

# Die zweckgebundene Gebarung im Bundeshaushalt

## Entwicklungstendenzen und Probleme<sup>1)</sup>

Der Zusammenhang von Einnahmen und Ausgaben in den öffentlichen Haushalten ist vom Gesamtbedeckungsgrundsatz, dem Non-Affektationsprinzip, geprägt. Er ist auch im neuen Haushaltsrecht des Bundes (§ 38) verankert. Nach diesem Grundsatz dürfen einzelne Einnahmen nicht bestimmten Ausgaben zugeordnet werden. Dieses Verbot von Zweckbindungen beruht historisch auf zwei Wurzeln. Zum einen ist es das Ergebnis des langen politischen Kampfes um das Budgetbewilligungsrecht des Parlaments. Die Durchsetzung des Non-Affektationsprinzips wurde daher im 19. Jahrhundert als Sieg der Demokratie gefeiert (Wittmann, 1981). Zum anderen hängt der Gesamtbedeckungsgrundsatz eng mit der herrschenden Steuertheorie zusammen. Es gilt als grundlegendes Merkmal der Steuern, daß ihre Bezahlung mit keinerlei Anspruch auf eine Gegenleistung des Staates verknüpft ist (Neumark, 1970; Schmidt, 1980).

Trotz der vorherrschenden Stellung des Non-Affektationsprinzips in der Budget- und Steuertheorie sind in der Praxis Zweckbindungen von Einnahmen nicht selten. Im Bundeshaushalt ist rund ein Viertel der gesamten Einnahmen für verschiedene Aufgaben zweckgebunden. Die zweckgebundene Gebarung spielt daher eine erhebliche Rolle. Das gilt aber nicht nur für Österreich, sondern auch für andere Länder (Fecher, 1963). Dennoch gibt es wenige Untersuchungen über Wirkungen und Einflüsse von Zweckbindungen. Es handelt sich um ein kaum erforschtes Gebiet der Finanzwissenschaft (Wittmann, 1981). In letzter Zeit zeichnet sich jedoch ein zunehmendes Interesse an diesem Problemkreis ab, wofür zwei Faktoren maßgeblich sind:

Erstens gewinnen in der "Neuen Finanztheorie" das Äquivalenzprinzip und damit auch Zweckbindungen wieder stärkere Beachtung. Zweitens erfordern es die Probleme in den öffentlichen Haushalten und die Konsolidierungsbemühungen, auch diesem Teil des Budgets erhöhtes Augenmerk zuzuwenden.

In dieser Untersuchung wird die zweckgebundene Gebarung im Bundeshaushalt unter drei Gesichtspunkten dargestellt und analysiert:

- Inwieweit führen zweckgebundene Einnahmen und Einnahmenüberschüsse zu zusätzlichen Aufgaben für den Bund und damit (längerfristig) zu Ausgabensteigerungen?

<sup>1)</sup> Dieser Aufsatz ist ein Auszug aus dem gleichnamigen Gutachten des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen.

- In welchem Ausmaß verursachen schwächere Einnahmenezuwächse oder ein Zurückbleiben der Einnahmen hinter den geplanten Ausgaben Einnahmenerhöhungen, etwa eine Anhebung der Sätze zweckgebundener Steuern?

- Inwieweit können zweckgebundene Einnahmen Ausgabeneinsparungen bewirken?

Die vorliegende Arbeit gliedert sich in zwei Teile. Der erste Abschnitt enthält die empirische Darstellung der zweckgebundenen Gebarung im Bundeshaushalt für den Zeitraum 1970 bis 1984. Aufgrund der Vielzahl von Zweckbindungen war es notwendig, die Analyse auf fünf Bereiche zu beschränken (Familienlastenausgleichsfonds, Arbeitslosenversicherung, Straßen, Fernsprechwesen und Haftungen). Sie umfassen mehr als 90% der gesamten zweckgebundenen Gebarung.

Im zweiten Teil wird versucht, ausgehend von der Analyse der erwähnten Aufgaben einige allgemeine Tendenzen herauszuarbeiten und Schlußfolgerungen zu ziehen. Vor- und Nachteile der zweckgebundenen Gebarung werden anhand der empirischen Ergebnisse aufgezeigt, und aus der Entwicklung vergangener Jahre werden Hinweise für künftige Tendenzen gewonnen, die als Voraussetzungen für Veränderungen dienen könnten.

## Zweckgebundene Einnahmen und Budgetvolumen

In dieser Untersuchung werden die zweckgebundenen Einnahmen und die damit finanzierten Ausgaben entsprechend der Beilage M des Amtsbehelfs zu den jährlichen Bundesfinanzgesetzen abgegrenzt. Im Jahr 1984 waren rund 88,5 Mrd. S Einnahmen des Bundes für verschiedene Aufgaben zweckgebunden, das entspricht fast 26% der Gesamteinnahmen<sup>2)</sup> (siehe Übersicht 1). Von den gesamten Ausgaben sind so-

<sup>2)</sup> Neben den in der Beilage M ausgewiesenen Zweckbindungen sind noch weitere Einnahmen de facto zur Finanzierung bestimmter Ausgaben vorgesehen. Das gilt vor allem für die Einnahmen aus der Bundesgewerbsteuer. Sowohl die Überweisungen an die Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft gemäß § 27 GSVG als auch die Ausgaben für die Zinszuschüsse nach dem Gewerbestrukturverbesserungsgesetz, die im Gesetz mit 7,5% des Aufkommens an Bundesgewerbsteuer des Vorvorjahres festgelegt sind, können eigentlich als Zweckbindungen angesehen werden. Insgesamt wären somit rund 70% der Einnahmen aus der Bundesgewerbsteuer zweckgebunden.

## Übersicht 1

## Zweckgebundene Einnahmen im Bundeshaushalt

	Zweckgebundene Gesamteinnahmen	Anteil an den gesamten Bundeseinnahmen	Anteil an den gesamten Bundesausgaben	Zweckgebundene Steuereinnahmen	Anteil an den gesamten Steuereinnahmen des Bundes
	Mill S	In %	In %	Mill S	In %
1970	18 868	20,0	17,5	10 392	12,4
1971	22 361	21,3	19,5	12 465	13,1
1972	25 258	21,0	19,5	14 365	13,0
1973	28 239	22,0	19,6	15 682	13,5
1974	31 825	21,4	18,9	17 838	12,6
1975	34 730	21,8	18,2	17 953	12,0
1976	38 832	21,8	17,7	19 960	12,3
1977	44 580	22,9	18,5	23 464	13,0
1978	54 995	25,6	20,7	33 132	16,5
1979	60 190	25,3	20,5	36 941	16,9
1980	63 051	24,3	21,0	39 546	16,8
1981	72 103	25,1	21,0	43 110	16,6
1982	76 633	25,5	20,9	44 199	16,5
1983	82 430	26,0	20,4	45 779	16,2
1984	88 509	25,7	20,6	50 451	16,1

mit etwas mehr als 20% aus zweckgebundenen Einnahmen finanziert. Die Differenzen in den Anteilen erklären sich aus den Unterschieden im Gesamtvolumen der Ausgaben und Einnahmen. Von den gesamten Steuereinnahmen sind rund 16% zweckgebunden, wobei jedoch ein erheblicher Teil nicht zu Ausgaben im Bundeshaushalt führt, sondern an andere öffentliche Rechtsträger überwiesen wird.

Langfristig hat sich die Bedeutung der Zweckbindungen im Bundeshaushalt erhöht, selbst wenn die Zunahme der Anteile im Jahr 1978, die aus der Umstellung von Kinderabsetzbeträgen zu Transfers stammt, unberücksichtigt bleibt. Vor allem zwischen 1970 und 1977 haben sich die Zweckbindungen verstärkt. Ihr Anteil an den Gesamteinnahmen stieg von 20,0% (1970) auf 22,9% (1977). In den Jahren seit 1978 schwankten die Anteile stärker, blieben aber langfristig insgesamt recht konstant (Übersicht 1). Das gilt sowohl für die Gesamteinnahmen als auch für die Ausgaben. Bei den Steuern ist der Anteil der Zweckbindungen in den letzten Jahren leicht rückläufig. Dennoch bleibt ihr Einfluß im Bundeshaushalt erheblich.

Eine Aufgliederung der zweckgebundenen Einnahmen nach funktionalen Gesichtspunkten zeigt eine sehr starke Konzentration auf drei Bereiche: Soziales, Verkehr und Haftungen. Auf sie entfielen 1984 mehr als 93% aller zweckgebundenen Einnahmen. 1970 waren es knapp 88%. Diese Konzentration hat somit im Laufe der letzten 15 Jahre noch zugenommen (Übersicht 2).

Der Großteil der Zweckbindungen dient sozialen Aufgaben, vor allem im Rahmen des Familienlastenausgleichs und der Arbeitslosenversicherung. Die Bedeutung der sozialen Aufgaben im Rahmen der Zweckbindungen hat sich in den letzten Jahren spürbar vergrößert. Gegenwärtig entfallen fast 60% der gesamten zweckgebundenen Einnahmen im Bundes-

## Übersicht 2

## Zweckgebundene Einnahmen nach Aufgabenbereichen

	Soziales	Verkehr <sup>1)</sup>	Haftungen	Sonstiges	Summe
	Anteile in %				
1970	51,5	36,2	—	12,3	100,0
1971	50,1	38,9	0,5	10,5	100,0
1972	50,2	38,5	0,5	10,8	100,0
1973	51,8	37,3	0,6	10,3	100,0
1974	54,8	34,7	0,6	9,9	100,0
1975	56,5	35,8	0,7	7,0	100,0
1976	55,7	36,3	0,8	7,2	100,0
1977	53,7	38,5	0,9	6,9	100,0
1978	58,8	32,7	1,3	7,2	100,0
1979	58,6	32,1	2,5	6,8	100,0
1980	57,4	32,4	2,8	7,4	100,0
1981	56,5	30,4	4,9	8,2	100,0
1982	59,9	29,4	4,6	6,1	100,0
1983	59,1	29,5	3,8	7,6	100,0
1984	59,7	27,9	5,6	6,8	100,0

<sup>1)</sup> Einschließlich Fernsprecheinnahmen

haushalt auf den sozialen Sektor (1970 waren es etwas mehr als 51%). Fast 53 Mrd. S an Sozialausgaben wurden im Bundeshaushalt 1984 aus zweckgebundenen Einnahmen gedeckt. 1970 waren es rund 9,7 Mrd. S. Das beeinflußt nicht unerheblich die Verteilungswirkungen, weil Zweckbindungen primär zu horizontalen und weniger zu vertikalen Verteilungseffekten führen. Auf diese Probleme wird in einem späteren Abschnitt der Arbeit noch näher eingegangen. Auf den Verkehrssektor entfielen 1984 knapp 28% der zweckgebundenen Einnahmen (24,7 Mrd. S). 1970 waren es noch 36% (6,8 Mrd. S). Zwei Bereiche dominieren hier, die Finanzierung von Straßen und das Fernsprechwesen. Die Zweckbindung des Aufkommens an Mineralölsteuer für den Straßenbau wird selbst von entschiedenen Befürwortern des Leistungsfähigkeitsprinzips gebilligt (Neumark, 1970). Neumark sieht in der Mineralölsteuer allerdings eher einen Kostenbeitrag. Haller (1981) nennt die Abgaben aus dem Straßenverkehr Beitragsteuern, um einerseits das Bild des Leistungsfähigkeitsprinzips nicht zu stören, andererseits aber doch in diesem speziellen Fall die Zweckbindung rechtfertigen zu können. Die Zweckbindung der Steuern aus dem Straßenverkehr wird somit auch in der Theorie weitgehend akzeptiert und damit gerechtfertigt, daß zwischen Straßen und Kraftfahrzeugen eine Komplementaritätsbeziehung besteht. Die wenige Literatur zu zweckgebundenen Steuern beschränkt sich daher auch im wesentlichen auf die Abgaben aus dem Straßenverkehr (Fecher, 1963).

