrigen Abgaben (steuerähnliche Einnahmen, Kammerbeiträge) sind während des gesamten Untersuchungszeitraums (bezogen auf das Brutto-Inlandsprodukt) ziemlich konstant geblieben. Die Quote lag 1980 mit 3,5% auf dem Niveau von 1964. Lediglich

¹¹⁾ G. Lehner: Das Steueraufkommen in Österreich 1958 bis 1978 Monatsberichte 10/1980

Abbildung 1

Anteile der direkten und indirekten Abgaben an den Gesamtabgaben (Laut VGR)



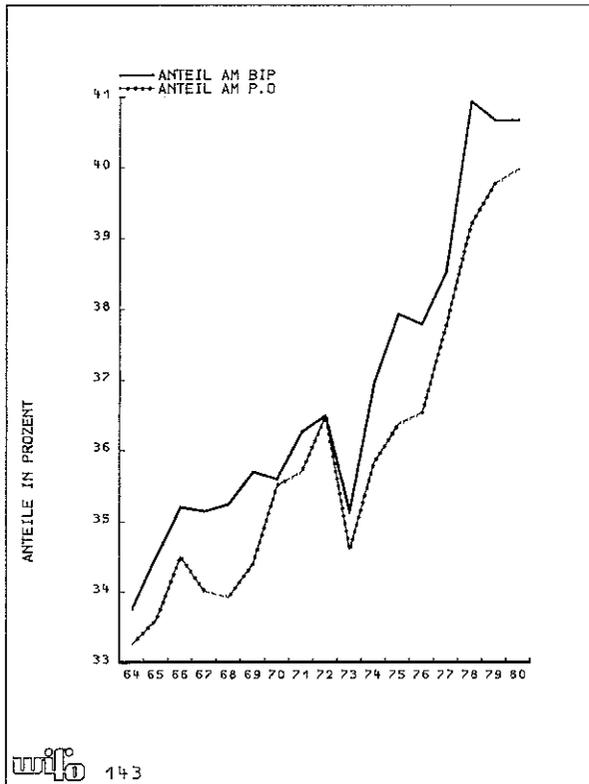
Mitte der siebziger Jahre war sie vorübergehend etwas höher (3,8%). Insgesamt ist der Einfluß dieser Abgaben auf die Entwicklung der gesamten Quote gering.

Eine Aufgliederung der Steuereinnahmen nach *direkten* und *indirekten Steuern*, die theoretisch zwar umstritten ist, aber dennoch auch in den internationalen Vergleichen immer wieder vorgenommen wird, zeigt eine deutliche Verlagerung zu den direkten Abgaben, deren Anteil langfristig zunimmt (Abbildung 1). Er stieg von 39,2% (1964) auf 43,0% (1980). Die indirekten Steuern gingen dementsprechend von 60,8% auf 57% zurück. Trotz dieser Umschichtungen dominieren im österreichischen Steuersystem die indirekten Steuern noch immer eindeutig. Die Steuerstruktur ist damit noch weit von dem in der Theorie zuweilen als wünschenswert angesehenen Verhältnis (50 : 50) entfernt.

Die Abgabenquote hängt sehr stark von der Entwicklung der Bezugsgröße ab. Wenn man die Abgaben nicht auf das Brutto-Inlandsprodukt, sondern auf das Produktionspotential bezieht, lassen sich aus diesem Vergleich erste grobe Hinweise gewinnen, wie sich Schwankungen in der Kapazitätsauslastung auf die Abgabenquote auswirken (Abbildung 2). Diese Probleme werden in einer späteren Untersuchung noch

Abbildung 2

Abgabenquoten



eingehend analysiert. Es zeigt sich, daß eine Verbesserung der Kapazitätsauslastung die Zunahme der Abgabenquote eher dämpft, wogegen eine schwache Kapazitätsauslastung den Anstieg der Quote beschleunigt.

Die Abgabenquote für vergangene Jahre wird nachträglich häufig durch Revisionen der VGR, aber auch durch institutionelle Änderungen in den Einnahmen nicht unerheblich beeinflusst. Vergleicht man die Abgabenquoten für ein bestimmtes Jahr, die zu verschiedenen Zeitpunkten ermittelt wurden, so ergeben sich recht deutliche Abweichungen (Übersicht 3). Ein Vergleich der Abgabenquoten etwa für das Jahr 1975 zeigt folgendes Bild: Durch Revisionen ist die Quote zunächst "gestiegen" (von 37,8% auf 39,1%), dann

Übersicht 3

Revisionen der Abgabenquote
Gemäß Amtsbehelf zum Bundesfinanzgesetz

Amtsbehelf zum Bundesfinanzgesetz	Abgabenquote							
	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
1975	37,8							
1976	38,3	38,8						
1977	39,1	38,6	39,3					
1978	39,1	38,6	39,0	40,7				
1979	37,9	37,7	38,7	40,4	41,2			
1980	37,9	37,7	38,7	40,4	40,3	41,0		
1981	38,2	37,5	38,9	41,2	40,6	40,7	41,5	
1982	38,6	38,0	39,4	41,5	41,0	41,2	42,5	42,4

"gefallen" (von 39,1% auf 37,9%), und in den letzten Jahren hat sie wieder "zugenommen". Ähnliche Korrekturen gab es auch für andere Jahre. Diese Abweichungen zeigen, auf welche nahezu unüberwindlichen Schwierigkeiten die zuweilen diskutierte (gesetzliche) Fixierung einer Obergrenze für die Abgabenquote stoßen müßte.

Sonstige Einnahmen

Die Sonstigen Einnahmen werden für die Quotenbildung und die Darstellung der Unterschiede zwischen VGR und Finanzstatistik in vier Gruppen gegliedert: Erstens die Kostenersätze (Gebühren), zweitens sonstige Transfereinnahmen, drittens die Einnahmen (Einkommen) des Staates aus Besitz und Unternehmung und viertens übrige Einnahmen. Sowohl zwischen diesen Kategorien als auch gegenüber den Abgaben (vor allem den Steuern) bestehen gewisse Substitutionsmöglichkeiten, sodaß es schon aus diesem Grund nützlich erscheint, diese Einnahmen in eine umfassendere Staatsquotenberechnung einzu beziehen¹²⁾.

Die *Kostenersätze* und *Gebühren* sind die wichtigste Komponente unter den sonstigen Einnahmen. Gemessen am Brutto-Inlandsprodukt sind sie im Untersuchungszeitraum überproportional gestiegen. Ihre Quote erhöhte sich von 2,6% (1964) auf 3,4% (1980). Vor allem in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre war die Zunahme kräftig (Übersicht 4). Die hier einbezogenen Gebühren und Kostenersätze, die 1980 34,1 Mrd. S erbrachten, decken sich mit den in der VGR verrechneten Erlösen (1980 33,5 Mrd. S) weitge-

¹²⁾ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1976), S 849ff.

