

Der Bundesvoranschlag 1981

Der *Bundesvoranschlag*¹⁾ 1981 sieht im *Grundbudget* Ausgaben von 335,09 Mrd. S und Einnahmen von 285,31 Mrd. S vor. Der Bruttoabgang beträgt somit 49,78 Mrd. S. Das Nettodefizit (nach Abzug der Tilgungen) beläuft sich auf 24,96 Mrd. S. Neben dem Grundbudget ist, wie in den Vorjahren, ein *Konjunkturausgleichshaushalt* vorgesehen, der insgesamt Ausgaben von 5,08 Mrd. S enthält. Davon entfallen 2,60 Mrd. S auf die Stabilisierungsquote und 2,48 Mrd. S auf die Konjunkturbelebungsquote. Außerdem wird der Bundesminister für Finanzen ermächtigt, Finanzschulden bis zu 2,1 Mrd. S zur Finanzierung von Straßenbauten auf Grund von Sondervereinbarungen mit Bundesländern einzugehen.

In der Beurteilung des Bundeshaushalts ist zu berücksichtigen, daß sich sowohl Ausgaben als auch Einnahmen auf die Zahlungsphase beziehen. Für die Auswirkungen auf Nachfrage und Beschäftigung, die vom Budget ausgehen und die von der Auftragsvergabe und den Produktionsvorgängen bestimmt sind, kann daher der Bundesvoranschlag nur grobe Anhaltspunkte geben. Diese Einflüsse lassen sich periodisch nicht genau abgrenzen. Man muß daher den Bundesvoranschlag nicht nur unter dem kurzfristigen Gesichtspunkt der Konjunkturbeeinflussung im kommenden Jahr beurteilen, sondern auch berücksichtigen, inwieweit sich längerfristige Tendenzen fortsetzen oder versucht wird, sie zu ändern.

Übersicht 1

Der Bundesvoranschlag 1981

	1979 Erfolg	1980 Schätzung	1981 BVA	Veränderung 1981 gegen 1980 in %
	Mrd. S			
Gesamtausgaben	288,1	308,0	335,1	+ 8,8
Gesamteinnahmen	237,6	260,0	285,3	+ 9,7
Gesamtgebarungsabgang	50,5	48,0	49,8	+ 3,7
Inlandwirksames Defizit	26,4	24,3	21,0	-13,6

Vergleich mit dem voraussichtlichen Ergebnis 1980²⁾

Für den unmittelbaren Vergleich wird das voraussichtliche Ergebnis für 1980 zugrunde gelegt. Im laufenden Jahr werden sowohl die Ausgaben als auch die Einnahmen etwas höher sein, als ursprünglich

¹⁾ Dieser Aufsatz stützt sich auf die Regierungsvorlage. Allfällige Änderungen in den parlamentarischen Beratungen konnten nicht mehr berücksichtigt werden.

²⁾ Die in dieser Arbeit verwendeten Schätzungen über die voraussichtlichen Ausgaben und Einnahmen im Jahr 1980 beruhen auf dem Informationsstand von Ende Oktober.

präliminiert war. Ein nicht geringer Teil der Mehreinnahmen und Mehrausgaben ist jedoch voneinander unmittelbar abhängig und daher saldenneutral (Rücklagenentnahmen, die zu gleich hohen Ausgaben führen; Einnahmen aus Kapitalherabsetzungen, die wieder gleich hohe Ausgaben für Kapitalaufstockungen erfordern).

Insgesamt dürften die Mehreinnahmen etwas höher sein als die Mehrausgaben und sowohl der Bruttoabgang als auch das Nettodefizit und das inlandwirksame Defizit etwas geringer ausfallen als veranschlagt. Die Entzugseffekte der nachfragewirksamen Einnahmen nehmen 1980 weiter zu. Der Anteil dieser Einnahmen am Produktionspotential erhöht sich auf 24,5% (1979 24,3%). Diese Zunahme geht auf vermehrte "sonstige Einnahmen" zurück, wogegen die Entzugseffekte der Steuern deutlich schwächer sind als in den Vorjahren. Die Nachfrageimpulse der inlandwirksamen Ausgaben werden dagegen im laufenden Jahr geringer sein als in den Vorjahren. Der Bund nimmt 1980 das Produktionspotential weniger in Anspruch. Der Anteil geht auf 26,9% zurück (1979 27,2%).

Übersicht 2

Ausgaben- und Einnahmenelastizitäten

	Inland- wirksame Ausgaben	Inland- wirksame Einnahmen	Steuern brutto	Steuern netto
	bezogen auf Potential Output			
Ø 1965/1970	0,95	0,98	1,08	1,09
Ø 1970/1974	1,01	0,92	1,09	0,98
1975	1,54	0,51	0,42	0,42
1976	1,25	1,45	1,15	1,18
1977	0,92	1,30	1,36	1,57
1978 ¹⁾	1,20	0,89	1,15	0,83
1979 ¹⁾	1,04	1,38	1,25	1,46
1980 Schätzung ¹⁾	0,87	1,08	0,97	0,84
1981 BVA ¹⁾	0,96	1,22	1,39	1,51

¹⁾ Ohne Umstellung von Kinderabsetzbeträgen zu Familienbeihilfen und Aufhebung der Selbstträgerschaft bei Familienbeihilfen bei Bahn und Post.