Der dritte große Bereich der Zweckbindungen betrifft die Haftungen. Vor allem im Rahmen der Exportförderung entfielen 1984 5,6% (rund 5 Mrd. S) aller zweckgebundenen Einnahmen im Bundeshaushalt auf die Haftungsentgelte. Anfang der siebziger Jahre waren es erst 0,5% (Übersicht 2). Hier tritt das Äquivalenzprinzip viel stärker hervor als bei den zweckgebundenen Einnahmen in den zuvor genannten Bereichen.

Es handelt sich bei diesen Haftungen um eine Art Versicherung. Die zweckgebundenen Einnahmen aus Haftungsentgelten lassen sich als eine Art Prämie bezeichnen. Nur wenn die Einnahmen längerfristig nicht ausreichen, um die Ausgaben für Haftungen zu decken, könnte man von einer Ausfallhaftung oder einem Subventionselement in Höhe des Saldos zwischen Einnahmen und Ausgaben sprechen.

Die übrigen zweckgebundenen Einnahmen verteilen sich auf viele recht unterschiedliche Aufgabenbereiche. Sie reichen von Forschung (zweckgebundene Gebarung der Universitäten) über die Land- und Forstwirtschaft (Preisausgleiche) bis zur Hoheitsverwaltung. Im einzelnen fallen diese Bereiche aber nicht besonders ins Gewicht, und sie werden daher im folgenden nicht näher analysiert.

### Schwerpunkte der zweckgebundenen Gebarung

In diesem Abschnitt werden der Familienlastenausgleichsfonds, die Arbeitslosenversicherung, der Straßenbau, die Haftungen und das Fernsprechwesen im Hinblick auf die Zweckbindung von Einnahmen und die damit finanzierten Ausgaben untersucht.

#### Familienlastenausgleichsfonds

Die Beschreibung des Familienlastenausgleichsfonds muß zeitlich in zwei Abschnitte (1970/1977 und 1978/1984) gegliedert werden, um die erheblichen institutionellen Änderungen auszuschalten, die seit 1978 gelten (Umstellung von Kinderabsetzbeträgen in der Lohn- und Einkommensteuer auf erhöhte Familienbeihilfen, Einbeziehung von Bahn und Post in den Familienlastenausgleichsfonds).

Im Jahr 1970 dienten die Einnahmen des Familienlastenausgleichsfonds noch ausschließlich der Finanzierung der Familien- und Geburtenbeihilfen. Andere Aufgaben hatte der Fonds damals noch nicht (Übersicht 3). Die Entwicklung der Dienstgeberbeiträge (auf die Anfang der siebziger Jahre rund 90% der gesamten Fondseinnahmen entfielen) wird von der Beschäftigungsentwicklung und der der Löhne und Gehälter pro Kopf bestimmt. Die Ausgaben des Fonds waren von der Zahl der Kinder und den Familienbeihilfen pro Kind abhängig. Bei unveränderter Rechtslage kommt es daher im Familienlastenausgleichsfonds tendenziell zu Einnahmenüberschüssen.

Der finanzielle Spielraum des Familienlastenausgleichsfonds ist durch vier Komponenten bestimmt: durch die Ausgangslage des Fonds im Jahr 1970, durch die Aufkommenselastizität des Dienstgeberbeitrags bezogen auf die Lohn- und Gehaltsentwicklung pro Kopf, durch die Abweichungen in den Verände-

#### Übersicht 3

#### Ausgaben des Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen

	Familienbeihilfen	Geburtenbeihilfen	Schul-fahrtbeihilfen	Schüler-freifahrten	Schul-bücher	Sonstige Leistungen <sup>1)</sup>	Rücklagen-zu-führung	Summe
	Mill. S							
1970	6 931	186						7 118
1971	7 744	212		141			1 001	9 098
1972	8 178	202	124	417	465		1 006	10 393
1973	8 951	190	89	716	751		1 410	12 106
1974	9 429	337	105	930	829	253	2 390	14 273
1975	10 795	1 271	120	1 338	901	436	890	15 751
1976	11 631	1 323	130	1 498	889	424	1 415	17 310
1977	13 549	1 309	138	1 717	965	669	942	19 289
1978	21 411	1 285	145	1 797	974	900	—	26 512
1979	23 033	1 291	151	1 865	949	1 032	—	28 321
1980	23 081	1 335	206	2 084	953	1 535	—	29 194
1981	24 281	1 407	218	2 680	993	2 039	—	31 618
1982	25 863	1 484	224	2 857	995	2 603	—	34 026
1983	25 622	1 484	224	3 008	998	2 978	—	34 314
1984	25 438	1 114	223	2 855	888	2 977	788	34 283

<sup>1)</sup> Die sonstigen Leistungen umfassen den Anteil des Familienlastenausgleichsfonds am Karenzgeld, die Ausgaben für Unterhaltsvorschüsse, den Teilersatz des Wochenlohnes, Ausgaben für den Mutter-Kind-Paß, Beiträge zur Schülerunfallversicherung, Teilersatz der Kosten der Betriebshilfe, sonstige familienpolitische Maßnahmen.

rungraten zwischen der Zahl der Kinder und der Zahl der Beschäftigten und durch die Unterschiede in den Steigerungsraten der Löhne und Gehälter pro Kopf einerseits und der Familienbeihilfen pro Kind andererseits.

Im Jahr 1970 wies der Familienlastenausgleichsfonds einen Einnahmenüberschuß von 0,8 Mrd. S auf, der in diesem Jahr (zum letzten Mal) der allgemeinen Budgetfinanzierung diente.

Der Dienstgeberbeitrag zum Familienlastenausgleichsfonds stieg in der Periode 1970/1977 bezogen auf die Lohn- und Gehaltssumme pro Kopf leicht überproportional. Die Aufkommenselastizität lag im Jahresdurchschnitt bei 1,02. Statt einer parallelen Entwicklung zur Lohn- und Gehaltssumme pro Kopf, wie sie aufgrund des proportionalen Tarifs zu erwarten gewesen wäre, ergaben sich daher für 1977 Mehreinnahmen aus dem Dienstgeberbeitrag von rund 0,3 Mrd. S. Die Steueranteile des Familienlastenausgleichsfonds stiegen hingegen unterproportional, wodurch die Mehreinnahmen um etwa 0,1 Mrd. S gedämpft wurden. Insgesamt entstanden daher für 1977 Mehreinnahmen des Familienlastenausgleichsfonds von 0,2 Mrd. S. Um diesen Betrag erhöhte sich aus der Einnahmenkomponente der finanzielle Spielraum des Familienlastenausgleichsfonds.

Die Beschäftigung stieg in der Periode 1970/1977 um 2% im Jahresdurchschnitt. Die Zahl der Kinder, für die Familienbeihilfe bezahlt wurde, nahm hingegen jährlich um 1% zu. Aufgrund dieser unterschiedlichen Zuwachsraten erhöhten sich die Einnahmen aus dem Dienstgeberbeitrag rascher als die Ausgaben für Familienbeihilfen. Diese Komponente trug 1977 etwa 1,2 Mrd. S zur Ausweitung des finanziellen Spielraums bei.

Abbildung 2

Die schwächere Zunahme der Kinderzahl läßt sich auf zwei Ursachen zurückführen. Zum einen wirkte bereits in diesen Jahren die rückläufige Geburtenrate. Zum anderen dämpfte die Herabsetzung der Grenze für die Großjährigkeit von 21 Jahren auf 19 Jahre die Rate der Anspruchsberechtigung<sup>3)</sup>. Dieser Einfluß konnte durch den steigenden Besuch von allgemeinbildenden und berufsbildenden höheren Schulen sowie von Universitäten, wodurch sich die Anspruchsberechtigung für Familienbeihilfen verlängert, gerade kompensiert werden.

Die Familienbeihilfen pro Kopf einerseits und die Löhne und Gehälter andererseits entwickelten sich in der Periode 1970/1977 recht unterschiedlich. Die Löhne und Gehälter stiegen mit +11,4% im Jahresdurchschnitt deutlich stärker als die Familienbeihilfen pro Kind, die im Durchschnitt um 9% angehoben wurden. In der ersten Hälfte der siebziger Jahre reichte die Erhöhung der Familienbeihilfen kaum aus, die Preissteigerungen zu kompensieren (Abbildungen 1 und 2).

Aus dieser unterschiedlichen Entwicklung der Familienbeihilfen pro Kind sowie der Löhne und Gehälter

<sup>3)</sup> Die Rate der Inanspruchnahme entspricht dem Verhältnis der Zahl tatsächlicher Leistungsempfänger zur Zahl der möglichen (potentiellen) Leistungsempfänger (etwa Gesamtzahl der Schüler)

Familienbeihilfen

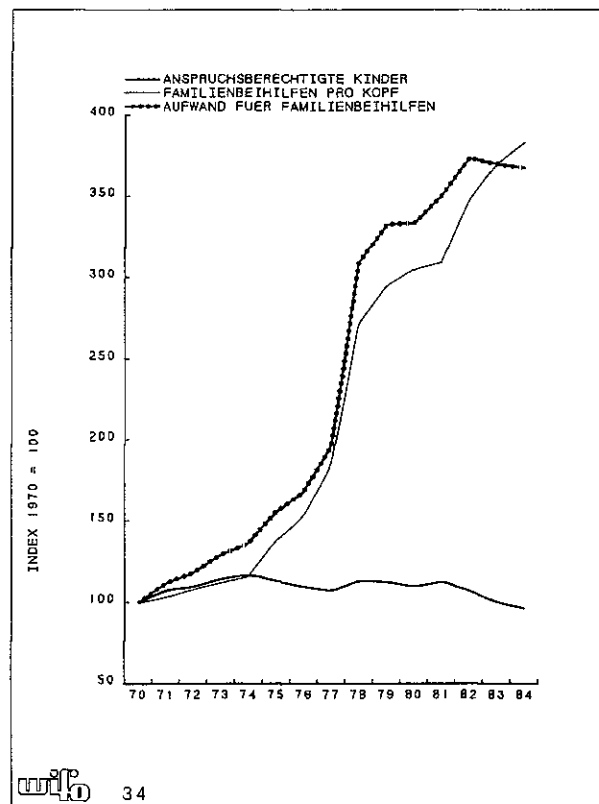
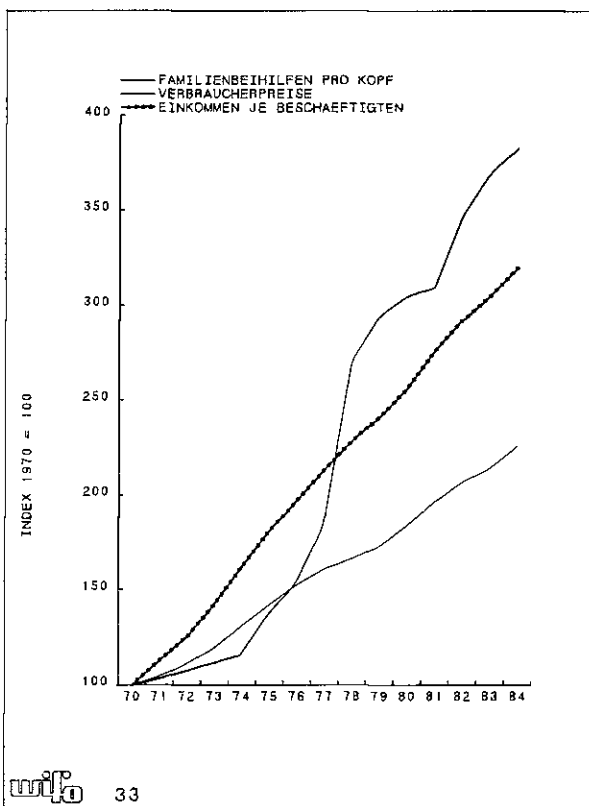