Übersicht 4

Sonstige Einnahmen

Jahr	Kostenersätze	Einkommen aus Besitz und Unternehmung	Transfers	Übrige Einnahmen	Summe Sonstige Einnahmen
1964	2,6	1,3	0,6	1,0	5,5
1965	2,6	1,3	0,6	1,3	5,7
1966	2,6	1,2	0,6	1,0	5,4
1967	2,6	1,2	0,4	1,2	5,4
1968	2,8	1,1	0,4	1,2	5,5
1969	2,9	1,1	0,4	1,0	5,4
1970	2,6	1,4	0,4	0,9	5,4
1971	2,7	1,5	0,4	0,8	5,4
1972	2,7	1,2	0,4	1,0	5,3
1973	2,7	1,2	0,4	1,0	5,3
1974	2,8	1,3	0,5	1,1	5,7
1975	3,1	1,4	0,6	1,1	6,2
1976	3,0	1,4	0,7	1,1	6,2
1977	3,1	1,4	0,7	1,0	6,2
1978	3,3	1,4	0,8	0,9	6,4
1979	3,3	1,4	0,9	0,9	6,5
1980	3,4	1,7	0,8	1,2	7,2

hend, wenn man vom Anteil der Stempelgebühren und Verwaltungsabgaben absieht

Die starke Ausweitung der Kostenersätze dämpft den öffentlichen Konsum laut VGR und damit auch entsprechend ermittelte Staatsquoten. Andererseits läßt sich aber auch erkennen, daß die Gebührenfinanzierung im öffentlichen Sektor an Bedeutung gewinnt. Zwischen Gebührenfinanzierung und Steuern besteht eine gewisse Substitutionsmöglichkeit. Die zunehmende Quote bei den Gebühren ermöglicht es daher, die Steuerquote zu dämpfen. Gebühren oder Kostenersätze können allerdings nur in jenen Fällen eingehoben werden, in denen der öffentliche Sektor eine unmittelbare Leistung für den privaten Sektor erbringt. Der Großteil der Gebühren fließt daher Ländern und Gemeinden zu. Der Bund spielt eine geringere Rolle und hat außerdem in den letzten Jahren in einigen Bereichen die Gebühren abgeschafft oder reduziert.

Eine starke Ähnlichkeit mit Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen weisen die *sonstigen Transfer-einnahmen* auf, von denen der Großteil auf die Pensionsbeiträge der Beamten und auf Geldstrafen entfällt. Insgesamt erbrachten diese Transfers 1980 8,4 Mrd. S. Bezogen auf das Brutto-Inlandsprodukt beträgt die Quote 0,8% (Übersicht 4). Diese Quote steigt zwar langfristig leicht an, fällt aber insgesamt kaum ins Gewicht. Von diesen Transfers gehen für den privaten Sektor ähnliche Entzugseffekte aus wie von den Abgaben. Es wäre daher auch denkbar, sie direkt in die Abgabenquote einzubeziehen.

Im Gegensatz zu den Kostenersätzen und den sonstigen Transfereinnahmen bewirken die *Einkommen des Staates aus Besitz und Unternehmung* keine Entzugseffekte für den privaten Sektor. Diese Einnahmen, zu denen vor allem die Einkünfte aus Zinsen, Dividenden, Mieten und Betriebsüberschüssen zählen, stellen einen direkten Anteil des Staates am Brutto-Inlandsprodukt dar. Abgesehen vom Jahr 1980 decken sich die hier einbezogenen Einnahmen weitgehend mit den Einkünften des Staates aus Besitz und Unternehmung laut VGR.

Diese Quote ist zwischen 1964 und 1979 nahezu stabil geblieben. Sie schwankt in den einzelnen Jahren nur zwischen 1,1% und 1,5% (Übersicht 4). 1980 ist sie sprunghaft auf 1,7% gestiegen. Die Einnahmen beliefen sich 1980 auf 17,3 Mrd. S. (1979 13,3 Mrd. S.). Rund 40% dieser Einnahmen stammen aus Zinsen. Das ist ein wichtiger Hinweis auf die ausgeprägte Bankenfunktion des öffentlichen Sektors in Österreich.

Im Gegensatz zu den Einnahmen aus Zinsen sind die Erträge aus Dividenden und Gewinnabfuhr stärkeren Schwankungen unterworfen. Der Großteil dieser Einnahmen stammt aus dem Bankenbereich einschließlich der Notenbank. Von den übrigen Einnahmen aus Besitz und Unternehmung sind vor allem die

Förderzinse schwer einzuordnen, die auch als Produktionssteuern bezeichnet werden könnten.

Die *übrigen Einnahmen* lassen sich im Gegensatz zu den bisher besprochenen Komponenten der sonstigen Einnahmen nicht unmittelbar auf das BIP beziehen. Sie stammen teilweise aus Vermögensveräußerungen und Finanztransaktionen. Sie schwanken ebenfalls nur geringfügig. Ihre Quote liegt bei etwa 1% des BIP. Von diesen Einnahmen, vor allem den Darlehensrückflüssen, auf die ein beträchtlicher Teil entfällt, könnten nicht unerhebliche Einflüsse auf den privaten Sektor ausgehen, wenn etwa die Laufzeiten der Darlehen geändert würden. Dadurch könnte sowohl der Konsum als auch die Sparquote zumindest vorübergehend beeinflusst werden.

Insgesamt weisen die sonstigen Einnahmen des öffentlichen Sektors eine Quote von 7,2% (1980) bezogen auf das BIP auf. Diese Einnahmen sind daher für die Finanzierung der öffentlichen Ausgaben nicht unerheblich. Im Zeitablauf hat diese Quote von 1964 bis 1974 bei etwa 5,5% stagniert. Dann ist sie Mitte der siebziger Jahre sprunghaft auf mehr als 6% gestiegen und blieb bis zum Jahr 1979 weitgehend konstant. 1980 erfolgte wieder ein deutlicher Anstieg auf 7,2%.

Kreditquote

Die Kreditaufnahme des öffentlichen Sektors steht zwar nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Brutto-Inlandsprodukt, dennoch werden häufig solche Quoten gebildet¹³⁾. Ihre Entwicklung ist vor allem im Vergleich zur Steuerquote aufschlußreich, weil zwischen diesen beiden Einnahmengruppen deutliche Substitutionsmöglichkeiten bestehen. Darüber hinaus ist es interessant, die öffentliche Verschuldung mit der gesamten Fremdmittelversorgung des österreichischen Nichtbankensektors zu vergleichen. Daraus lassen sich gewisse Anhaltspunkte für den Einfluß der öffentlichen Kreditaufnahme auf die Kreditmöglichkeiten der gesamten Wirtschaft gewinnen.

Es wird von der *Nettoverschuldung* ausgegangen. Die Ermittlung der Kreditaufnahmen bringt einige Probleme. Zum einen ist es erforderlich, die Sonder-schulden (Notenbankschuld, Rekonstruktionsschuldverschreibungen, Export-/Importbankkredite, SAC-Kredite etc.) auszuschneiden und nur die Kreditaufnahme zur Budgetfinanzierung einzubeziehen. Außerdem werden bei den Auslandskreditaufnahmen die Bewertungsänderungen zu Jahresende außer acht gelassen, weil sie nicht zur Budgetfinanzierung beitragen. Nicht enthalten sind auch die Kreditaufnahmen der Sondergesellschaften, weil sonst die institu-

¹³⁾ *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* (1976), S. 861.