Die *restriktiven Wirkungen*, die bereits im Voranschlag zu erkennen waren, werden somit durch den Budgetvollzug nicht geändert. Berücksichtigt man, daß der Preisanstieg im Jahre 1980 stärker sein wird, als bei der Erstellung des Budgets angenommen wurde, und daß sich die inländische Nachfrage nach inländischen Produkten besser entwickelt als ursprünglich vermutet, lassen sich die leicht restriktiven Wirkungen, die vom Bundeshaushalt 1980 ausgehen werden, mit der Konjunkturentwicklung vereinbaren. In der Bauwirtschaft dürfte allerdings die Zurückhal-

tung des Bundes zur Stagnation der realen Wertschöpfung beitragen.

Bundesvoranschlag 1981 leicht restriktiv

Der Bundesvoranschlag 1981 läßt erkennen, daß der Bund trotz der erwarteten Konjunkturabschwächung versucht, sowohl das Nettodefizit als auch den inlandwirksamen Abgang weiter zu verringern³⁾. Der Anteil des inlandwirksamen Defizits, gemessen am Produktionspotential, geht 1981 voraussichtlich auf 1,9% (1980 2,4%) zurück. Im Gegensatz zu 1980 wird im kommenden Jahr die Verringerung des Defizits weniger durch eine zurückhaltende Ausgabenpolitik als durch *zusätzliche Einnahmen* angestrebt. Die Einführung neuer Steuern, die Erhöhung bestehender Steuern und Gebühren sowie die Progressionswirkung in der Lohn- und Einkommensteuer werden im kommenden Jahr die Entzugseffekte der inlandwirksamen Einnahmen fühlbar erhöhen. Ihr Anteil am Produktionspotential steigt auf 24,9% (1980 24,5%, 1979 24,3%) und liegt damit deutlich über dem langjährigen Durchschnitt (1970 bis 1980 24,1%)

Übersicht 3

Potential Output und Bundeshaushalt

	Inland-wirksame Ausgaben	Inland-wirksame Einnahmen	Steuern brutto	Steuern netto
	Anteil am Potential Output in %			
Ø 1970/1974	24,6	24,5	22,5	14,5
1975	26,5	22,7	21,6	13,6
1976	27,0	23,4	21,8	13,8
1977	26,8	23,9	22,4	14,3
1978 ¹⁾	27,1	23,8	22,6	14,2
1979 ¹⁾	27,2	24,3	23,0	14,6
1980 Schätzung ¹⁾	26,9	24,5	22,9	14,4
1981 BVA ¹⁾	26,8	24,9	23,5	14,9

¹⁾ Ohne Umstellung von Kinderabsetzbeträgen zu Familienbeihilfen und Aufhebung der Selbstträgerschaft bei Familienbeihilfen bei Bahn und Post

Trotz der stärkeren Entzugseffekte wird der Bund 1981 das Produktionspotential durch die inlandwirksamen Ausgaben weiter in sinkendem Umfang in Anspruch nehmen und damit zum Rückgang der gesamten Kapazitätsauslastung beitragen. Diese Entwicklung läßt vermuten, daß der Bundeshaushalt 1981 *restriktiv* wirkt. Der Anteil der inlandwirksamen Ausgaben des Bundes am Produktionspotential ist 1981 mit 26,8% niedriger als in den Vorjahren, liegt aber doch höher als im Rezessionsjahr 1975

³⁾ Der Anteil des inlandwirksamen Defizits, gemessen am Produktionspotential, betrug 1978 3,4%, 1979 2,9%. Er wird 1980 auf 2,4% und 1981 auf 1,9% sinken. In der allgemeinen Diskussion wird meist der Anteil des Nettodefizits am BIP als Indikator verwendet. Dieser Anteil sinkt von 3,6% (1979) auf 3,0% (1980) und 2,4% (1981).

Diese Beurteilung des Bundesvoranschlags 1981 geht von der Annahme aus, daß auch im kommenden Jahr, wie in den Vorjahren, nur das Grundbudget eingesetzt wird. Würde man den *Konjunkturausgleichshaushalt* mitberücksichtigen, wäre das Bild zu modifizieren. Sowohl die Stabilisierungsquote als auch die Konjunkturbelebungsquote enthalten zum überwiegenden Teil unmittelbar nachfragewirksame Ausgaben (Investitionen, Instandhaltungen, Käufe der Landesverteidigung). Die Inanspruchnahme des Produktionspotentials durch die inlandwirksamen Ausgaben des Bundes würde im Vergleich zu den Vorjahren steigen und mit 27,3% über dem langfristigen Durchschnitt liegen. Der prognostizierte Rückgang der inländischen Nachfrage nach inländischen Produkten könnte damit nahezu kompensiert werden. Dann würde allerdings das Defizit nicht verringert werden.