Abbildung 1

Familienbeihilfen, Verbraucherpreise und Lohnentwicklung



pro Kopf ergab sich ein zusätzlicher Spielraum von 3,2 Mrd. S

Insgesamt folgt somit aus den vier Komponenten ein finanzieller Spielraum des Familienlastenausgleichsfonds für 1977 von 5,5 Mrd. S. Er setzt sich vor allem aus der stärkeren Steigerung der Löhne und Gehälter und damit des Dienstgeberbeitrags im Vergleich zu den Familienbeihilfen in Höhe von 3,2 Mrd. S und aus der stärkeren Zunahme der Beschäftigung im Vergleich zur Zahl der Kinder mit 1,2 Mrd. S zusammen. Die Ausgangslage 1970 trug 0,8 Mrd. S und die Aufkommenselastizität des Dienstgeberbeitrags 0,3 Mrd. S bei

Dieser Spielraum des Fonds wurde folgendermaßen genutzt: Es wurden Rücklagen gebildet, die Geburtenbeihilfen pro Kind spürbar angehoben und dem Fonds neue Aufgaben übertragen (vor allem Schulfahrtbeihilfen, Schülerfreifahrten, Schulbücher). 1977 wurden 0,9 Mrd. S den Rücklagen zugeführt. Die Geburtenbeihilfen erforderten 1977 mit 1,3 Mrd. S um 1,1 Mrd. S mehr als 1970. Für die neuen Aufgaben, die 1970 noch nicht bestanden, wurden 1977 3,5 Mrd. S aufgewendet (Übersicht 3)

Der Großteil der neuen Aufgaben entfiel auf die Schulfahrtbeihilfen, die Schulbücher und die Schülerfreifahrten. Die Ausgaben für diese Aufwendungen hängen von zwei Faktoren ab: zum einen von der

Rate der Inanspruchnahme und zum anderen vom Pro-Kopf-Aufwand.

Bei der Schulfahrtbeihilfe gab es offenbar in den ersten beiden Jahren gewisse Anpassungsschwierigkeiten. Die Zahl der Bezieher war nämlich zunächst rückläufig. Trotz einer kräftigen Anhebung der Beihilfen pro Kopf war daher 1973 der Aufwand geringer als 1972. In den folgenden Jahren stieg die Zahl der Bezieher von Schulfahrtbeihilfen erheblich. Sie war aber 1977 noch immer geringer als 1972. Die Pro-Kopf-Beihilfen blieben hingegen ab 1973 unverändert (Abbildung 3) und waren 1977 um etwa 22% höher als 1972. Insgesamt lagen die Ausgaben für Schulfahrtbeihilfen 1977 mit 138 Mill. S nur geringfügig über jenen des Jahres 1972 (124 Mill. S).

Bei den Schulbüchern beträgt die Anspruchsquote erwartungsgemäß nahezu 100%. Sie ist auch während der gesamten Periode 1971/1977 weitgehend unverändert geblieben. Nach der Einführung ist zunächst — Anfang der siebziger Jahre — der Pro-Kopf-Aufwand spürbar gestiegen. Gleichzeitig nahm in der ersten Hälfte der siebziger Jahre die Zahl der Schüler noch zu. Beide Komponenten haben daher damals dazu beigetragen, daß sich die Ausgaben für die Schulbücher zwischen 1972 und 1977 mehr als verdoppelten (Abbildung 4). Zu dieser Entwicklung hat auch die Zunahme des Aufwands pro Schulbuch bei-

Abbildung 4

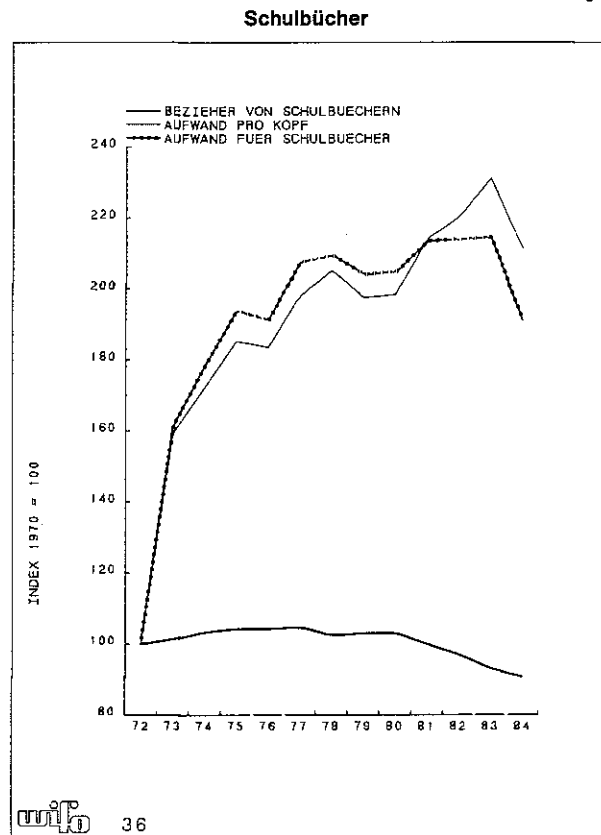
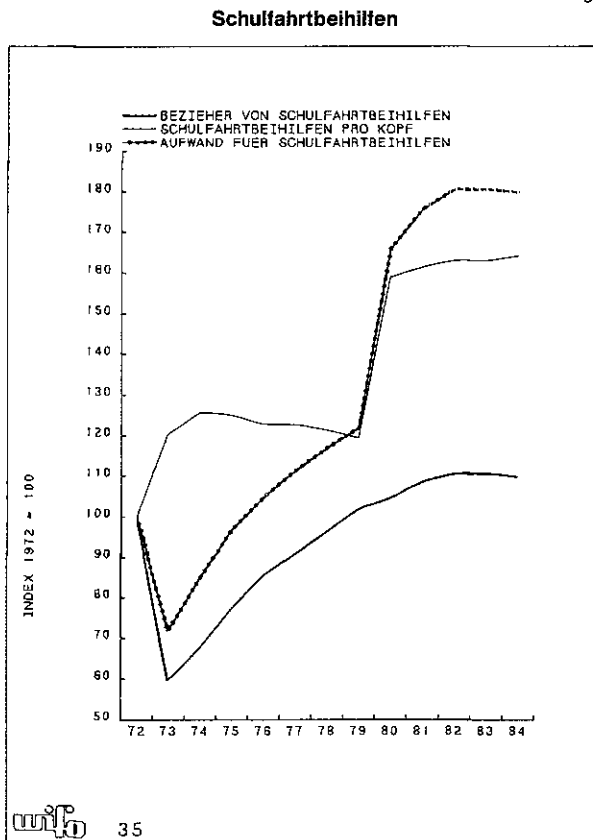


Abbildung 3



getragen. Er lag 1977 real um rund 20% über dem Niveau von 1972. 1977 wurden für Schulbücher 965 Mill. S ausgegeben (1972 465 Mill. S).

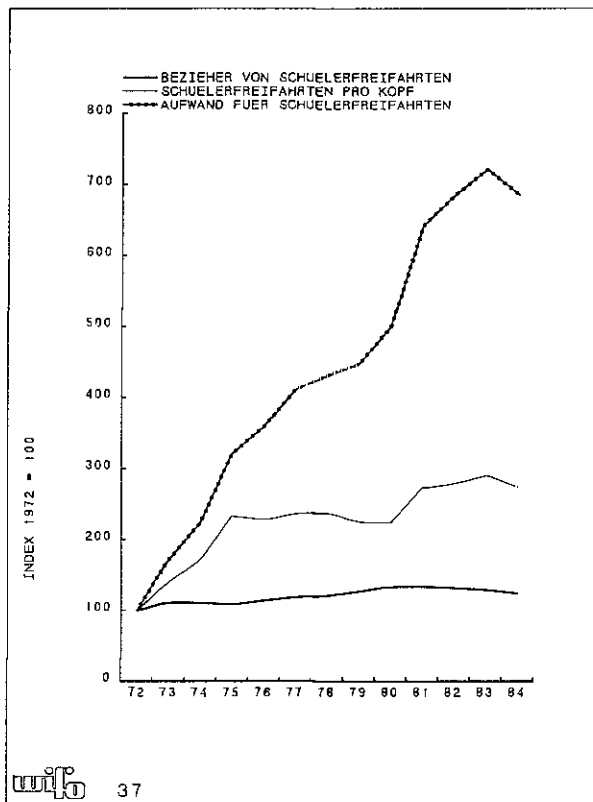
Noch ausgeprägter war der Anstieg der Aufwendungen für Schülerfreifahrten. Die Inanspruchnahme stieg jährlich um etwa 3%. 1972 hatten nur etwas mehr als 50% der Schüler Schülerfreifahrten bean-sprucht. 1977 waren es hingegen schon mehr als 60%. Trotz dieser Zunahme entfiel der Großteil der Ausgabensteigerung in diesem Bereich auf die Zunahme des Pro-Kopf-Aufwands. Er war 1977 mehr als dreimal so hoch wie 1972 (Abbildung 5).

Neben diesen drei neuen Aufgaben wurde in der Periode 1970/1977 ferner beschlossen, einen Teil des Karenzgeldes und den Mutter-Kind-Paß aus dem Familienlastenausgleichsfonds zu finanzieren sowie Unterhaltsvorschüsse zu gewähren.