Übersicht 5

Kreditquoten

	Öffentliche Kreditaufnahme in %		
	des Brutto-Inlandsproduktes	des Potential Output	der Fremdmittelversorgung insgesamt
1964	1,6	1,6	24,8
1965	0,9	0,9	13,0
1966	1,1	1,1	15,0
1967	2,9	2,8	43,4
1968	2,9	2,8	44,2
1969	2,0	1,9	28,5
1970	1,6	1,6	22,8
1971	1,5	1,5	16,5
1972	2,0	2,0	18,6
1973	2,3	2,3	29,8
1974	2,6	2,5	29,4
1975	7,2	6,9	53,3
1976	6,3	6,1	41,6
1977	5,7	5,6	45,6
1978	5,6	5,4	42,8
1979	5,2	5,1	40,7
1980	4,2	4,2	36,6

tionelle Abgrenzung des öffentlichen Sektors hätte geändert werden müssen.

Die Entwicklung der Kreditquote läßt sich im Zeitraum 1964/1980 in drei Abschnitte gliedern (Übersicht 5). Zwischen 1964 und 1974 schwankte die jährliche Netto-Kreditaufnahme zwischen 1% und 3% des BIP. Sie stieg im Konjunkturaufschwung 1967/68 deutlich an und ging in der Hochkonjunkturphase wieder zurück. 1975 ist die Kreditquote sprunghaft auf 7,2% des BIP gestiegen (1974 2,6%). Diese Zunahme, die sich fast ausschließlich auf den Bund beschränkte, war konjunkturpolitisch motiviert. Seit 1976 war die Kreditquote zwar wieder deutlich rückläufig, blieb aber stets über den Werten der Jahre vor 1975. Sie lag 1980 bei 4,2%. Die Nettoverschuldung betrug 1980 42,3 Mrd. S (1975 47,1 Mrd. S).

Die Kreditaufnahmen nach 1975 sind bei gegebenem Ausgabenvolumen weitgehend durch die nahezu stagnierende Steuerquote erklärbar. Der öffentliche Sektor hat in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre sehr deutlich von der Steuerfinanzierung zu Kreditaufnahmen umgeschichtet.

Vergleicht man die Verschuldung des öffentlichen Sektors mit der gesamten *Fremdmittelversorgung* des österreichischen Nichtbankensektors, zeigt sich ein recht deutliches antizyklisches Muster. Im Abschwung 1967/68 stieg der Anteil des öffentlichen Sektors an der gesamten Neuverschuldung auf rund 44% (Übersicht 5). Im Aufschwung Anfang der siebziger Jahre hat dann der Staat seinen Anteil an der Kreditaufnahme deutlich verringert. Durch die Finanzierung der Steuerausfälle aus der Einführung der Mehrwertsteuer (Vorratsentlastung, Altanlagenentlastung) stieg die Kreditquote des öffentlichen Sektors in den Jahren 1973/74 wieder auf fast 30% (1972 knapp 20%). In der Rezession 1975 entfiel mehr als die Hälfte der gesamten Neuverschuldung der österreichischen Wirtschaft auf die öffentliche Kreditauf-

nahme. In den folgenden Jahren ging der Anteil des öffentlichen Sektors zwar wieder zurück, lag 1979 aber noch etwas über 40%. 1980 folgte ein weiterer Rückgang auf etwas mehr als 36%.

Ausgabenquoten

Die hier einbezogenen Ausgaben stiegen von rund 93 Mrd. S (1964) auf 520 Mrd. S (1980). Die Ausgabenquote erhöhte sich dadurch von 41% auf 52%. Entwicklung und Niveau der Ausgabenquote insgesamt decken sich weitgehend mit der Einnahmenquote. Für die nähere Analyse empfiehlt es sich, die Ausgaben in vier Komponenten zu gliedern. Erstens die Ausgaben für *Käufe von Gütern und Leistungen*: Sie dienen der Erstellung öffentlicher Güter und lassen sich in einen direkten Zusammenhang mit dem Brutto-Inlandsprodukt oder dem Produktionspotential bringen.

Zweitens die *Transferausgaben*. Im Gegensatz zu den Ausgaben für Käufe stehen die Transfers nicht direkt, sondern nur indirekt mit den einzelnen Aggregaten der VGR im Zusammenhang. Sie führen gewissermaßen zu Doppelzählungen. Bei der Transferquote handelt es sich zwar um eine unechte Quote, dennoch ergeben sich daraus einige interessante Hinweise.

Drittens die *Staatsschuldzinsen*: Ihre Stellung in der VGR wurde bereits beschrieben. Viertens die *Ausgaben im Finanzierungsbereich*: Sie umfassen vor allem die Darlehensgewährung und die Beteiligungen. Diese Ausgaben stehen nicht unmittelbar mit dem BIP im Zusammenhang. Es handelt sich daher um unechte Quoten. Dennoch lassen sie die Entwicklung der Bankenfunktion des Staates erkennen. Der Saldo der Rücklagen ist nur zur Abstimmung von Einnah-

Übersicht 6

Ausgabenquote insgesamt

	Laufende Käufe und Investitionen	Transfers	Zinsen	Ausgaben Finanzvermögensbereich	Saldo Rücklagen-gebarung	Summe Ausgaben
1964	18,7	17,5	0,8	4,0	0,0	41,0
1965	18,8	17,4	0,8	4,0	0,3	41,3
1966	19,2	17,6	0,8	3,6	0,2	41,5
1967	20,3	18,2	0,8	4,1	0,0	43,5
1968	20,6	18,4	1,0	3,9	0,1	44,0
1969	20,6	18,2	1,1	3,1	0,6	43,5
1970	20,2	17,3	1,1	3,1	0,8	42,4
1971	20,5	17,6	1,0	2,8	0,8	42,8
1972	20,7	17,5	1,0	3,3	0,4	43,0
1973	20,9	17,4	1,0	3,4	0,6	43,2
1974	21,5	18,1	1,0	4,3	0,7	45,7
1975	23,5	20,8	1,3	3,5	0,4	49,6
1976	23,2	21,4	1,7	3,9	0,2	49,9
1977	23,1	21,3	1,9	3,2	0,4	49,9
1978	24,0	23,1	2,2	3,5	0,0	52,8
1979	23,5	22,8	2,3	3,6	0,0	52,2
1980	23,0	23,0	2,5	3,4	0,1	52,0

men und Ausgaben angeführt. Diese Transaktionen haben keine unmittelbaren Auswirkungen auf die private Wirtschaft.

Die Ausgabenstruktur zeigt langfristig deutliche Verschiebungen. Die Erstellung von öffentlichen Gütern und Leistungen und auch die Bankenfunktion verlieren etwas an Bedeutung, die Transfers und vor allem die Staatsschuldzinsen gewinnen Anteile (Übersicht 6) Diese Entwicklung hat sich in den letzten Jahren noch deutlich beschleunigt.

Erstellung von Leistungen

Diese Ausgaben umfassen einerseits den Personalaufwand (für die aktiven Bediensteten) und die Ausgaben für die laufenden Käufe von Gütern und Leistungen, andererseits die Investitionen. Es lassen sich echte Quoten bilden, die erkennen lassen, welchen Teil des BIP bzw. des gesamten Produktionspotentials der österreichischen Wirtschaft der Staat für die Erstellung öffentlicher Güter beansprucht. Für die Analyse empfiehlt es sich, einerseits zwischen den laufenden Ausgaben und den Investitionen, andererseits zwischen nomineller und realer Entwicklung zu trennen, weil die Preissteigerungen ein wichtiger Einflußfaktor für die Ausgabenentwicklung sind.