Übersicht 4

Entwicklung der Budgetsalden

	1978 Erfolg	1979 Erfolg	1980 Schätzung	1981 BVA
	Veränderung gegen das Vorjahr in Mrd. S			
Bruttosaldo	-9,3	+0,7	+2,5	-1,8
Nettosaldo	-5,5	+2,9	+2,5	+5,0
Nachfragewirksamer Saldo ungewichtet	-5,7	+3,4	+0,7	+3,3
Nachfragewirksamer Saldo gewichtet	-7,5	-1,5	-3,6	-2,2

(+) = Verringerung des Defizits
(-) = Vergrößerung des Defizits

Die Wirkungen des Grundbudgets sind jedoch nicht so restriktiv, wie die ausschließliche Saldenbetrachtung annehmen ließe. Es ist zu berücksichtigen, daß die restriktiven Wirkungen einer Einnahmensteigerung geringer sind als die Nachfrageimpulse eines gleich hohen Ausgabenzuwachses (Haavelmo-Theorem). Gliedert man die Ausgaben und Einnahmen nach ökonomischen Kriterien und gewichtet sie mit ihren durch Import- und Sparquoten bestimmten Erstrundeneffekten⁴⁾, läßt sich zeigen, daß pro Milliarde Schilling die Nachfrageimpulse der Ausgaben um etwa 0,2 Mrd. S größer sind als die Entzugseffekte der Einnahmen.

Diese Effekte spiegeln sich auch in der Entwicklung des gewichteten nachfragewirksamen Budgetabgangs. Seine Veränderung zeigt, daß der Bundeshaushalt im Jahre 1981 weniger restriktiv wirkt, als die im allgemeinen zur Beurteilung herangezogenen Salden (Nettodefizit, ungewichteter nachfragewirksamer Saldo) vermuten ließen, weil vorwiegend Mehreinnahmen zu deren Verringerung beitragen. Die unterschiedliche Entwicklung der verschiedenen Salden

⁴⁾ Die Gewichte für die einzelnen Ausgaben- und Einnahmenkategorien wurden entnommen aus H. Seidel: Unsere Staatsfinanzen. Finanzbericht 1978 — Analyse und Perspektiven Wien 1978, S. 120

ermöglicht es, die Nettokreditaufnahme im kommenden Jahr im Vergleich zu 1980 um etwa 5 Mrd S zu verringern, ohne die Nachfrage des Bundes im gleichen Ausmaß dämpfen zu müssen

Für eine nähere Untersuchung des Bundesvoranschlags reichen jedoch auch die gewichteten Salden nicht aus. Es ist notwendig, die einzelnen Ausgaben- und Einnahmenkategorien getrennt zu analysieren, um die vielfältigen Wirkungen, die vom Budgethaushalt ausgehen, besser abschätzen zu können und festzustellen, ob durch die Verringerung des Netto-defizits der Budgetspielraum größer wurde, und welche längerfristigen Entwicklungstendenzen sich abzeichnen.

Die *Ausgabenstruktur* verschiebt sich langfristig zu den Finanzierungsausgaben, wogegen die Ausgaben für die Erstellung von Leistungen und zur Umverteilung an Bedeutung verlieren⁵⁾ Diese Entwicklung setzt sich 1981 fort. Die Ausgaben für Finanzierungszwecke steigen mit 14,3% deutlich stärker als die Gesamtausgaben. Ihr Anteil erhöht sich dadurch auf mehr als 26% (1979 24%) Die Ausgaben für die Erstellung von Leistungen (+7,2%) und für die Umverteilung (+6,7%) werden unterdurchschnittlich erhöht und dadurch 1981 weiter an Bedeutung verlieren

Übersicht 5

Ausgaben in ökonomischer Gliederung

	1979 Erfolg	1980 Schätzung	1981 BVA	Veränderung 1981 gegen 1980 in %
	Mrd S			
Ausgaben zur				
Erstellung von Leistungen	127,9	138,4	148,3	+ 7,2
Umverteilung	91,3	92,9	99,1	+ 6,7
Finanzierung	68,9	76,7	87,7	+ 14,3
Gesamtausgaben	288,1	308,0	335,1	+ 8,8
	in % der Gesamtausgaben			
Ausgaben zur				
Erstellung von Leistungen	44,4	44,9	44,2	
Umverteilung	31,7	30,2	29,6	
Finanzierung	23,9	24,9	26,2	
Gesamtausgaben	100,0	100,0	100,0	