Die folgende Periode 1978/1984 unterscheidet sich von dem soeben beschriebenen Abschnitt 1970/1977 grundlegend. Zwei Faktoren sind dafür maßgebend. Zunächst sind die Jahre 1978/1984 von einem erheblich geringeren Wirtschaftswachstum geprägt als 1970/1977. Zum anderen haben die institutionellen Änderungen ab 1978 die Gebarung des Familienlastenausgleichsfonds stark beeinflusst. Außerdem reichte der Abgeltungsbetrag aus der Lohn- und Einkommensteuer im Jahre der Umstellung (1978) nur

Abbildung 5

## Schülerfreifahrten



für rund 1,75 Mill. Kinder, obwohl damals noch für rund 2 Mill. Kinder aus dem Fonds Beihilfen gezahlt werden mußten. Der Fonds wurde daher durch die Umstellung (zumindest vorübergehend) belastet. Die vier Komponenten des finanziellen Spielraums des Familienlastenausgleichsfonds zeigen für die Jahre 1978/1984 im Vergleich zur Vorperiode recht deutliche Abweichungen. Zunächst war bereits die Ausgangssituation unterschiedlich. 1978 bestand kein Überschuß mehr. Im Gegenteil, es mußten 0,97 Mrd. S aus dem Reservefonds entnommen werden. Zweitens ist die Aufkommenselastizität des Dienstgeberbeitrags zurückgegangen. Sie lag in der Periode 1978/1984 bei 0,98. Die Einnahmen aus dem Dienstgeberbeitrag pro Beschäftigten stiegen somit schwächer als die Lohn- und Gehaltssumme pro Kopf. Allerdings erhöhten sich die Steueranteile leicht überproportional und kompensierten daher die geringere Aufkommenselastizität des Dienstgeberbeitrags. Insgesamt hat sich aber der Spielraum des Familienlastenausgleichsfonds durch die Einnahmen nicht vergrößert.

Im Gegensatz zu 1970/1977 wurde in den Jahren 1978/1984 die Familienbeihilfe pro Kind annähernd gleich stark angehoben wie die Löhne und Gehälter pro Kopf (Abbildung 1). Dieser Faktor hat daher in den letzten Jahren den Spielraum im Familienlastenausgleichsfonds ebenfalls nicht erweitert.

Nur aus den unterschiedlichen Veränderungsraten der Beschäftigung und der Zahl der Kinder ergaben sich auch in den Jahren 1978/1984 Entlastungen für den Familienlastenausgleichsfonds. Im Gegensatz zu den Jahren 1970/1977 ist zwar 1978/1984 die Beschäftigung leicht gesunken, die Zahl der Kinder verringerte sich aber noch viel stärker. Sie lag 1984 um fast 10% niedriger als 1978. Der Rückgang der Zahl der Kinder, für die Familienbeihilfen aus dem Fonds gezahlt werden, ist auf zwei Faktoren zurückzuführen. Erstens wirkt sich die rückläufige Zahl der Geburten aus, wobei die Abnahme seit 1964 eine Rolle spielt. Zweitens ist die Quote der Anspruchsberechtigung geringer geworden. 1978 wurde für 79,2% der 0- bis 27jährigen Familienbeihilfe aus dem Fonds bezahlt, 1984 hingegen nur mehr für 69,4%.

Die sinkende Zahl der Kinder brachte Entlastungen bei der Geburtenbeihilfe sowie bei den Aufwendungen für Schulfahrtbeihilfen, Schulbücher und Schülerfreifahrten.

Bei den Schulfahrtbeihilfen hat sich allerdings die Rate der Inanspruchnahme erhöht. 1984 nahmen 11% der Schüler eine solche Beihilfe in Anspruch, 1978 waren es erst 8,7%. Dadurch ist die Zahl der Bezieher trotz sinkender Schülerzahl leicht gestiegen (Abbildung 3). Pro Kopf wurden die Schulfahrtbeihilfen 1980 kräftig angehoben, blieben aber seither unverändert. Die Ausgaben für die Schulfahrtbeihilfen waren 1984 mit 225 Mill. S nur geringfügig höher als 1980 mit 206 Mill. S (Übersicht 3).

In den Ausgaben für Schulbücher macht sich der dämpfende Effekt der sinkenden Schülerzahlen voll bemerkbar, weil die Rate der Inanspruchnahme bei nahezu 100% liegt. Außerdem ist der reale Aufwand pro Buch rückläufig. Trotz steigender Preise für die Bücher blieb der Gesamtaufwand für die Schulbücher zwischen 1978 und 1983 annähernd konstant. 1984 lagen die Ausgaben für Schulbücher mit 888 Mill. S etwa auf dem Niveau von 1976 und waren geringer als 1978 (Abbildung 4).

Bei den Schülerfreifahrten stieg die Rate der Inanspruchnahme zwischen 1978 und 1984 von 63% auf 73%. Kräftig erhöhten sich auch die Aufwendungen pro Kopf. Ihre durchschnittliche Zuwachsrate lag in der Periode 1978/1983 bei 9,4%. Das ist erheblich höher als die Preissteigerungsrate, weil die Tarife der Verkehrsbetriebe überdurchschnittlich angehoben wurden. Der Großteil der Ausgabensteigerung in diesem Bereich geht somit auf die Zunahme der Aufwendungen pro Kopf zurück, nur etwa 10% entfallen auf die erhöhte Inanspruchnahme (Abbildung 5).

Trotz des viel geringeren Spielraums und der Umschichtungen von Einnahmen wurden in den letzten Jahren dem Familienlastenausgleichsfonds weitere Aufgaben übertragen (höherer Anteil an der Finanzierung des Karenzgeldes, teilweise Finanzierung des Wochengeldes u. a.). Ferner erforderten auch die Un-

terhaltsvorschüsse mehr Mittel. Sowohl die Zahl der Vorschußempfänger als auch die Vorschüsse pro Kopf sind in den letzten Jahren kräftig gestiegen. Insgesamt wurde der Spielraum im Familienlastenausgleichsfonds zwischen 1978 und 1984 im Vergleich zur Periode 1970/1977 viel enger. Nur die Entwicklung der Beschäftigung im Vergleich zu jener der Zahl der Kinder vergrößerte ihn noch. Die anderen Komponenten leisteten keinen Beitrag mehr. Dazu kam, daß die Einnahmen aus dem Dienstgeberbeitrag durch Umschichtungen von 1,5 Prozentpunkten des Beitragssatzes zur Pensionsversicherung geschmälert wurden. Die zusätzlichen Ausgaben mußten daher durch Entnahmen aus dem Reservefonds finanziert werden.

Seit 1984 hat die Erhöhung des Abgeltungsbetrags um 3,3 Mrd. S auf 10,5 Mrd. S die Finanzierung der zusätzlichen Ausgaben großteils ermöglicht. 1984 zeichnete sich auch eine Umkehr in der Entwicklung der Ausgaben ab. Sie wurden erstmals dem geringeren Spielraum angepaßt, indem eine Verringerung der Geburtenbeihilfe beschlossen wurde.

Im Jahr 1984 konnte erstmals seit 1977 wieder ein Überschuß von 0,8 Mrd. S dem Reservefonds zugeführt werden. Die positive Entwicklung setzte sich 1985 fort. In diesem Jahr wurden rund 0,7 Mrd. S dem Reservefonds überwiesen. Dennoch liegen die Mittel des Reservefonds noch weit unter der im Familienlastenausgleichsgesetz (§ 40) empfohlenen Deckung von einem Drittel des Gesamtaufwands des Familienlastenausgleichsfonds.

**Arbeitslosenversicherung**

Die zweckgebundene Gebarung im Rahmen der Arbeitslosenversicherung weist in der zeitlichen Entwicklung gewisse Parallelen zum Familienlastenausgleichsfonds auf. In den Jahren 1970/1977 überstiegen die Einnahmen aus den Arbeitslosenversicherungsbeiträgen die Ausgaben für die ursprünglichen Aufgaben (Arbeitslosenunterstützung, Notstandshilfe, Karenzgeld) erheblich (Übersicht 4).

Die Einnahmen aus den Arbeitslosenversicherungsbeiträgen erhöhten sich in den Jahren 1970/1977 bei einem unveränderten Satz von 2% rascher als die Lohn- und Gehaltssumme pro Kopf. Die Aufkommenselastizität des Arbeitslosenversicherungsbeitrags lag in diesem Zeitraum bei 1,04. Das deutet darauf hin, daß die (automatischen) Anhebungen der Höchstbeitragsgrundlage das Aufkommen stärker erhöhten, als es die Höchstbeitragsgrundlage an sich dämpfte. Bei gleichem Anstieg wie in der Lohn- und Gehaltssumme wären die Arbeitslosenversicherungsbeiträge um 0,2 Mrd. S niedriger gewesen. Dazu kam die Zunahme der Beschäftigung, die in den Jahren 1970/1977 durchschnittlich 2% pro Jahr betrug.

**Arbeitslosenversicherungsbeiträge und Arbeitslosenunterstützung**

	Arbeitslosenversicherungsbeiträge	Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung <sup>1)</sup>	Saldo
	Mill. S		
1970	1 690	932	758
1971	1 982	936	1.046
1972	2 151	949	1.202
1973	2 325	947	1 378
1974	2 907	1 223	1 684
1975	3 239	1 650	1.589
1976	3 741	2.002	1 739
1977	4 332	2 103	2 229
1978	5 182	2 762	2.420
1979	5 739	3 257	2 482
1980	6 123	3 160	2 963
1981	7 902	4.268	3.634
1982	9 947	6.895	3.052
1983	12 842	8 712	4 130
1984	16.835	9 253	7.582

<sup>1)</sup> Einschließlich Notstandshilfe

Während der gesamten siebziger Jahre war die Arbeitslosenrate geringer als 1970, als sie bei 2,4% lag. Selbst in den Rezessionsjahren 1975 und 1978 war sie mit 2% (1975) und 2,1% (1978) niedriger. Die Zahl der Arbeitslosen lag zwischen 1971 und 1980 im Durchschnitt um mehr als 10% unter dem Ausgangsniveau von 1970. Wäre die Arbeitslosigkeit 1977 ebenso groß gewesen wie 1970, dann hätten bei den für 1977 gültigen durchschnittlichen Leistungen pro Kopf um rund 0,32 Mrd. S mehr für die Arbeitslosenunterstützung und die Notstandshilfe aufgewendet werden müssen.

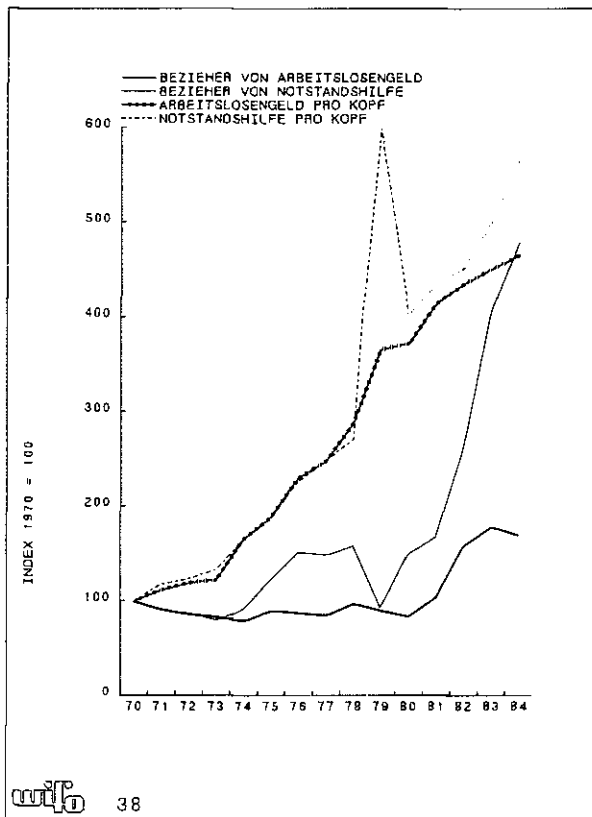
Pro Kopf sind zwischen 1970 und 1977 die Arbeitslosenunterstützung und die Notstandshilfe etwas stärker als die Lohn- und Gehaltssumme der Beschäftigten gestiegen (Abbildung 6). Wären die Pro-Kopf-Leistungen nur gleich stark erhöht worden, dann wären die Ausgaben 1977 um etwa 0,35 Mrd. S geringer gewesen. Der Spielraum, der in den siebziger Jahren durch die rückläufige Arbeitslosigkeit für die Arbeitslosenversicherung entstand, ist daher großteils für eine Verbesserung der Leistungen pro Kopf verwendet worden.