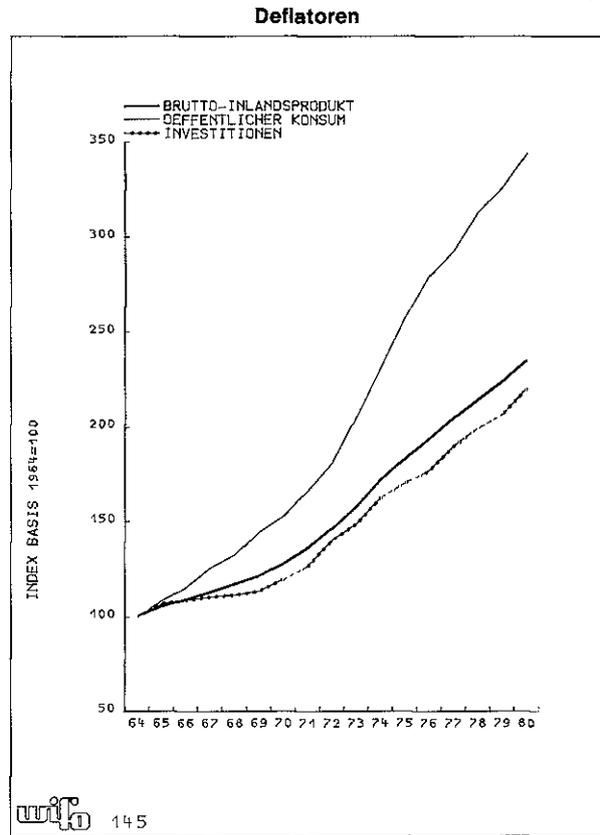
Die Quote der nominellen laufenden Ausgaben steigt langfristig. Sie erhöhte sich von 14,0% (1964) auf 18,8% (1980). Die Entwicklung verlief sehr unregelmäßig und läßt ein Konjunkturmuster erkennen. In Perioden eines Konjunkturabschwungs ist die Quote jeweils deutlich gestiegen. Das galt sowohl 1967/68 als auch 1975 und 1978 (Übersicht 7). In der Aufschwungphase, in der ersten Hälfte der siebziger Jahre, ist die Quote nicht gesunken. Lediglich in den letzten Jahren 1979/80 war ein leichter Rückgang festzustellen.

Übersicht 7

Ausgaben zur Erstellung von Leistungen

Jahr	Laufende Käufe von Gütern und Leistungen	Investitionen	Summe Ausgaben zur Erstellung von Leistungen
1964	14,0	4,7	18,7
1965	14,1	4,8	18,8
1966	14,4	4,7	19,2
1967	15,3	5,1	20,3
1968	15,6	4,9	20,6
1969	15,8	4,7	20,6
1970	15,5	4,7	20,2
1971	15,5	5,0	20,5
1972	15,4	5,3	20,7
1973	15,9	5,0	20,9
1974	16,4	5,1	21,5
1975	18,2	5,4	23,5
1976	18,4	4,9	23,2
1977	18,3	4,8	23,1
1978	19,2	4,8	24,0
1979	19,0	4,5	23,5
1980	18,8	4,2	23,0

Abbildung 3



Diese Ausgaben zeigen eine gewisse Starrheit, die vor allem durch den Personalaufwand verursacht wird. Dazu kommt, daß die laufenden Ausgaben stark von Preissteigerungen beeinflusst werden. Vergleicht man die verschiedenen Deflatoren, läßt sich erkennen, daß die Preise für die laufenden Ausgaben während des gesamten Untersuchungszeitraums viel rascher gestiegen sind als das gesamtwirtschaftliche Preisniveau (Abbildung 3).

Die reale Entwicklung verlief daher anders als jene der nominellen Größen. Real waren die laufenden Ausgaben für Güter und Leistungen zwischen 1964 und 1974 rückläufig. Die reale Quote verringerte sich von 20,3% (1964) auf 17,6% (1974). Nach einem sprunghaften Anstieg im Jahre 1975 (auf 18,7%) blieb die reale Quote seither weitgehend konstant. Der nominelle Anstieg der laufenden Ausgaben für Güter und Leistungen erklärt sich daher größtenteils aus den Preissteigerungen.

Im Vergleich zu den hier nach der Finanzstatistik abgegrenzten laufenden Ausgaben liegt das Niveau des öffentlichen Konsums laut VGR etwas niedriger. Die Differenz beträgt etwa 1% des BIP. Das läßt erkennen, daß das Nettokonzepkt der VGR den Einfluß des öffentlichen Sektors und die Inanspruchnahme der gesamtwirtschaftlichen Ressourcen unterschätzt. Die zeitliche Entwicklung verläuft jedoch annähernd gleich.

Im Gegensatz zu den laufenden Ausgaben geht die Quote der *öffentlichen Investitionen* langfristig auch nominell zurück. Sie sank von 4,7% (1964) auf 4,2% (1980). Diese längerfristige Entwicklung ist allerdings nicht gleichmäßig verlaufen, sondern läßt sich in drei Abschnitte gliedern. In den sechziger Jahren blieb die Investitionsquote weitgehend konstant, wenn man vom kurzfristigen konjunkturbedingten Anstieg im Jahre 1967 absieht. Der Anteil der öffentlichen Investitionen am BIP lag in diesen Jahren bei 4,7%.

In der ersten Hälfte der siebziger Jahre erhöhte sich die Investitionsquote deutlich; sie erreichte im Jahre 1975 mit 5,4% ihren Höhepunkt. Seither sinkt die Investitionsquote merklich und lag 1980 mit 4,2% erheblich unter dem Niveau der sechziger Jahre.

Im Gegensatz zu den laufenden Ausgaben weicht bei den Investitionen die nominelle Entwicklung von der realen nur geringfügig ab. Die Preise für die öffentlichen Investitionen sind in den Jahren 1964/1980 etwas schwächer gestiegen als das gesamtwirtschaftliche Preisniveau (Abbildung 3). Real sanken die öffentlichen Investitionen insgesamt schwächer als nominell. Die reale Quote stieg zwischen 1964 und 1975 recht deutlich. Seither sind die öffentlichen Investitionen auch real im Vergleich zum BIP stark zurückgegangen.