Die Verschiebung zwischen den Ausgaben zur Finanzierung und zur Erstellung von Leistungen deutet an, daß der Bund weniger durch direkte Aufträge als verstärkt durch Finanzierungshilfen versucht, die Gesamtnachfrage zu beeinflussen. Das bietet den Vorteil, daß auch solche Wirtschaftszweige beeinflusst werden können, die von direkten Aufträgen (öffentlichen Investitionen, Instandhaltungen u. a.) nicht er-

reicht werden. Außerdem ist die durch solche Finanzierungshilfen induzierte Nachfrage größer als die dafür vorgesehenen Ausgaben, weil der Bund in der Regel nur einen Teil finanziert

Diese Ausgaben haben andererseits den Nachteil, daß sich Mitnahmeeffekte nicht ausschalten lassen. Außerdem schränken sie den künftigen Budgetspielraum ein, weil sie sich kaum variieren lassen und teilweise auch dann noch zu leisten sind, wenn keine Nachfrageeffekte mehr wirken. Das erschwert die Beurteilung des Budgets

Zurückhaltung bei den Ausgaben für Aufträge

Jene Ausgaben, die für direkte Aufträge vorgesehen sind (Investitionen, laufender Sachaufwand), werden 1981 mit rund 60 Mrd. S veranschlagt. Das ist um 5% mehr als 1980. Unter Berücksichtigung der Preissteigerungen dürfte daher der Bund im kommenden Jahr real weniger Mittel für Aufträge zur Verfügung haben. Es ist allerdings zu berücksichtigen, daß die Vergleichsbasis bei den Investitionen verzerrt ist, weil das Dezembereinkommen an Bundesmineralölsteuer jetzt nicht mehr einer Rücklage zugeführt wird, wodurch 1980 die Ausgaben für Straßen um 1 Mrd S erhöht werden.

Selbst wenn man diesen Sonderfaktor ausschaltet, zeigt sich, daß die seit Jahren zu beobachtende Zurückhaltung des Bundes bei den Ausgaben für *öffentliche Investitionen* auch 1981 anhält. Der Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben geht 1981 auf 7,7% zurück (1979 7,9%) Diese Entwicklung erklärt sich einerseits daraus, daß ein erheblicher Teil der Investitionen aus zweckgebundenen Einnahmen finanziert wird, deren Erträge unterproportional steigen, andererseits sind die öffentlichen Investitionen auch unter dem Aspekt der Folgekosten zu sehen, die in späteren Jahren den Budgetspielraum einengen

Die Zurückhaltung bei den Investitionen trifft vor allem den Straßenbau. Selbst wenn man die erwähnte Verzerrung der Vergleichsbasis unberücksichtigt läßt, reichen 1981 die präliminierten 7,1 Mrd S nicht aus,

Übersicht 6

Ausgaben für Aufträge

	1979 Erfolg	1980 Schätzung	1981 BVA	Veränderung 1981 gegen 1980 in %
	Mrd S			
Investitionen	23,0	25,0	25,8	+ 3,2
Laufender Sachaufwand	29,2	32,2	34,3	+ 6,5
Summe	52,2	57,2	60,1	+ 5,1
Investitionsförderung (einschl. Lawinerverbauung)	7,9	10,7	14,0	

⁵⁾ Der Anteil der Ausgaben für die Erstellung von Leistungen betrug 1974 noch 49,4% der gesamten Ausgaben, 1980 hingegen nur mehr 44%. Gleichzeitig sind die Finanzierungsausgaben von 19,3% (1974) auf 25% (1980) gestiegen.

Übersicht 7

Ausgaben an private Haushalte

	1979 Erfolg	1980 Schät- zung	1981 BVA	Verände- rung 1981 gegen 1980 in %
	Mrd S			
Personalaufwand (Aktive) ¹⁾	74,4	79,9	86,9	+ 8,8
Transfers an private Haushalte	91,3	92,9	99,1	+ 6,7
Summe	165,7	172,8	186,0	+ 7,6
<i>in % des persönlichen Brutto- einkommens</i>	<i>20,3</i>	<i>19,5</i>	<i>19,5</i>	

¹⁾ Einschließlich Landeslehrer und personalaufwandsähnliche Ausgaben im Sachaufwand