Der finanzielle Spielraum in der Arbeitslosenversicherung ergibt sich daher zunächst nur aus den höheren Einnahmen von 0,2 Mrd. S. Dazu kommt, daß Anfang 1970 im Reservefonds nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz rund 1,5 Mrd. S als Einnahmenüberschuß (zweckgebundene Einnahmenreste) vorhanden waren. Insgesamt ergab sich daher für die Periode 1970/1977 ein Spielraum von rund 1,7 Mrd. S. Für die Verwendung dieser Überschüsse gab es zwei Alternativen: zum einen eine Senkung der Beiträge, zum anderen die Übernahme neuer Aufgaben und Ausgaben. Der Arbeitslosenversicherungsbeitrag blieb unverändert. Es wurden vielmehr Leistungen verbessert und neue Aufgaben übernommen. Zu-

Abbildung 6

Übersicht 5

Arbeitslosenunterstützung



Verwendungsstruktur der zweckgebundenen Gebarung der Arbeitsmarktverwaltung

	Gesamt- ausgaben <sup>1)</sup>	Arbeitslo- sengeld <sup>2)</sup>	Notstands- hilfe <sup>3)</sup>	Karenz- geld <sup>3)</sup>	Arbeits- marktför- derung <sup>3)</sup>	Sonstiges <sup>3)</sup>
1970	1 718	48,4	5,9	18,0	9,1	18,6
1971	1 969	42,1	5,5	19,0	15,7	17,7
1972	2 027	41,4	5,3	20,1	14,0	19,2
1973	2 293	36,6	4,8	17,4	21,2	20,0
1974	3 212	33,4	4,7	31,1	22,2	8,6
1975	3 952	35,9	5,9	23,4	20,6	14,2
1976	4 347	38,1	8,0	23,2	16,3	14,4
1977	4 532	38,2	8,2	22,5	15,7	15,4
1978	5 843	39,8	7,4	17,7	15,2	19,9
1979	6 562	41,1	8,5	19,3	14,6	16,5
1980	7 062	36,2	8,6	26,6	10,9	17,7
1981	9 025	39,1	8,2	24,5	9,8	18,4
1982	12 531	45,6	9,4	19,8	11,0	14,2
1983	15 534	42,9	13,2	16,6	12,7	14,6
1984	18 184	35,8	15,0	14,3	9,8	24,9

<sup>1)</sup> Laut Beilage M — <sup>2)</sup> Ansätze 1/15515 und 1/15516. — <sup>3)</sup> Ausgaben im Rahmen des Sonderunterstützungsgesetzes, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gemäß § 39a AMFG, sonstige Ausgaben im Titel 155 die aus zweckgebundenen Einnahmen finanziert werden

sich der Aufwand für das Karenzgeld von 18% (1970) auf 22,5% (1977) und jener der Arbeitsmarktförderung von 9% auf fast 16% erhöht.

Bis 1977 konnten die Einnahmen aus den Arbeitslosenversicherungsbeiträgen mit den Aufgaben und damit den Ausgaben Schritt halten. Dann folgte jedoch ein sprunghafter Anstieg der Ausgaben, der zwei Ursachen hatte. Zum einen wurden in den vorangegangenen Jahren die Leistungen der Arbeitslosenversicherung pro Kopf erhöht. Ab 1978 mußten diese verbesserten Leistungen an eine steigende Zahl von Unterstützungsbeziehern ausbezahlt werden. Zum anderen wurden die Mittel für das Arbeitsmarktförderungsgesetz nochmals deutlich aufgestockt. Außerdem erfolgten 1978 erstmals Überweisungen aus den Mitteln der Arbeitslosenversicherung an die Pensionsversicherungen. Die zusätzlichen Aufgaben und die damit verbundenen Ausgaben führten ab 1978 zu einer Erhöhung der Beiträge (von 2% auf 2,1%).

In den folgenden Jahren (1979 und 1980) brachte der Konjunkturaufschwung eine gewisse Erleichterung. Die Zahl der Bezieher von Arbeitslosenunterstützung und Notstandshilfe sank nochmals unter das Niveau, das Mitte der siebziger Jahre erreicht worden war. Gleichzeitig gab es auch pro Kopf keine größeren Ausweitungen der Leistungen. Der Einnahmenüberschuß vergrößerte sich dadurch. Diese zusätzlichen Mittel wurden vor allem für eine Verbesserung des Karenzgeldes verwendet. In den anderen Bereichen zeigt sich eine gewisse Zurückhaltung. Der Anteil der Ausgaben für das Arbeitsmarktförderungsgesetz an den gesamten Ausgaben der Arbeitslosenversicherung war 1979/80 rückläufig (Übersicht 5).

Seit 1981 unterscheidet sich die Entwicklung der Ausgaben im Rahmen der Arbeitslosenversicherung

nächst erfolgten im Rahmen des Karenzgeldes erhebliche Verbesserungen. Das Karenzgeld pro Kopf stieg 1974 sprunghaft. Gleichzeitig nahm auch der Anteil jener Mütter zu, die Karenzgeld beanspruchten. Trotz sinkender Geburtenzahl erhöhte sich daher die Zahl der Bezieherinnen von Karenzgeld von 1974 bis 1977 um 10%.

Neue Aufgaben wurden der Arbeitslosenversicherung vor allem im Rahmen der Arbeitsmarktförderung übertragen. Zunächst dominierten in diesem Bereich die Maßnahmen für die Mobilitätsförderung. In der Hochkonjunktur, Anfang der siebziger Jahre, als Arbeitskräftemangel herrschte, war man bestrebt, die Mobilität zu erhöhen und entsprechende Anreize zu setzen. Seit Mitte der siebziger Jahre läßt sich eine deutliche Verschiebung der Arbeitsmarktförderungsmittel zu den Betrieben und damit zur Arbeitsplatzsicherung erkennen. Dazu kam 1975 ein sprunghafter Anstieg der Ausgaben aufgrund sonstiger Ausgaben. Die Förderungsausgaben stiegen von 0,16 Mrd S (1970) auf 0,71 Mrd S (1977).

Die Verschiebung in den Aufgaben läßt sich deutlich in der Ausgabenstruktur erkennen. 1970 dienten noch mehr als 54% der Ausgaben der zweckgebundenen Gebarung der Arbeitsmarktverwaltung für Arbeitslosenunterstützung und Notstandshilfe, 1977 waren es nur noch 46% (Übersicht 5). Gleichzeitig hat



grundsätzlich von jener der siebziger Jahre Zwischen 1980 und 1984 hat sich die Arbeitslosenrate mehr als verdoppelt. Besonders kräftig stieg die Zahl der Notstandshilfeempfänger, weil die Dauer der Arbeitslosigkeit der einzelnen Leistungsbezieher stark zunahm (Abbildung 6). Pro Kopf sind die Leistungen zwischen 1980 und 1984 im Jahresdurchschnitt um 6% gestiegen und damit etwa gleich stark wie die Löhne und Gehälter der Beschäftigten. Durch die Zunahme der Arbeitslosigkeit hat sich daher auch der Aufwand für die Arbeitslosenunterstützung sprunghaft erhöht. Das gilt insbesondere für die Notstandshilfe.

Die Struktur der gesamten Ausgaben im Rahmen der Arbeitslosenversicherung läßt erkennen, daß der Anteil der Aufwendungen für die Arbeitslosenunterstützung und die Notstandshilfe trotz der steigenden Arbeitslosigkeit nicht spürbar zunahm (Übersicht 5). Das bedeutet, daß dieser zunehmenden Anforderung an die Arbeitslosenversicherung nicht mit Umschichtungen, sondern mit Ausgabenerweiterungen und Einnahmenerhöhungen begegnet wurde.

Die Verdoppelung des Satzes des Arbeitslosenversicherungsbeitrags zwischen 1980 und 1984 (von 2,1% auf 4,4%) ist eine Folge dieser Entwicklung. Allerdings wäre auch allein aus der Zunahme der Arbeitslosigkeit eine Anhebung der Beiträge erforderlich geworden, wenn auch nicht in diesem Ausmaß. Neben den Aufwendungen für die Arbeitslosenunterstützung und die Notstandshilfe sind auch die Ausgaben für das Karenzgeld spürbar gestiegen. Das hat zwei Ursachen. Erstens nahm die Anspruchsquote zu. In den siebziger Jahren haben etwa 35% der Mütter Karenzgeld beansprucht. Diese Quote stieg in den letzten Jahren auf etwa 44%. Trotz sinkender Geburtenzahlen ist daher die Zahl der Karenzgeldbezieherinnen gestiegen. Sie war 1984 um etwa 10% höher als 1980. Die Pro-Kopf-Leistungen wurden 1980 noch einmal erheblich erhöht. Das ergab eine deutliche Zunahme der Ausgaben für das Karenzgeld. Dennoch nimmt die Bedeutung der Ausgaben für das Karenzgeld im Rahmen der Arbeitslosenversicherung ab (Übersicht 5).

Trotz der zunehmenden Finanzierungsprobleme und der erhöhten Aufwendungen für die ursprünglichen Aufgaben der Arbeitslosenversicherung sind auch die Ausgaben für die neuen Aufgaben in den letzten Jahren stark gestiegen. Für die Arbeitsmarktförderung haben sich die Aufwendungen zwischen 1980 (0,77 Mrd. S) und 1984 (1,78 Mrd. S) mehr als verdoppelt. Der Zuwachs diente primär der Erhaltung von Arbeitsplätzen und weniger der Förderung der Mobilität. Hier zeigt sich ein gewisser Unterschied gegenüber den siebziger Jahren. Innerhalb der Stützungen läßt sich eine (tendenzielle) Verschiebung zu den Darlehen erkennen. Damit soll längerfristig gesehen ein Rückfluß gewährleistet werden. Ob die Einspa-

rung bei der Arbeitsmarktförderung im Jahr 1984 ein vorübergehendes Einzelereignis war, läßt sich gegenwärtig schwer abschätzen.

Neben der Arbeitsmarktförderung hat sich in den letzten Jahren eine neue Aufgabe, die Leistungen nach dem Sonderunterstützungsgesetz, als sehr ausgabenintensiv erwiesen. Diese neue Aufgabe wurde zu einem Zeitpunkt beschlossen, als sich bereits die Verengung des finanziellen Spielraums in der Arbeitslosenversicherung abzeichnete.