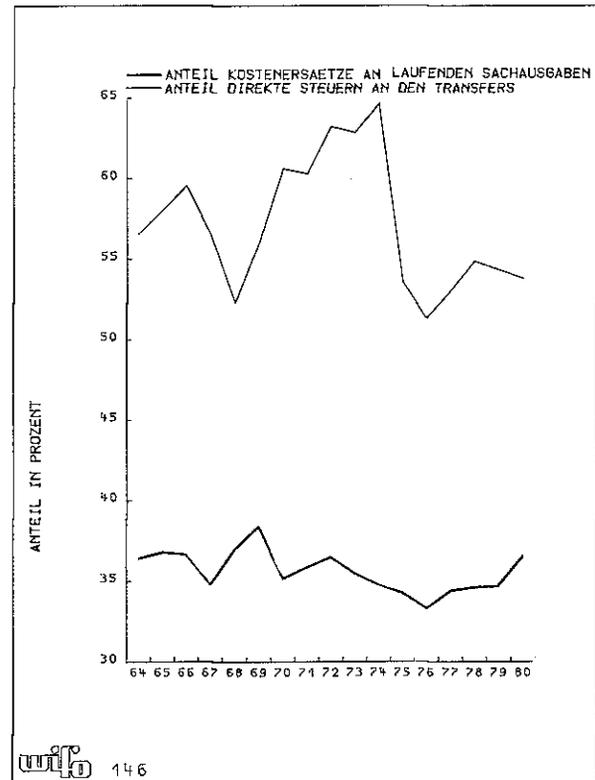
Die einzelnen Faktoren, die zu dieser Entwicklung beigetragen haben, können hier nicht näher analysiert werden, doch dürfte der Investitionsverlauf sehr eng mit der Einnahmensituation und dem Budgetspielraum verknüpft sein. Die günstige Einnahmensituation in der ersten Hälfte der siebziger Jahre ermöglichte die Erhöhung der Investitionsquote, der enger werdende Spielraum der letzten Jahre spiegelt sich deutlich in der zurückhaltenden Investitionstätigkeit. Schließlich ist das Problem der *Folgekosten* der öffentlichen Investitionen zu berücksichtigen. Öffentliche Investitionen ziehen laufende Ausgaben (für Personal und Sachaufwand) nach sich. Investitionen und laufende Ausgaben sind für die Erstellung öffentlicher Güter komplementär¹⁴⁾. Das Ansteigen der Investitionsquote zwischen 1964 und 1975 bringt jetzt erhebliche Folgekosten, die sich in der steigenden Quote der laufenden Ausgaben spiegeln und den Spielraum für die Investitionen nunmehr beschränken. Daher ist auch eine dauerhafte Umschichtung in der Ausgabenstruktur vom öffentlichen Konsum zu öffentlichen Investitionen kaum zu erreichen, weil Investitionen immer wieder Folgekosten nach sich ziehen.

In diesem Zusammenhang ist es von Interesse, die Deckung der laufenden Ausgaben durch Kostenersätze kurz darzustellen (Abbildung 4). Es zeigt sich,

¹⁴⁾ *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* (1976), S. 856: "Augenscheinlich ist es aber nicht sinnvoll, ... prinzipiell zu fordern, der Staat möge mehr Schulen bauen und zugleich die Ausgaben für Lehrkräfte reduzieren".

Abbildung 4

Anteile von Einnahmen an verschiedenen Ausgabengruppen



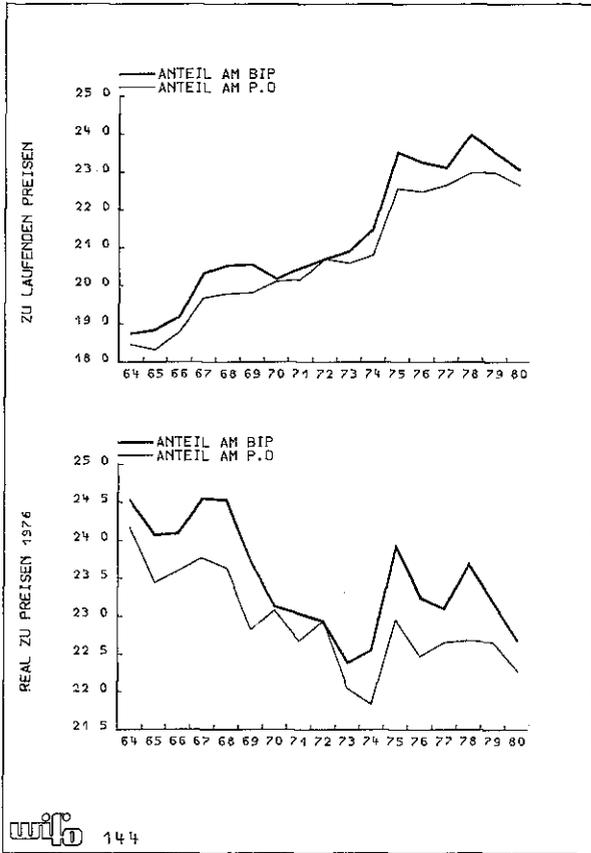
daß etwas mehr als ein Drittel der laufenden Sachausgaben (ohne Personalausgaben) durch Kostenersätze gedeckt wird. Der Deckungsgrad schwankt jedoch stark. In der ersten Hälfte der siebziger Jahre ist er deutlich zurückgegangen, seit Mitte der siebziger Jahre nimmt er wieder merklich zu.

Die Ausgaben für die Erstellung von Leistungen können nicht nur auf das BIP, sondern auch auf das Produktionspotential bezogen werden. Nominell beansprucht der Staat für die Erstellung der öffentlichen Güter einen immer größeren Teil des Produktionspotentials (Abbildung 5). 1964 lag der Anteil etwas unter 19%, 1980 erforderte die Bereitstellung der öffentlichen Güter bereits rund 23% des gesamten (nominellen) Produktionspotentials.

Aussagekräftiger ist in diesem Zusammenhang allerdings die reale Entwicklung. Der Staat hat in den sechziger Jahren zwischen 23% und 24% der gesamten realen Ressourcen beansprucht. In der ersten Hälfte der siebziger Jahre ist dieser Anteil auf etwa 22% zurückgegangen. 1975 hat der öffentliche Sektor in der Konjunkturabschwächung das Produktionspotential wieder stärker genützt, um den Ausfall an privater Nachfrage zumindest teilweise zu ersetzen. Dennoch blieb 1975 die Inanspruchnahme schwächer als in den sechziger Jahren. Seit 1976 beansprucht der öffentliche Sektor das Produktionspotential wieder in geringerem Ausmaß. Der Anteil war trotz gerin-

Abbildung 5

Laufende Käufe und öffentliche Investitionen
(Anteile in %)



gerer gesamtwirtschaftlicher Kapazitätsauslastung nicht höher als in der ersten Hälfte der siebziger Jahre.

Der Anteil der öffentlichen Investitionen an den gesamten Investitionen schwankte ebenfalls nur geringfügig: zwischen 17% und 20%, wobei er in den letzten Jahren wieder leicht rückläufig ist. Insgesamt zeigen diese Quoten, daß der öffentliche Sektor bei den Ausgaben, die unmittelbar nachfragewirksam sind, recht zurückhaltend wurde.

Transferquoten

Es empfiehlt sich, die Transfers nach den *Empfängern* in drei Gruppen zu gliedern: Transfers an private Haushalte, Transfers an Unternehmungen (Subventionen) und schließlich Transfers an das Ausland, die allerdings kaum ins Gewicht fallen und deren Quote 0,3% des BIP nicht übersteigt. Sie werden daher auch nicht näher behandelt.

Der Großteil der Transfers fließt an *private Haushalte*. Diese Ausgaben sind langfristig deutlich rascher als das nominelle BIP gestiegen, wobei hier ein deutliches Konjunkturmuster zu erkennen ist (Übersicht 8).

Die Erhöhung der Transferquote läßt sich auf drei Faktoren zurückführen: institutionelle Änderungen und Substitutionsprozesse, Abgeltungen der Preissteigerungen und reale Ausweitungen.