real mehr für Straßenbauten auszugeben als 1980. Für Hochbauten und bauliche Sonderanlagen (bei Bahn und Post) dürfte hingegen die Zunahme der Ausgaben um rund 8% eine annähernd gleich hohe reale Nachfrage wie im laufenden Jahr ermöglichen. Neben den Investitionen haben auch die Ausgaben für Instandhaltungen (von Bauten) und für Baulichkeiten im Rahmen der Landesverteidigung ähnliche Nachfrage- und Beschäftigungseffekte in der Bauwirtschaft. Insgesamt gibt der Bund 1981 rund 23,9 Mrd S für Bauleistungen aus (+7%). Unter Berücksichtigung der Preissteigerungen ist somit mit keiner Steigerung der realen Nachfrage des Bundes nach Bauleistungen zu rechnen. Der Bund, auf den rund 20% der Gesamtnachfrage nach Bauleistungen entfallen, wird damit den Rückgang der realen Wertschöpfung in der Bauwirtschaft 1981 nicht mildern. Im Gegensatz zu den Bauten werden die Mittel für Ausrüstungen 1981 kräftig ausgeweitet. Sie sind um fast 13% höher veranschlagt als im Vorjahr. Der Bund kann damit auch real seine Nachfrage nach Maschinen, Fahrzeugen und Sonderanlagen erhöhen. Sein Anteil an der gesamten Nachfrage nach Ausrüstungsinvestitionen ist jedoch verhältnismäßig gering (rund 5%), und er kann daher den erwarteten Rückgang der gesamten realen Ausrüstungsinvestitionen nur geringfügig beeinflussen.

Die sonstigen Käufe von Gütern und Leistungen sind zwar auch unmittelbar nachfragewirksam, doch ist in einigen Bereichen der Importanteil nicht unerheblich. Das gilt insbesondere für die Aufwendungen für Energie, die insgesamt 3,7 Mrd S erfordern, und die Käufe von Ausrüstungen für die Landesverteidigung, von denen 1,9 Mrd S im Ausland getätigt werden. Insgesamt zeigt sich auch bei der Ausweitung der Ausgaben für laufende Käufe von Gütern und Leistungen eine gewisse Zurückhaltung.

Durchschnittliche Steigerung der Ausgaben an private Haushalte

Die Ausgaben des Bundes, die an die privaten Haushalte fließen, belaufen sich 1981 auf rund 186 Mrd S. Rund ein Fünftel der gesamten persönlichen Bruttoeinkommen stammt somit aus dem Bundeshaushalt. Neben den Personalausgaben für aktive Bundesbedienstete und Landeslehrer sind hier auch die Transferausgaben enthalten. In der Beurteilung der *Personalausgaben* für die aktiven Bediensteten ist zu berücksichtigen, daß die Aufwendungen für die mehr als 70 000 Landeslehrer, die der Bund den Ländern überweist, etwas überdurchschnittlich ausgeweitet werden. Die Ausgaben für die aktiven Bundesbediensteten steigen um etwas mehr als 8%. Die Zahl der Bediensteten wird um rund 0,7% erhöht und nimmt damit etwas stärker zu als die Ge-

samtbeschäftigung. Schwerpunkte der Personalausweitung sind die Bereiche Unterricht (allgemein- und berufsbildende höhere Schulen) und Sicherheit, wogegen der Personalstand der Betriebe verringert werden soll.

Die Pro-Kopf-Einkommen der aktiven Bundesbediensteten steigen im kommenden Jahr um etwa 7,5% und damit annähernd gleich stark wie in der gesamten Wirtschaft. Es ist allerdings zu berücksichtigen, daß für die pragmatisierten Beamten im nächsten Jahr die letzte Etappe der Erhöhung ihrer Pensionsbeiträge um 0,5 Prozentpunkte in Kraft tritt, die ihr verfügbares Einkommen schmälert.

Die allgemeine Gehaltserhöhung für die öffentlich Bediensteten ab 1. Jänner 1981 wird 6,2% betragen. Für einzelne Gruppen in den unteren Dienstklassen sind außerdem noch Sonderregelungen vorgesehen. Schließlich steigen die Nebengebühren etwas stärker als die Schemagehälter, und ihr Anteil am gesamten Personalaufwand erhöht sich 1981 auf 14,2% (1979 13%).

Die *Transferausgaben* an private Haushalte sind mit den Umverteilungsausgaben ident, wenn man die Zuschüsse zur Pensionsversicherung hinzurechnet. Wenngleich sich auch 1981 die Tendenz fortsetzt, die Umverteilungsausgaben schwächer als die Gesamtausgaben auszuweiten, gibt es dennoch auch im kommenden Jahr eine Reihe von Leistungsverbesserungen. Die Pensionen der Bundesbediensteten werden im nächsten Jahr pro Kopf stärker steigen als die ASVG-Pensionen, wobei allerdings zu berücksichtigen ist, daß die Pensionisten des Bundes heuer schlechter abschneiden.

Die Familienbeihilfen werden ab 1981 vereinheitlicht und für jedes Kind 1 000 S betragen. Außerdem wird eine Altersstaffelung eingeführt, und für Kinder über zehn Jahre werden zusätzlich 50 S ausgezahlt. Diese Umstellung wird Mehrausgaben von etwa 2,2 Mrd S erfordern. In der Arbeitslosenversicherung und beim Karenzurlaubsgeld werden ebenfalls die Leistungen verbessert und mehr Mittel erfordern.