Insgesamt läßt sich erkennen, daß die zweckgebundene Gebarung im Rahmen der Arbeitslosenversicherung zwar konjunkturell beeinflusst ist, die automatischen Stabilisatoren aber weniger deutlich wirken als häufig angenommen wird. Das zeigt sich vor allem in der gegenwärtigen Aufschwungphase, in der die Zahl der Arbeitslosen weiter zunimmt. Dazu kommt, daß fast die Hälfte der Ausgaben aufgrund diskretionärer Entscheidungen erfolgt.

Die Verengung des finanziellen Spielraums in der Arbeitslosenversicherung hat in den letzten Jahren vor allem zu Einnahmenerhöhungen und nur zu einem geringen Teil zu Ausgabeneinsparungen geführt. Die zeitlichen Verzögerungen und ihre Problematik zeigen sich in der Arbeitslosenversicherung recht deutlich. In Perioden günstiger Konjunktur werden die Pro-Kopf-Leistungen angehoben. Sie führen dann in Perioden steigender Arbeitslosigkeit zu einem überproportionalen Anstieg der Ausgaben.

Trotz der steigenden Zahl an Arbeitslosen konnte der Reservefonds nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz aufgrund der verbesserten Beschäftigungslage und der zusätzlichen Einnahmen aus der Erhöhung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge seine Verpflichtungen gegenüber dem Bund in den Jahren 1985 und 1986 ganz abbauen. Sie entstanden dadurch, daß der Bund in den Jahren 1982/83 in Vorlage trat.

Es läßt sich gegenwärtig schwer abschätzen, wie lange diese finanzielle Entspannung in der Arbeitslosenversicherung anhält. Mittelfristige Prognosen rechnen mit einem weiteren Anstieg der Arbeitslosenrate in den nächsten Jahren. Der finanzielle Spielraum in der Gebarung der Arbeitslosenversicherung dürfte sich daher kaum vergrößern.

### **Verkehrsbereich**

Im Verkehrsbereich sind die wichtigste Komponente der zweckgebundenen Gebarung die aus der (Bundes-)Mineralölsteuer finanzierten Aufwendungen für Straßen. Außerdem sind auch Teile der Kraftfahrzeugsteuer zweckgebunden. Die Zweckbindungen für "Straßen" unterscheiden sich in zwei Punkten von jenen im sozialen Bereich. Erstens hängen hier die Einnahmen aus der Mineralölsteuer von realen Größen

ab. Die Ausgaben werden hingegen von der nominalen Entwicklung bestimmt. Daher sind Einnahmenüberschüsse nicht von vornherein zu erwarten. Zweitens sind die Ausgaben im Straßenbereich größtenteils Ermessensausgaben und nicht wie im Familienlastenausgleichsfonds und teilweise in der Arbeitslosenversicherung gesetzliche Verpflichtungen. Es müßten daher Anpassungen der Ausgaben an geänderte Einnahmenentwicklungen (theoretisch) leichter möglich sein. Jedenfalls läßt die Zweckbindung in diesem Bereich ganz andere Aspekte und Probleme erkennen als im sozialen Sektor. Die recht wechselvolle Entwicklung der Straßenfinanzierung seit 1970 zeigt das deutlich.

Anfang der siebziger Jahre stieg der Verbrauch an steuerpflichtigen Mineralölprodukten mit +13% im Jahresdurchschnitt fast so stark wie das nominelle Brutto-Inlandsprodukt. 1973 war der Verbrauch an Mineralölprodukten um etwa 50% höher als 1970 (Abbildung 7). Dazu kam, daß 1971 die Steuersätze der Bundesmineralölsteuer für Diesel angehoben wurden. Die Einnahmen aus der Bundesmineralölsteuer stiegen daher 1970/1973 im Durchschnitt um 15,2% und damit stärker als der Verbrauch. Die Ausgaben für die Straßen konnten somit kräftig angehoben werden, im Durchschnitt ebenfalls um 15% (Übersicht 6).

Durch den ersten Erdölpreisschock 1973 und die folgende Rezession 1974/75 wurde der Verbrauch an Mineralölprodukten stark gedämpft. Es zeigten sich erstmals die Probleme von Zweckbindungen mengenabhängiger Steuern. 1975 wurden um fast 3% weniger Mineralölprodukte verbraucht als 1973. Um einen Rückgang im Aufkommen an Bundesmineralölsteuer zu vermeiden, wurden 1974 die Steuersätze für Benzin erhöht. Dadurch wurde der Absatz zusätzlich gedämpft. Trotz der Erhöhung des Steuersatzes

um rund 12% war das Aufkommen an Bundesmineralölsteuer 1975 bloß um etwa 5% höher als 1973. Allerdings sind durch die Absetzung der Treibstoffverbilligung für die Land- und Forstwirtschaft sowie für die ÖBB von den Mineralölsteuereinnahmen die kassenmäßigen Einnahmen aus der Bundesmineralölsteuer 1975 unter das Niveau von 1973 gesunken.

Die Ausgaben für die Straßen wurden der Entwicklung bei den Einnahmen weitgehend angepaßt. In der Ausgabenstruktur zeigten sich bereits damals deutliche Verschiebungen. Die Ausgaben für laufende Aufwendungen (Folgeausgaben) können nicht so rasch den schwächeren Einnahmen angepaßt werden. Es kam daher zu einem erheblichen Rückgang des Anteils der Investitionen an den gesamten Ausgaben für Straßen von 79% (1970) auf 71% (1975).

Die zunehmende Finanzierungsproblematik und die Veränderungen der Ausgabenstruktur im Straßenbereich führten nach 1975 in rascher Folge zu Erhöhungen der Sätze der Bundesmineralölsteuer für Benzin und Diesel. 1979 war der Steuersatz für Benzin um fast 22% und jener für Diesel um fast 25% höher als 1975.

Der Verbrauch an Mineralölprodukten stieg nach der Rezession 1974/75 nur schwach und wurde vor allem 1977 durch die Erhöhung der Steuersätze gebremst. Erst 1978/79 erhöhte sich der Verbrauch und damit auch das Steueraufkommen kräftig. Die Ausgaben haben sich dieser Entwicklung angepaßt. In der Ausgabenstruktur lassen sich im Gegensatz zur Periode 1970/1975 in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre keine stärkeren Veränderungen erkennen. Der Anteil der Investitionen lag mit gewissen Schwankungen knapp unter 70%. Die laufenden Aufwendungen und die Ausgaben für Sondergesellschaften haben den Spielraum in dieser Periode noch nicht spürbar eingeengt (Übersicht 6).

Der zweite Erdölpreisschock 1979 und die folgende Rezession sowie der steigende Dollarkurs dämpften seit 1979 den Verbrauch an Mineralölprodukten erheblich. Er lag 1984 um 11% unter dem Niveau von 1979. Die Auswirkungen auf die Mineralölsteuereinnahmen waren geringer, weil der Rückgang vor allem Dieselöl und das steuerbegünstigte Heizöl betraf. Benzin, das einem höheren Mineralölsteuersatz unterliegt, hatte hingegen einen leichten Verbrauchszuwachs zu verzeichnen. Dennoch wäre das Aufkommen an Bundesmineralölsteuer zurückgegangen. Es wurden daher die Sätze weiter erhöht. Sie lagen für Benzin 1984 um 50% höher als 1979, bei Diesel betrug der Anstieg 47% und für das steuerbegünstigte Gasöl 63%. Diese Erhöhung der Sätze hat allerdings zusätzlich zur Dämpfung des Verbrauchs beigetragen.

1984 waren die Einnahmen aus der Mineralölsteuer um 17% höher als 1979. Unterstellt man, daß die Sätze der Bundesmineralölsteuer 1984 gleich hoch

Übersicht 6

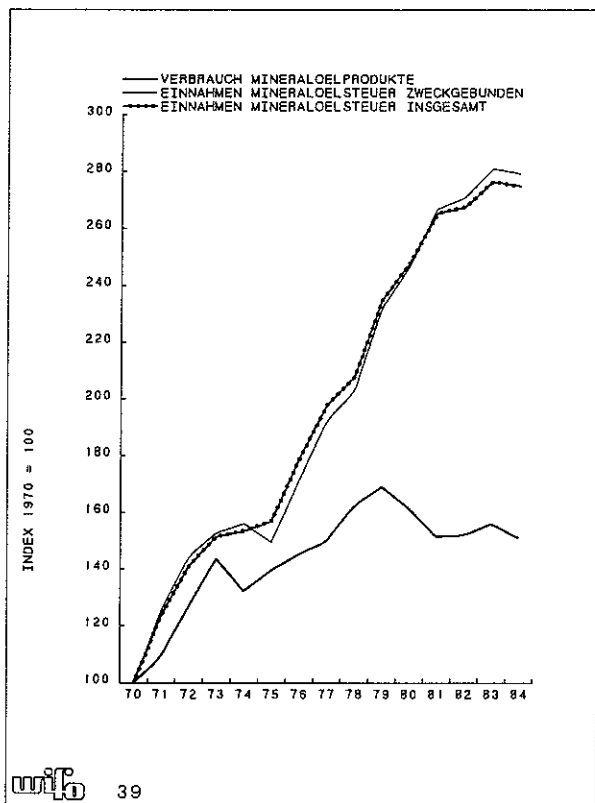
**Zweckgebundene Gebarung für Straßen**

	Gesamtausgaben Mill. S	Investitionen und Liegen- schaftskäufe	Laufende Auf- wendungen <sup>1)</sup>	Ausgaben für Sondergesell- schaften <sup>2)</sup>	Anteile an den Gesamtausgaben in %
1970	4.803	79,0	21,0	—	
1971	6.015	80,5	19,5	—	
1972	7.237	77,0	16,4	6,6	
1973	7.271	70,8	24,3	4,9	
1974	7.728	69,5	25,7	4,8	
1975	7.961	70,9	26,5	2,6	
1976	8.771	68,2	28,4	3,4	
1977	9.331	67,3	28,7	4,0	
1978	10.171	62,6	30,2	7,2	
1979	11.902	68,1	26,3	5,6	
1980	13.881	66,8	24,7	8,5	
1981	13.435	60,5	27,3	12,2	
1982	13.856	51,2	32,9	15,9	
1983	12.903	45,5	38,1	16,4	
1984	15.027	43,7	34,4	21,9	

<sup>1)</sup> Einschließlich der Überweisungen an die Länder — <sup>2)</sup> Ohne die Übertragungen der Mautentnahmen.

Abbildung 7

**Verbrauch an steuerpflichtigen Mineralölprodukten und Mineralölsteuereinnahmen**



gewesen wären wie 1970, dann zeigt sich, daß der größere Teil der Zunahme des Steueraufkommens auf die Erhöhung der Sätze und der kleinere Teil auf die Steigerung des Verbrauchs entfällt (Abbildung 7).