Die wichtigsten institutionellen Änderungen sind die Umstellung von Kinderabsetzbeträgen zu Transfers, wodurch sich die Quote seit 1978 um etwa 0,7 Prozentpunkte erhöhte. Ein Teil der Steigerung der Transferausgaben ist auf Substitutionen zurückzuführen. Das läßt sich deutlich am Beispiel der Wohnbauförderung zeigen. Die Verringerung des Anteils der öffentlichen Darlehen an der Finanzierung der einzelnen Wohnungen (von ursprünglich 100% auf 60% und später auf 45%) wurde durch Annuitätenzuschüsse und Wohnbeihilfen, die als Kapitaltransfers an private Haushalte verbucht werden, teilweise ausgeglichen. Deflationiert man die Transfers an private Haushalte mit dem Verbraucherpreisindex, dann ergibt sich, daß rund die Hälfte der Zunahme der Abgeltung von Preissteigerungen zugerechnet werden kann. Reale Ausweitungen der Transfers ergaben sich einerseits durch die Einbeziehung neuer Bevölkerungskreise in die soziale Sicherheit (Bauernpension), andererseits durch materielle Verbesserungen (z. B. Anhebung der Witwenpension von 50% auf 60%, Verbesserung des Karenzgeldes, Einbeziehung von Zulagen in die Pensionen der Beamten).

Insgesamt ist die Transferquote von 14,5% (1964) auf 17,7% (1980) gestiegen. Im Zeitablauf ist die Entwicklung recht aufschlußreich (Übersicht 8). In den sechziger Jahren erfolgte ein kräftiger Anstieg, wobei auch eine reale Erhöhung stattfand. In der Hochkonjunkturphase ist die Quote gesunken und war 1974 mit 14,5% wieder auf dem Niveau von 1964, obschon neue soziale Leistungen eingeführt wurden (Bauernpension, Erhöhung der Witwenpension etc.). Das kräftige Wirtschaftswachstum in der ersten Hälfte der siebziger Jahre ermöglichte es somit, diese zusätzli-

Übersicht 8

Transferquoten

Jahr	Transferzahlungen an			Summe Transfers
	Private Haushalte	Unternehmungen	Ausland	
in % des Brutto-Inlandsproduktes				
1964	14,5	2,9	0,2	17,5
1965	14,6	2,7	0,2	17,4
1966	14,8	2,7	0,1	17,6
1967	15,2	2,9	0,2	18,2
1968	15,5	2,8	0,1	18,4
1969	15,8	2,2	0,1	18,2
1970	15,2	1,9	0,1	17,3
1971	15,3	2,2	0,2	17,6
1972	14,9	2,4	0,2	17,5
1973	14,6	2,6	0,2	17,4
1974	14,5	3,5	0,2	18,1
1975	15,7	4,9	0,2	20,8
1976	16,5	4,6	0,2	21,4
1977	16,5	4,5	0,3	21,3
1978	18,0	4,8	0,3	23,1
1979	18,0	4,5	0,3	22,8
1980	17,7	5,1	0,3	23,0

chen Leistungen ohne Erhöhung der Quote zu finanzieren.

Sprunghaft stieg dann die Transferquote 1975/76. Zum Teil beruht dies auf Nachwirkungen der Hochkonjunktur, etwa der über die Richtzahl hinausgehenden Anhebung der Pensionen. Ferner spielten auch die Sozialhilfegesetze der Länder eine Rolle. In den letzten Jahren waren die Zuwachsraten schwächer, wenn man die institutionellen Änderungen (Umstellung von Kinderabsetzbeträgen zu Transfers) unberücksichtigt läßt. Gewisse Starrheiten bringen jedoch bei schwächerem Wirtschaftswachstum eine Zunahme der Transferquote.

Im Gegensatz zu den Transfers an private Haushalte beeinflussen die laufenden Transfers an *Unternehmungen* (Subventionen) das BIP unmittelbar. Neben den laufenden Transfers erhalten die Unternehmungen aber auch Kapitaltransfers, wobei die Abgrenzung nicht immer eindeutig ist. In den sechziger Jahren war bei den Transfers an Unternehmungen eine deutliche Zurückhaltung zu erkennen. Die Quote ging von 2,9% (1964) auf 1,9% (1970) zurück. In dieser Periode wurde somit innerhalb der Transfers deutlich von Unternehmungen zu privaten Haushalten umgeschichtet (Übersicht 8).

In der ersten Hälfte der siebziger Jahre änderte sich die Zusammensetzung der Transfers grundlegend. Die Transfers an die Unternehmungen wurden kräftig ausgeweitet. Die Quote stieg auf 4,9% im Jahre 1975 (1970 1,9%), wogegen sich bei den Transfers an private Haushalte eine deutliche Zurückhaltung zeigte. Die Zunahme der Transfers an Unternehmungen ist zum Teil auf zusätzliche Leistungen zurückzuführen (Einbeziehung des Erstattungsfonds nach dem Entgeltfortzahlungsgesetz).

Die Steigerung der Transfers kam jedoch nur zum Teil der privaten Wirtschaft zugute. Ein erheblicher Teil ist auf die höheren Abgänge der Bundesbetriebe zurückzuführen. In der zweiten Hälfte der siebziger Jahre hat sich die Quote der Transfers an Unternehmungen stabilisiert. Sie lag 1980 mit 5,1% etwa auf dem Niveau von 1975 (4,9%).

Die Transfers (vor allem jene an private Haushalte) werden zu einem erheblichen Teil durch Sozialversicherungsbeiträge oder zweckgebundene steuerähnliche Einnahmen (Dienstgeberbeiträge zum Familienlastenausgleichsfonds, Arbeitslosenversicherungsbeiträge) finanziert. Diese Transfers bewirken nur horizontale Umverteilungseffekte.

Erste grobe Anhaltspunkte für die vertikale Umverteilung liefert ein Vergleich zwischen den Einnahmen aus direkten Steuern und Transfers (Abbildung 4). Anfang der siebziger Jahre sind die direkten Steuern deutlich rascher gestiegen als die Transfers, in den letzten Jahren hingegen ist der Anteil deutlich gesunken, weil die Transfers rascher ausgeweitet wurden als die Einnahmen aus direkten Steuern. Das könnte

darauf hindeuten, daß die vertikale Umverteilungswirkung der öffentlichen Haushalte möglicherweise schwächer wird.

Staatsschuldzinsen

Die Staatsschuldzinsen stellen, wie erwähnt, in der VGR eigentlich einen Fremdkörper dar. Dieses Problem wird zunehmend größer, weil die Zinsen verglichen mit dem Brutto-Inlandsprodukt stark überproportional zunehmen. Die Quote war zwischen 1964 und 1974 nahezu konstant und betrug bloß rund 1%. Seit 1974 steigt die Quote jedoch kräftig und erreichte 1980 2,5% (Übersicht 9). In der Periode 1975/1980 ist damit fast die Hälfte des Anstiegs der gesamten Ausgabenquote auf die Staatsschuldzinsen zurückzuführen.

Übersicht 9

Zinsen für die Staatsschuld

	Zinsausgaben in %	
	des Brutto-Inlandsproduktes	der Zinseinnahmen
1964	0,8	146,2
1965	0,8	151,9
1966	0,8	150,6
1967	0,8	144,1
1968	1,0	219,7
1969	1,1	234,0
1970	1,1	246,8
1971	1,0	236,8
1972	1,0	229,2
1973	1,0	208,0
1974	1,0	199,5
1975	1,3	218,9
1976	1,7	296,4
1977	1,9	346,9
1978	2,2	386,5
1979	2,3	427,3
1980	2,5	320,4

Die dämpfende Wirkung der rasch wachsenden Zinsausgaben auf eine nach Kriterien der VGR ermittelte Staatsquote läßt sich daran erkennen, daß die Zinseinnahmen des Staates, die Bestandteile des Volkseinkommens sind, deutlich schwächer steigen als die Ausgaben. 1964 deckten die Zinseinnahmen die Ausgaben für Zinsen noch zu rund zwei Dritteln, 1974 jedoch nur mehr zur Hälfte und 1980 bloß zu einem Drittel.