Die Ausweitung der gesamten Transferausgaben wird allerdings durch demographische Faktoren und Finanzierungsumschichtungen sowie durch verschie-

dene Einsparungen gebremst. Die rückläufige Zahl der Kinder dämpft die Ausgabensteigerung bei den Familienbeihilfen, sodaß trotz der Leistungsverbesserung der Gesamtaufwand für Familienbeihilfen bloß um 1 Mrd S zunimmt. Um die Steigerung der Zuschüsse zu den Pensionsversicherungen zu bremsen, wird ab 1981 ½ Prozentpunkt von den Dienstgeberbeiträgen zum Familienlastenausgleich zur Pensionsversicherung umgeschichtet. Dadurch ergeben sich bei den Pensionszuschüssen Einsparungen von rund 2 Mrd S. Die Pensionszuschüsse können somit 1981 etwa auf dem Niveau von 1979 gehalten werden. Insgesamt deckt der Bund etwas mehr als ein Fünftel des gesamten Aufwands der Pensionsversicherungen (einschließlich der Ausgleichszulagen). Auf die Steigerung der Pensionen haben diese Umschichtungen jedoch keinen Einfluß. Die Pensionen werden 1981 um 5,1% erhöht, wobei für Mindestrentner eine etwas stärkere Steigerung vorgesehen ist. Neben den demographischen Faktoren und den Umschichtungen werden die Transfers an private Haushalte auch durch Einsparungen in einigen Bereichen gedämpft. Das gilt insbesondere für die Arbeitsmarktförderung, in der die Transfers für private Haushalte 1981 im Vergleich zu 1980 unverändert bleiben.

Kräftiger Anstieg der Finanzierungsausgaben

Die Finanzierungsausgaben steigen insgesamt recht kräftig, doch entwickeln sich die einzelnen Gruppen unterschiedlich. Der Großteil dieser Ausgaben entfällt auf den *Finanzschuldaufland*, der 1981 rund 46,7 Mrd S erfordert, um etwa 27% mehr als 1980. Der Anteil des Finanzschuldauflands an den Gesamtausgaben steigt dadurch auf fast 14% (1980 12%). Die Zunahme ist besonders auf die erhöhten Tilgungen zurückzuführen, die um rund 6 Mrd S höher sind als 1980, wobei ein erheblicher Teil dieses Zuwachses durch Tilgungen von Bundesschatzscheinen verursacht ist.

Die Zinsen erfordern 1981 rund 20,6 Mrd S (+17%). Dieser Anstieg erklärt sich aus der Zunahme der Finanzschuld und dem deutlichen Anstieg des durchschnittlichen Zinssatzes der Finanzschuld. Die Erhöhung des durchschnittlichen Zinssatzes ist einerseits durch das gegenwärtig hohe Zinsniveau bedingt, andererseits wird der Anteil jener Finanzschuld, die in den sechziger und Anfang der siebziger Jahre zu vergleichsweise niedrigen Zinssätzen aufgenommen wurde, immer geringer.

Sprunghaft ausgeweitet werden die Mittel zur *Investitionsförderung*. Es ist außerdem zu berücksichtigen, daß auch in den sonstigen Ausgaben zur Finanzierung Mittel enthalten sind, die Impulse für die Investitionen bringen (Zinsstützungen). In den Zinsstützungen lassen sich deutliche Umschichtungen erkennen.

Die Zuschüsse zum Prämiensparen wurden abgeschafft, die Stützungen für Investitionskredite hingegen erhöht. Die Förderung wird somit von privaten Haushalten zu Unternehmungen verlagert, wodurch die Nachfragewirksamkeit der Ausgaben für Zinsstützungen gestärkt wird.

Übersicht 8

Ausgaben zur Finanzierung	1979	1980	1981	Veränderung 1981 gegen 1980 in %
	Erfolg	Schätzung	BVA	
	Mrd S			
Finanzschuldaufland	33,8	36,6	46,7	+27,6
Transfers an andere öffentliche Körperschaften	11,5	13,0	13,4	+3,1
Investitionsförderung	7,2	9,9	13,2	+33,3
Beteiligungen, Darlehen	1,8	4,2	2,1	-50,0
Inanspruchnahme aus Haftungen	1,0	1,8	1,8	0,0
Sonstige	.....	13,6	10,5	-6,2
Summe	68,9	76,7	87,7	+14,3

In der Investitionsförderung durch Kapitaltransfers fällt die Förderung von General Motors besonders ins Gewicht. Bei den Zinszuschüssen, für die insgesamt 2,1 Mrd S präliminiert sind, und die im Vergleich zu 1980 um fast die Hälfte höher sind, bestehen erhebliche Unterschiede. Für einzelne Aktionen sind die Mittel beträchtlich aufgestockt worden, für die Zinszuschüsse nach dem Gewerbestrukturverbesserungsgesetz und für die Landwirtschaft sind hingegen die Mittel im Vergleich zu 1980 gleich geblieben. Die Ausgaben im Rahmen der Arbeitsmarktförderung werden gleichfalls nicht erhöht.