Zu den Problemen im Aufkommen kommen noch die starken Verschiebungen in der Ausgabenstruktur (Übersicht 6). Seit Anfang der achtziger Jahre müssen immer mehr Mittel für die Sondergesellschaften bereitgestellt werden. 1984 waren es bereits mehr als ein Fünftel der zweckgebundenen Einnahmen, 1980 hingegen noch weniger als 10%. Gleichzeitig erforderten auch die Folgeausgaben (laufende Aufwendungen) einen größeren Teil des Aufkommens. Er nahm von rund 25% (1980) auf 34% (1984) zu. Dadurch wurde der Spielraum für die Investitionen immer kleiner. Der Anteil der Investitionen an den gesamten Ausgaben im Rahmen der zweckgebundenen Gebarung für Straßen ist von rund 67% (1980) auf knapp 44% (1984) deutlich zurückgegangen. Die Ausgaben für Investitionen sind in den letzten Jahren auch absolut von 9,3 Mrd. S (1980) auf 6,6 Mrd. S (1984) gesunken. Allerdings ist diese Abschwächung zum Teil durch vermehrte Investitionen der Sondergesellschaften kompensiert worden. Insgesamt lassen sich aus der Entwicklung der Vergangenheit zwei unterschiedliche Folgerungen zie-

hen. Zum einen zeigt sich, daß für die Finanzierung der Ausgaben für Straßen die zweckgebundenen Einnahmen der Mineralölsteuer nicht ausreichen. Die Schere zwischen den Einnahmen aus der Mineralölsteuer einerseits und den Ausgaben für die laufende Instandhaltung sowie den Überweisungen an die Sondergesellschaften andererseits nimmt zu. Dadurch werden die Investitionen weiter gedämpft. Zum anderen stößt gegenwärtig der Rückgang der Investitionsmittel für Straßen auf weniger Kritik, als es noch vor zehn Jahren der Fall gewesen wäre.

**Fernsprechwesen**

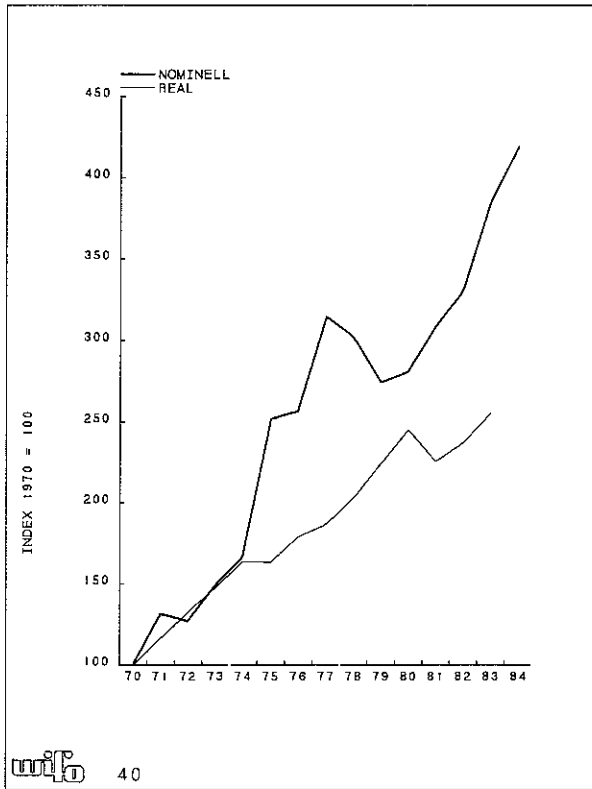
Interessante Aspekte liefert die (teilweise) Zweckbindung der Fernsprecheinnahmen der Post. Unterstellt man, daß diese zweckgebundene Gebarung in Zusammenhang mit den Kreditaufnahmen aufgrund des Fernmeldeinvestitionsgesetzes steht, dann lassen sich in diesem Zusammenhang Elemente der ursprünglichen Begründung (in historischer Sicht) der Zweckbindungen von Einnahmen erkennen, da sie für die Rückzahlung und Verzinsung von Krediten dienen.

Dieser Aspekt ist aber jetzt nur mehr teilweise relevant. Entscheidender für die Zweckbindung dürfte die volle Integration der Einnahmen und Ausgaben der Post in den Bundeshaushalt sein. Mit der teilweisen Zweckbindung der Fernsprecheinnahmen soll offenbar erreicht werden, daß diese Einnahmen möglichst nicht für "postfremde Zwecke" verwendet werden. Dieser Gesichtspunkt ist nicht unberechtigt, zumal die Quote der Zweckbindung schon mehrmals reduziert wurde und somit das gesamte Defizit im Bundeshaushalt beeinflußt. Allerdings ist inzwischen die Quote der Zweckbindung wieder auf das ursprüngliche Niveau erhöht worden.

Die Einnahmen aus dem Fernsprechverkehr hängen zunächst von der realen Entwicklung (gemessen an den Gebührenstunden) ab. Diese Bemessungsgrundlage wächst kräftig, wobei der Anstieg in den siebziger Jahren deutlich stärker war als in den letzten Jahren. Zwischen 1970 und 1980 nahmen die Gebührenstunden im Durchschnitt jährlich um 9,4% zu, in den achtziger Jahren hingegen nur mehr um 1,4%. Die Abschwächung im Wirtschaftswachstum dürfte sich somit auch im Telefonverkehr spiegeln. Die Entwicklung seit 1970 zeigt, daß der Anstieg der Fernsprecheinnahmen zum größeren Teil auf die reale Steigerung der Nachfrage und nur zum kleineren Teil auf die Gebührenerhöhungen zurückgeht (Abbildung 8). Es ist allerdings zu berücksichtigen, daß der Anteil der zweckgebundenen Einnahmen an den gesamten Fernsprechgebühren mehrmals geändert wurde. Dennoch könnte die Zweckbindung als Bremse für Ausgaben dienen, wenn Gebührenerhöhungen ver-

Abbildung 8

Fernsprecheinahmen der Post



weigert werden, weil die nominellen Ausgaben im Fernsprechbereich rascher wachsen als die auf einer realen Größe (Bemessungsgrundlage) beruhenden Einnahmen.

**Haftungen**

Die Beschreibung der Haftungen im Rahmen der zweckgebundenen Gebarung beschränkt sich hier auf die Exportförderung und die Ausfuhrfinanzierung. Die Zweckbindungen im Rahmen der Exportförderung lassen sich wie eine Art Versicherung betrachten. Bei den Haftungsentgelten handelt es sich um Gebühren (man könnte auch sagen eine Art Versicherungsprämie). Dazu kommen noch die Einnahmen aus allfälligen Rückflüssen, die jedoch starken Schwankungen unterliegen.

Im Grund wird versucht, das österreichische Exportförderungssystem weitgehend selbsttragend zu gestalten. Das würde bedeuten, daß längerfristig keine Budgetbelastungen entstehen sollen. Im Gegensatz zu den anderen Zweckbindungen, die hier besprochen werden, sind in diesem Bereich die Einnahmen und Ausgaben im Bundeshaushalt nicht in jedem Jahr formal ausgeglichen. Der Saldo aus der Exporthaftung beeinflusst somit unmittelbar den Budgetsaldo

Übersicht 7

**Haftungen**

	Einnahmen	Ausgaben	Saldo
	Mill. S		
1971	110	54	+ 56
1972	126	73	+ 53
1973	174	175	- 1
1974	194	121	+ 73
1975	258	261	- 3
1976	293	293	0
1977	410	410	0
1978	704	704	0
1979	1 498	925	+ 573
1980	1 736	1 520	+ 216
1981	3 512	2 758	+ 754
1982	3 568	3 887	- 319
1983	3 163	3 951	- 788
1984	4 972	5 172	- 200

Haftungen nach dem Ausfuhrförderungsgesetz und dem Ausfuhrfinanzierungsgesetz

Als Subventionselement in der Exportförderung kann nur ein längerfristiger Ausgabenüberhang angesehen werden. Im Zeitraum 1979/1984 reichten jedoch die Einnahmen aus, die Ausgaben zu finanzieren (Übersicht 7). Erst in den letzten Jahren hat sich ein Ausgabenüberhang ergeben.

**Zweckgebundene Einnahmen als Ursache für Ausgabensteigerungen**

Die Beschreibung einzelner Aufgabenbereiche hat gezeigt, daß Zweckbindungen von Einnahmen in jenen Fällen, in denen längerfristig Einnahmenüberschüsse zu erwarten sind, zur Übernahme neuer Aufgaben und zu Ausgabensteigerungen führen. Einnahmensenkungen, die als Alternative möglich wären, konnten kaum beobachtet werden. Die Hochkonjunktur Anfang der siebziger Jahre zeigt deutlich, daß sowohl im Familienlastenausgleich als auch in der Arbeitslosenversicherung neue Aufgaben und Ausgabensteigerungen bevorzugt wurden.

Zweckbindungen führen offenbar dazu, daß gewisse "Besitzansprüche" auf Einnahmen angemeldet werden, die eine Verlagerung oder Reduzierung von Ausgaben erschweren. Sie fördern damit die Starrheit im Bundeshaushalt. Dazu kommt, daß zumindest im sozialen Bereich Zahler und Nutznießer nicht ident sind. Die Nutznießer üben daher einen Druck nach höheren Leistungen (Ausgaben) aus. Da Einnahmenüberschüsse in der Regel einem Reservefonds zugeführt werden (müssen) und daher den Budgetsaldo insgesamt nicht beeinflussen (reduzieren), werden häufig Aufgaben, die bisher aus allgemeinen Einnahmen finanziert wurden, auf eine zweckgebundene Gebarung übertragen. Sehr deutlich zeigt sich diese Tendenz im Familienlastenausgleichsfonds, aber auch in der Arbeitslosenversicherung.

Die Möglichkeit, daß aufgrund einer schwächeren Einnahmenentwicklung oder eines Ausgabenüberschusses ein Druck auf Ausgabeneinsparungen entsteht, läßt sich nur in Ausnahmefällen erkennen. In den letzten Jahren wurden lediglich die Geburtenbeihilfen verringert. Im Bereich Straßen hat zwar die schwächere Entwicklung der Einnahmen zu einer gewissen Dämpfung der Ausgaben geführt, doch ist es denkbar, daß hier *Prioritätenänderungen eine größere Rolle spielten als der Finanzierungsengpaß.*

### **Ausgaben als Faktor von Erhöhungen zweckgebundener Einnahmen**

Die Beschreibung einzelner Aufgabenbereiche hat erkennen lassen, daß die Zweckbindungen eher dazu führen Einnahmen zu erhöhen als Ausgaben zu senken. Zusätzliche Einnahmen können durch zwei verschiedene Maßnahmen geschaffen werden. Entweder werden die Sätze bestehender zweckgebundener Einnahmen erhöht, oder es werden Einnahmen (teile), die bisher nicht zweckgebunden waren, zu solchen erklärt. In beiden Fällen wird der Finanzierungsspielraum für nicht zweckgebundene Ausgaben eingengt.

Es sind zwei Aspekte zu beachten. Zum einen führt die Anhebung von Sätzen (zweckgebundener Steuern) zu einer Erhöhung der globalen Abgabenquote. Da die Steuerpflichtigen aber meist nicht zwischen zweckgebundenen und nicht zweckgebundenen Steuern unterscheiden, verengt eine Erhöhung solcher Abgaben den Spielraum für die Anhebung anderer Abgaben. Zum anderen wird durch die Erhöhung zweckgebundener Abgaben die Bemessungsgrundlage einkommensabhängiger Steuern geschmälert und damit indirekt der Finanzierungsspielraum für Ausgaben verringert, die aus nicht zweckgebundenen Einnahmen finanziert werden müssen. Diese Wirkungen sind vor allem bei der Erhöhung des Arbeitslosenversicherungsbeitrags und der Bundesmineralölsteuer eingetreten. Sie lassen sich in ihrer Größenordnung einfach veranschaulichen.