Ausgaben im Finanzierungsbereich

Die Ausgaben im Finanzierungsbereich lassen sich ähnlich wie die Transfers nicht unmittelbar auf das BIP beziehen, dennoch geben diese unechten Quoten wichtige Hinweise auf die Entwicklung der Bankenfunktion des Staates. Die hier einbezogenen Ausgaben umfassen vor allem die Darlehensgewährung

Übersicht 10

Ausgaben im Finanzvermögensbereich

	Darlehensge- währungen	Käufe von Wert- papieren und Beteiligungen	Sonstige	Summe Ausgaben im Finanzvermö- gensbereich
1964	2,5	1,0	0,4	4,0
1965	3,0	0,6	0,4	4,0
1966	2,8	0,4	0,5	3,6
1967	2,9	0,6	0,6	4,1
1968	2,8	0,7	0,5	3,9
1969	2,2	0,4	0,5	3,1
1970	2,1	0,4	0,5	3,1
1971	2,1	0,4	0,4	2,8
1972	2,4	0,5	0,4	3,3
1973	2,5	0,4	0,4	3,4
1974	3,0	0,8	0,5	4,3
1975	2,6	0,5	0,4	3,5
1976	2,8	0,7	0,4	3,9
1977	2,4	0,4	0,4	3,2
1978	2,7	0,4	0,4	3,6
1979	2,6	0,6	0,4	3,6
1980	2,5	0,6	0,3	3,4

des öffentlichen Sektors und die Ausgaben für Beteiligungen.

Die öffentlichen Darlehen dienen vorwiegend der Wohnbauförderung sowie der Finanzierung der Wasserversorgung und des Umweltschutzes. Die Entwicklung der Quote verlief im Untersuchungszeitraum ziemlich unregelmäßig. Langfristig verlieren jedoch die Finanzierungsausgaben an Bedeutung (Übersicht 10). Zwei Gründe dürften dafür maßgebend sein: Zum einen wurde wie bereits erwähnt der Anteil der öffentlichen Darlehen in der Wohnbaufinanzierung reduziert und zumindest teilweise durch Transfers ersetzt. Zum anderen werden bei Unternehmungen, die dem Bund gehören oder an denen er beteiligt ist, Kapitalaufstockungen (Beteiligungen) immer seltener. Vielmehr werden ihnen zunehmend Finanzierungsmittel in Form von Zuschüssen (Transfers) zugeführt.

Stellt man den Finanzierungsausgaben die Einnahmen aus den Finanztransaktionen gegenüber (vor al-

Übersicht 11

Saldo im Finanzvermögensbereich

	Ausgaben	Einnahmen	Saldo
1964	4,0	1,0	-3,0
1965	4,0	1,3	-2,7
1966	3,6	1,0	-2,6
1967	4,1	1,2	-2,9
1968	3,9	1,2	-2,8
1969	3,1	1,0	-2,1
1970	3,1	0,9	-2,2
1971	2,8	0,8	-2,0
1972	3,3	1,0	-2,3
1973	3,4	1,0	-2,4
1974	4,3	1,1	-3,2
1975	3,5	1,1	-2,4
1976	3,9	1,1	-2,8
1977	3,2	1,0	-2,2
1978	3,5	0,9	-2,6
1979	3,6	0,9	-2,7
1980	3,4	1,2	-2,2

lem die Einnahmen aus Darlehenstilgungen), zeigt sich, daß der Saldo, gemessen als Quote am Brutto-Inlandsprodukt, langfristig recht konstant bleibt (Übersicht 11). Die Ermittlung dieses Saldos empfiehlt sich deshalb, weil er einen Teil des in der VGR ausgewiesenen Saldos "Netto-Kreditgewährung/Nettoverschuldung" bildet. Der Saldo schwankt zwischen 2,2% und 3% des BIP. Er zeigt an, in welchem Ausmaß der Staat Finanzvermögen aufbaut.

Ausgabenstruktur nach Rechtsträgern

Während eine Aufgliederung der Einnahmenquote nach Rechtsträgern nicht notwendig schien, weil vor allem die Steuern weitgehend zentral vom Bund eingehoben werden, empfiehlt es sich, die Ausgabenquote entsprechend aufzugliedern. Daraus geht hervor, daß der Großteil der Zunahme der Ausgabenquote durch die Sozialversicherungsträger und die Länder (ohne Wien) verursacht wird (Übersicht 12). Der Bund und auch die Gemeinden haben demgegenüber einen geringeren Anteil am Anstieg der Ausgabenquote. Außerdem geht die Bedeutung der Bun-

Übersicht 12

Ausgaben insgesamt nach Rechtsträgern

	Bund	Länder ohne Wien	Gemein- den mit Wien	Sozial- versiche- rungs- träger	Kammern	Fonds	Summe
1964	41,9	8,2	17,9	25,0	2,5	4,5	100,0
1965	39,8	8,5	18,8	25,2	2,5	5,2	100,0
1966	39,0	8,8	19,3	25,9	2,5	4,5	100,0
1967	39,2	8,8	18,7	26,4	2,4	4,4	100,0
1968	38,8	9,2	18,9	27,0	2,3	3,8	100,0
1969	38,2	9,5	19,4	27,2	2,3	3,4	100,0
1970	37,9	9,8	19,8	27,5	2,2	2,8	100,0
1971	37,4	10,2	20,2	27,5	2,1	2,6	100,0
1972	37,2	10,7	20,2	27,2	2,1	2,6	100,0
1973	33,4	13,9	20,9	27,2	2,1	2,6	100,0
1974	32,7	14,4	21,1	26,9	2,0	2,9	100,0
1975	34,4	13,8	20,4	27,4	1,9	2,1	100,0
1976	34,5	13,9	19,7	27,8	1,8	2,4	100,0
1977	33,9	13,8	19,6	29,0	1,7	2,1	100,0
1978	35,5	13,7	18,9	28,8	1,7	1,4	100,0
1979	35,5	13,7	18,7	28,6	1,8	1,8	100,0
1980	35,1	13,9	18,4	28,8	1,8	1,9	100,0

	Bund	Länder ohne Wien	Gemein- den mit Wien	Sozial- versiche- rungs- träger	Kammern	Fonds	Summe
1964	17,2	3,4	7,4	10,2	1,0	1,8	41,0
1965	16,5	3,5	7,8	10,4	1,0	2,1	41,3
1966	16,2	3,7	8,0	10,7	1,0	1,9	41,5
1967	17,1	3,8	8,1	11,5	1,1	1,9	43,5
1968	17,1	4,1	8,3	11,9	1,0	1,7	44,0
1969	16,6	4,1	8,4	11,8	1,0	1,5	43,5
1970	16,1	4,2	8,4	11,6	0,9	1,2	42,4
1971	16,0	4,4	8,6	11,7	0,9	1,1	42,8
1972	16,0	4,6	8,7	11,7	0,9	1,1	43,0
1973	14,4	6,0	9,0	11,8	0,9	1,1	43,2
1974	14,9	6,6	9,6	12,3	0,9	1,3	45,7
1975	17,1	6,8	10,1	13,6	0,9	1,1	49,6
1976	17,2	6,9	9,8	13,9	0,9	1,2	49,9
1977	16,9	6,9	9,8	14,5	0,8	1,0	49,9
1978	18,8	7,2	10,0	15,2	0,9	0,7	52,8
1979	18,5	7,1	9,7	14,9	0,9	0,9	52,2
1980	18,3	7,2	9,6	15,0	0,9	1,0	52,0

desfonds deutlich zurück. Das ist vor allem auf die Übertragung der Wohnbauförderung von den Wohnbaufonds auf die Länder Ende der sechziger Jahre zurückzuführen.