Neben den Investitionen fördert der Bund auch die Exporte. Insgesamt führt nur ein sehr geringer Teil der übernommenen Haftungen für Exporte zu Inanspruchnahmen des Bundes und damit zu Ausgaben. Wenn man die Zuschüsse des Bundes an die Kontrollbank zur Exportförderung hinzurechnet, betragen die Ausgaben des Bundes für die Exportförderung 1981 rund 2,2 Mrd S. Sie steigen damit zwar um etwas mehr als 10%, doch ist zu berücksichtigen, daß auch die mit der Übernahme der Exporthaftungen verbundenen Einnahmen höher sind. Netto ist daher die Inanspruchnahme des Bundes 1981 kaum größer als 1980.

Im Gegensatz zur Exporthaftung wird der Bund bei den verschiedenen Sondergesellschaften stärker aus der Haftungsübernahme beansprucht als in den Vorjahren. Die dafür erforderlichen Ausgaben sind mit 2,9 Mrd S veranschlagt. Wie rasch diese Ausgaben steigen, läßt sich daran erkennen, daß 1979 für die Inanspruchnahme aus Haftungen für Sondergesellschaften 0,5 Mrd S ausgegeben wurden.

Erhebliche Verlagerungen in der Ausgabenstruktur nach Aufgabenbereichen

Die Aufgliederung der Ausgaben nach den 17 *Aufgabenbereichen* läßt die Veränderungen in den Schwerpunkten der Budgetpolitik erkennen. Die Zurückhaltung in den Ausgaben zur Umverteilung spiegelt sich im abnehmenden Anteil der Ausgaben für "soziale Wohlfahrt", der zwischen 1978 und 1981 um 3 Prozentpunkte sinkt. Dieser Rückgang ist vor allem auf die Umschichtungen in der Finanzierung der Pensionsversicherung und auf die durch die abnehmende Kinderzahl gedämpfte Entwicklung der Ausgaben für Familienbeihilfen zurückzuführen. An Bedeutung verlieren auch die Ausgaben für "sonstigen Verkehr". Das zeigt, daß die Aufwendungen für Bahn und Post unterdurchschnittlich steigen. Unterdurchschnittlich ausgeweitet werden auch die Ausgaben für Sicherheit (sowohl die Landesverteidigung als auch die "innere" Sicherheit) und die "allgemeine Verwaltung" (wenn man den Finanzschuldaufwand ausklammert). Einen stark steigenden Anteil an den Gesamtausgaben erfordert der Finanzschuldaufwand. Der deutlich wachsende Anteil der Ausgaben für "Industrie und Gewerbe" läßt erkennen, daß der Bund beabsichtigt, die Gesamtnachfrage stärker durch Förderung der privaten Nachfrage zu stützen und weniger durch direkte Aufträge zur Erstellung öffentlicher Güter. Wenn man die beiden großen Verschiebungen zwischen den Aufgabenbereichen "soziale Wohlfahrt" und Finanzschuldaufwand betrachtet, läßt sich erkennen, daß der relative Abbau der Zuschüsse zur Pensionsversicherung ausschließlich durch den höheren Finanzschuldaufwand kompensiert wird und der Budgetspielraum dadurch nicht größer wurde.

Übersicht 9

Ausgaben nach Aufgabenbereichen

	1978 Erfolg	1979 Erfolg	1980 Schätzung	1981 BVA
in % der Gesamtausgaben				
Erziehung und Unterricht	9,1	9,1	9,2	9,3
Forschung und Wissenschaft	3,0	3,0	3,0	3,0
Kunst	1,0	1,0	1,0	1,0
Kultus	0,1	0,1	0,1	0,1
Gesundheit	0,8	0,8	0,8	0,8
Soziale Wohlfahrt	24,9	24,2	23,0	21,9
Wohnungsbau	0,4	0,4	0,3	0,4
Straßen	4,5	4,7	5,1	4,8
Sonstiger Verkehr	21,8	21,2	21,1	20,8
Land- und Forstwirtschaft	2,4	2,6	2,7	2,7
Energiewirtschaft	0,1	0,2	0,6	0,1
Industrie und Gewerbe	1,2	1,2	1,4	2,0
Öffentliche Dienstleistungen	1,7	1,7	1,8	2,1
Private Dienstleistungen	0,7	0,7	0,7	0,7
Landesverteidigung	3,8	3,9	3,9	3,6
Staats- und Rechtssicherheit	3,6	3,4	3,4	3,3
Übrige Hoheitsverwaltung	21,0	21,8	21,9	23,4
<i>davon Finanzschuldaufwand</i>	....	11,1	11,9	13,9
Gesamtausgaben	100,0	100,0	100,0	100,0