Bei einem unveränderten Satz des Arbeitslosenversicherungsbeitrags von 2% wären die Einnahmen aus dem Arbeitslosenversicherungsbeitrag um etwa 8 Mrd. S niedriger als gegenwärtig. Der Arbeitslosenversicherungsbeitrag schmälert aber die Bemessungsgrundlage sowohl der Lohnsteuer als auch der gewinnabhängigen Steuern je zur Hälfte. Wenn man, vorsichtig geschätzt, einen Grenzsteuersatz von 40% zugrundelegt, ist durch diese Einnahmenerhöhungen das Aufkommen an nicht zweckgebundenen Steuern um gut 3 Mrd. S gedämpft worden, wovon allerdings nur etwa die Hälfte auf den Bundeshaushalt entfällt. Die andere Hälfte ist von anderen öffentlichen Rechtsträgern zu tragen.

Nimmt man für die Auswirkungen der Erhöhung der Bundesmineralölsteuer vereinfacht an, daß Dieseltreibstoff nur im Unternehmensbereich verwendet wird und Benzin ausschließlich im Haushaltssektor (Benzin kann damit für diese Darstellung unberücksichtigt bleiben), dann ergäbe sich folgendes Bild: Gegenwärtig kommen aus dem Dieserverbrauch rund 5,2 Mrd. S Bundesmineralölsteuer. Wenn die Sätze seit 1970 unverändert geblieben wären, läge das Aufkommen um etwa 3,2 Mrd. S niedriger. Das Mehraufkommen von 3,2 Mrd. S dämpft aber die Bemessungsgrundlage der einkommensabhängigen Steuern im Unternehmensbereich. Nimmt man einen Grenzsteuersatz von 50% als realistisch an, dann werden die Einnahmen an einkommensabhängigen Steuern durch die höhere Bundesmineralölsteuer um etwa 1,6 Mrd. S geschmälert. Insgesamt haben die Erhöhungen zweckgebundener Einnahmen die anderen Steuereinnahmen somit um etwa 4½ Mrd. S verringert.

Die zweite Möglichkeit, zweckgebundene Einnahmen zu erschließen, ist eine Umwidmung. Diese Maßnahme wurde im Familienlastenausgleichsfonds bei der Erhöhung des Abgeltungsbetrags ergriffen. Durch diese Erhöhung wurden zwar die Länder und Gemeinden indirekt in die Finanzierung des Familienlastenausgleichs eingebunden, dennoch hat sich auch für den Bund der allgemeine Finanzierungsspielraum um etwa 1,7 Mrd. S verengt.

### **Zusammenhänge von nomineller und realer Entwicklung**

Im allgemeinen gilt, daß Zweckbindungen nur dann problemlos sind, wenn sich entweder die Zuwachsraten der Einnahmen und Ausgaben (bei gleichem Ausgangsniveau) gleichmäßig entwickeln, oder wenn die Zuwachsraten der kleineren Ausgangsgröße über jener der größeren Ausgangsgröße liegt (Fecher, 1963). Dieser Fall wäre deshalb ideal, weil er keiner Anpassung bedürfte. Er setzt allerdings voraus, daß sowohl Einnahmen als auch Ausgaben von Bezugsgrößen ausgehen, die mit gleicher Zuwachsraten wachsen können. Das bedeutet, daß sowohl Ausgaben als auch Einnahmen auf realen Größen oder beide auf nominellen Größen beruhen. Das ist jedoch in der zweckgebundenen Gebarung im Bundeshaushalt nur in seltenen Fällen gegeben. In Hochkonjunkturphasen wird dieses Problem überdeckt, aber in Perioden wirtschaftlicher Abschwächung treten die Probleme deutlich hervor. Sie führen dann meist zu Erhöhungen der Steuer- bzw. Beitragssätze. Das zeigt sich sowohl in der Arbeitslosenversicherung als auch besonders deutlich bei der Bundesmineralölsteuer für die Straßenfinanzierung.

## Einflüsse auf den Budgetspielraum

Aus der vorliegenden Untersuchung läßt sich erkennen, daß die zweckgebundene Gebarung den Entscheidungsspielraum im Budget einengt. Vor allem fehlt der Druck auf die Ausgaben. Dieser Vorteil, der in der neueren Literatur wieder stärker betont wird, ist im Rahmen dieser Darstellung allerdings nur in wenigen Ausnahmen sichtbar geworden. Ähnliches gilt auch für die Annahme, daß Zweckbindungen durch den engeren Zusammenhang von Ausgaben und Einnahmen zu rationaleren Entscheidungen führen und die Öffentlichkeit einen stärkeren Druck auf die Ausgabengestaltung ausübt. Diese (theoretischen) Vorstellungen dürften deshalb so selten zutreffen, weil über die zweckgebundene Gebarung nicht anders entschieden wird als über den gesamten Bundeshaushalt. Damit fällt aber ein wesentliches theoretisches Argument für die Zweckbindung weg.

Der Budgetspielraum würde sich nur dann ausweiten, wenn Einnahmenüberschüsse in der zweckgebundenen Gebarung zu Senkungen der Einnahmen führten, oder wenn bei Ausgabenüberschüssen ein Druck auf die Ausgaben entstünde. Als Beispiel für die Umlenkung von Einnahmenüberschüssen kann die Senkung des Dienstgeberbeitrags im Familienlastenausgleichsfonds zugunsten der Pensionsversicherung gelten, weil sich dadurch der Bundeszuschuß verringert hat. Allerdings wurde er in seiner Wirkung auf den Budgetspielraum sehr bald durch die Anhebung des Abgeltungsbetrags zumindest teilweise wieder kompensiert. Es darf jedoch nicht übersehen werden, daß insbesondere dem Familienlastenausgleichsfonds Aufgaben übertragen wurden, die vorher aus allgemeinen Budgetmitteln finanziert wurden. Insofern hat sich der Budgetspielraum wieder vergrößert. Längerfristig betrachtet ist aber der Budgetspielraum durch die zweckgebundene Gebarung eher enger geworden.

## Verteilungspolitische Konsequenzen der Zweckbindungen

Die enge Verbindung der Zweckbindungen mit dem Äquivalenzprinzip führt teilweise zu recht interessanten Einflüssen im Hinblick auf die Verteilungswirkungen. Es dominieren deutlich die horizontalen Effekte. Es steht somit nicht die Einkommensumverteilung von höheren zu niedrigeren Einkommen im Vordergrund, sondern eine Umverteilung zwischen Kinderlosen und Kinderreichen (im Familienlastenausgleich) oder zwischen Beschäftigten und Arbeitslosen (in der Arbeitslosenversicherung). In den anderen Bereichen der zweckgebundenen Gebarung bestehen kaum einkommensmäßige Zusammenhänge. Das gilt

sowohl für die Bundesmineralölsteuer als auch für die Fernsprechgebühren und die Haftungen.

Für die Verteilungswirkungen spielen die zweckgebundenen Anteile der Lohn-, Einkommen-, Körperschaft- und Kapitalertragsteuer für die Wohnbauförderung eine wichtige Rolle. Dieser Teil der zweckgebundenen Gebarung wurde hier nicht näher behandelt, weil er eigentlich zu den Länderhaushalten gehört. Dennoch empfiehlt sich hier eine kurze Bemerkung. Tendenziell dürfte diese Zweckbindung die Umverteilungswirkungen der öffentlichen Haushalte schwächen. Die Bezieher der Wohnbauförderung müssen in der Regel über gewisse Eigenmittel verfügen (vor allem müssen sie die Grundstückskosten selbst aufbringen), um an der Förderung teilhaben zu können. Bezieher niedriger Einkommen sind daher wahrscheinlich von der Wohnbauförderung großteils ausgeschlossen, finanzieren aber zu einem nicht geringen Teil diese Förderung mit.

Insgesamt dürften die Zweckbindungen die Verteilungswirkungen der öffentlichen Haushalte schmälern. Das gilt auch für den Bundeshaushalt, wobei der leicht steigende Anteil der Zweckbindungen die Probleme verstärkt.

## Zusammenfassung

Zweckbindungen von Einnahmen gewinnen in jüngster Zeit in der Theorie wieder stärker an Boden. Die Vorteile werden im Vergleich zu den Nachteilen wieder stärker betont. Man erhofft sich durch den engeren Zusammenhang von bestimmten Ausgaben und Einnahmen einen stärkeren Druck auf die Ausgabengestaltung und damit einen Beitrag zur Lösung (Verringerung) der Budgetprobleme.

Wirkungen und Einfluß der Zweckbindungen sind jedoch nach wie vor umstritten. Die vorliegende Analyse der zweckgebundenen Gebarung im österreichischen Bundeshaushalt stützt im Grund diese Skepsis. Es zeigt sich eine Asymmetrie in zeitlicher Hinsicht. Wenn die Einnahmen kräftig steigen, ziehen sie neue Aufgaben und damit Ausgaben nach sich. Wenn sich die Einnahmen jedoch schwach entwickeln, führt das zu einnahmenerhöhenden Maßnahmen. Eine Beschränkung der Ausgaben bei schwächerer Einnahmentwicklung war demgegenüber eher selten.

Die zweckgebundenen Einnahmen haben dadurch einerseits zu einer spürbaren Erhöhung der Abgabenquote beigetragen, andererseits aber auch die Bemessungsgrundlage anderer Abgaben geschmälert. In der Periode 1980/1984 wurden durch diskretionäre Maßnahmen etwa 14 Mrd. S (1984) zusätzliche zweckgebundene Einnahmen erschlossen, das wäre eine Erhöhung der Abgabenquote um nahezu 1 Prozentpunkt. Allerdings wurde (im gleichen Zeitraum) die Bemessungsgrundlage um etwa

10,5 Mrd. S geschmälert, wodurch ein Steuerausfall von etwa 5,5 Mrd. S entstand, wovon rund die Hälfte auf den Bund entfiel.

Die Starrheit im Budget nimmt durch die Zweckbindungen zu. Nicht nur daß eine Umleitung von Einnahmen erschwert wird, es werden auch Ermessensaus-

gaben, wenn sie aus zweckgebundenen Einnahmen gedeckt werden, weniger beeinflußbar. Zweckbindungen hindern den Konsolidierungsprozeß, nicht zuletzt auch, weil sie ein "Besitzstanddenken" fördern

*Gerhard Lehner*

### **Literaturhinweise**

Atkinson, A. B., Stiglitz J. E., Lectures on Public Economics New York 1980

Fecher, H., Probleme der Zweckbindung öffentlicher Einnahmen, Berlin, 1963

Haller, H. Die Steuern, 3. Auflage Tübingen, 1981

Neumark, F., Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik Tübingen, 1970

Schmidt K., "Grundprobleme der Besteuerung", in Handbuch der Finanzwissenschaft 3. Auflage, 2. Band Tübingen, 1980

Wittmann W., "Zweckbindung öffentlicher Einnahmen. Beiträge zum Äquivalenzprinzip und zur Zweckbindung öffentlicher Einnahmen" Schriften des Vereins für Socialpolitik, 1981, 121

Zimmermann, H., Henke K. D., Finanzwissenschaft 3. Auflage, München 1982.