Läßt man die institutionellen Einflüsse unberücksichtigt, zeigt sich, daß vor allem seit 1976 der Bund innerhalb des öffentlichen Sektors wieder stärker an Bedeutung gewinnt, während Länder und Gemeinden ihre Ausgaben etwas zurückhaltender ausweiten. Das dürfte darauf zurückzuführen sein, daß diese Gebietskörperschaften mit zunehmenden Finanzierungsproblemen konfrontiert sind und im Gegensatz zum Bund nicht die Möglichkeit haben, sich bei den Steuern zusätzliche Einnahmen zu erschließen.

Erweiterte Staatsquote

Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß in Österreich die Ausgaben der Bundesbetriebe — vor allem *Bahn und Post* — im Gegensatz zu den meisten anderen Ländern einer politischen Entscheidung unterliegen. Es erscheint daher zweckmäßig, abweichend vom Konzept der VGR, die Ausgaben der Betriebe mit zu berücksichtigen und eine modifizierte "erweiterte" Staatsquote zu bilden (Übersicht 13). Zu diesem Zweck wurden aus den bisher untersuchten Ausgaben die Aufwendungen für die Abgänge der Betriebe ausgeschieden und dafür die Ausgaben der Betriebe brutto einbezogen.

Es zeigt sich, daß langfristig die Ausgabenquote der Betriebe rückläufig ist. Sie sank von 7,6% (1964) auf 5,8% (1980). Zwar wurde diese Tendenz 1975 rezessionsbedingt unterbrochen, sie setzte sich jedoch in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre wieder fort. Die erweiterte Ausgabenquote ist von 47,5% (1964) auf

57,3% (1980) gestiegen, wobei sich deutlich zwei Perioden unterscheiden lassen. Zwischen 1964 und 1973 hat die Quote, wenn man von den Jahren 1967/68 absieht, weitgehend stagniert. 1974/75 erfolgte konjunkturbedingt ein sprunghafter Anstieg. In der zweiten Hälfte der siebziger Jahre nahm die Ausgabenquote zwar noch leicht zu, der Anstieg schwächte sich jedoch deutlich ab (Übersicht 13).

Zusammenfassung

Diese globale Darstellung zeigt, daß sich nur in wenigen Fällen echte Quoten aus den Einnahmen und Ausgaben des Staates einerseits und den gesamtwirtschaftlichen Größen andererseits bilden lassen. In den meisten Fällen handelt es sich daher bei den Staatsquoten um unechte Quoten; das ist bei der Interpretation zu berücksichtigen. Die Quoten zeigen lediglich, wie sich die von politischen Entscheidungen determinierten Ausgaben- und Einnahmenströme des öffentlichen Sektors im Vergleich zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung entwickeln.

Trotz dieser Einschränkungen lassen sich auf Grund der verschiedenen detaillierten Quoten einige wichtige Tendenzen im öffentlichen Sektor erkennen, wobei hier zusammenfassend versucht wird, Einnahmen- und Ausgabenquoten gemeinsam zu betrachten und zu verknüpfen. Insgesamt ist die Staatsquote zwischen 1964 und 1980 von rund 41% auf 52% gestiegen. Dieser Anstieg ist zu einem erheblichen Teil der Sozialversicherung zuzuschreiben, auf die fast 40% der Zunahme der gesamten Staatsquote sowohl bei den Einnahmen als auch bei den Ausgaben entfallen. Steuern und Kredite zusammen tragen nur geringfügig mehr zur zusätzlichen Finanzierung bei als die Sozialversicherungsbeiträge.

Im Zeitablauf haben die Konjunkturabschwünge, sowohl 1967/68 als auch insbesondere 1975, maßgeblich den Anstieg der Staatsquote beeinflusst. Man könnte von einer Art "Displacement-Effekt" der Ausgabenquote aus der Stabilisierungsfunktion sprechen, weil sich die Quote anschließend kaum mehr spürbar abschwächte. Das gilt sowohl für die lange Aufschwungphase Anfang der siebziger Jahre als auch für die Periode 1976/1980.

Die Finanzierung der sprunghaften Steigerung der Ausgabenquote erfolgte 1967/68 und noch stärker 1975 durch eine Ausweitung der Kreditquote. Die anhaltend hohe Ausgabenquote in der Hochkonjunktur spiegelt die starke Zunahme der Einnahmenquote. In dieser Phase wurden neue Ausgaben (Programme) beschlossen, die damals leicht zu finanzieren waren, aber in späteren Jahren, vor allem in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre, zu größeren Problemen führten.

Übersicht 13

Erweiterte Ausgabenquote

	Summe Ausgaben ¹⁾	Betriebsausgaben	Summe erweiterte Ausgaben
	in % des Brutto-Inlandsproduktes		
1964	39,9	7,6	47,5
1965	40,0	7,1	47,1
1966	40,1	7,0	47,1
1967	42,1	7,6	49,7
1968	42,3	7,2	49,5
1969	42,0	6,6	48,6
1970	40,9	6,3	47,2
1971	40,9	6,3	47,1
1972	41,4	6,2	47,5
1973	41,4	6,0	47,4
1974	44,0	5,8	49,8
1975	47,7	6,5	54,2
1976	48,9	6,4	55,3
1977	48,4	6,0	54,4
1978	52,1	6,1	58,2
1979	51,7	5,9	57,5
1980	51,5	5,8	57,3

¹⁾ Ohne Abgänge der Betriebe

Die Ausgabenquote ist nach 1975 nicht mehr im gleichen Ausmaß weiter gestiegen wie in der ersten Hälfte der siebziger Jahre, weil die abnehmende fiskalische Ergiebigkeit des Steuersystems den Spielraum erheblich einengt. Die Steuerquote hat in den letzten Jahren deutlich schwächer zugenommen als vor 1975, obwohl erhebliche diskretionäre Maßnahmen ergriffen wurden. Der Vergleich von Einnahmen- und Ausgabenquote läßt die zunehmende finanzielle Enge der öffentlichen Haushalte erkennen.

Die Anpassung der Ausgaben an die geänderte Einnahmenentwicklung wird dadurch erschwert, daß die Quote der Staatsschuldzinsen stark steigt. Es wird daher vor allem bei der Erstellung der öffentlichen Güter, insbesondere bei den Investitionen und der Bankenfunktion gespart. Die Finanzierungsecke des öffentlichen Sektors bremst bei den Gebietskörperschaften somit zunehmend die Ausgabenquote.

Gerhard Lehner