Steuerquote steigt kräftig

Die wichtigste Einnahmenquelle des Bundes sind die Steuern, die rund 56% der gesamten Einnahmen erbringen. Die vom Bund insgesamt eingehobenen Steuern, die realistisch geschätzt sind, steigen 1981 um 10,7% auf 262,4 Mrd S. Die *Steuerquote*⁸⁾ (Anteil der Bruttosteuererinnahmen am Brutto-Inlandsprodukt) erhöht sich spürbar auf 24,0% (1980 23,0%). Der Bund wird ab 1981 neue Steuerquellen erschließen. Es werden Sonderabgaben von Kreditunternehmen und von Erdölprodukten eingeführt. Außerdem wird für bestimmte Energieträger ein neuer, höherer Mehrwertsteuersatz von 13% (bisher 8%) festgesetzt. Zu berücksichtigen ist ferner, daß sich die Anhebung der Bundesmineralölsteuer von 1980 erst 1981 voll im Budget auswirkt. Insgesamt dürften diese *diskretionären Maßnahmen* rund 4,5 Mrd S an Mehreinnahmen erbringen und die Steuerquote um 0,4 Prozentpunkte erhöhen. Das läßt deutlich erkennen, daß der Abbau des Nettodefizits primär von der Einnahmenseite erfolgte. Ein erheblicher Teil dieser steuerlichen Maßnahmen wird jedoch nicht nur aus fiskalischen Gründen ergriffen, sondern um den Energieverbrauch zu drosseln und die Leistungsbilanz zu entlasten. Die diskretionären Maßnahmen betreffen großteils solche Steuern, deren Ertrag dem Bund zur Gänze verbleibt. Dadurch wird der Bund seinen Anteil am Steueraufkommen deutlich erhöhen. Es verbleiben ihm rund 63,4% der Steuereinnahmen (1980 62,9%). Trotz dieser Zunahme hat der Bund noch nicht jenen Anteil am Steueraufkommen erreicht, den er in den sechziger und Anfang der siebziger Jahre erhielt.

Übersicht 10

Einnahmen in ökonomischer Gliederung

	1979 Erfolg	1980 Schätzung	1981 BVA	Veränderung 1981 gegen 1980 in %
Mrd S				
Steuern (netto)	134,0	144,6	161,8	+ 11,9
Steuerähnliche Einnahmen	37,6	40,4	42,0	+ 4,0
Betriebs-einnahmen	46,5	49,2	56,3	+ 14,4
Sonstige	....	19,4	25,2	- 2,3
Gesamteinnahmen	237,6	260,0	285,3	+ 9,7
in % der Gesamteinnahmen				
Steuern (netto)	56,4	55,6	56,7	
Steuerähnliche Einnahmen	15,8	15,6	14,7	
Betriebs-einnahmen	19,6	18,9	19,7	
Sonstige	....	8,2	8,9	
Gesamteinnahmen	100,0	100,0	100,0	

⁸⁾ Diese Steuerquote enthält nicht die von Ländern und Gemeinden eingehobenen Steuern (ausschließliche Landes- und Gemeindeabgaben). Sie ist daher nicht mit jener Steuerquote vergleichbar, die in der Untersuchung "Das Steueraufkommen in Österreich 1958 bis 1978" verwendet wurde (Monatsberichte 10/1980)

Neben den diskretionären Maßnahmen trägt auch die *Progressionswirkung* in der Lohn- und Einkommensteuer zur Erhöhung der Steuerquote bei. Sie erbringt etwas mehr als 4 Mrd S an Mehreinnahmen und erhöht dadurch die Steuerquote um 0,4 Prozentpunkte. Die durchschnittliche Belastung der steuerpflichtigen Masseneinkommen mit Lohnsteuer wird 1981 auf 11,1% steigen (1980 10,3%)

Jene Faktoren, die in den vergangenen Jahren die Steuerbelastung dämpften, werden schwächer. Das gilt vor allem für die Zölle. Die Zolleinnahmen steigen jetzt parallel mit den Importen. Auch bei den gewinnabhängigen Steuern haben verschiedene dämpfende Effekte an Bedeutung verloren (Einführung der Individualbesteuerung, Sonderabschreibung von beweglichen Anlagegütern)

Die Entwicklung dieser Steuern ist zudem recht unterschiedlich. Die Einkommensteuer dürfte im Vergleich zum voraussichtlichen Ergebnis 1980 im kommenden Jahr um mehr als 10% höhere Einnahmen bringen, wogegen die Zunahme bei der Körperschaftsteuer und der Gewerbesteuer geringer ist, weil sich bei diesen Steuern Schwierigkeiten einzelner Wirtschaftszweige stärker niederschlagen.

Die steuerähnlichen Einnahmen steigen trotz der Erhöhung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge, die knapp 1 Mrd S an Mehreinnahmen bringt, unterdurchschnittlich, weil sie durch die Umschichtung bei den Dienstgeberbeiträgen zum Familienlastenausgleichsfonds um rund 2 Mrd. S gedämpft werden. Die durch diese Maßnahme erforderliche (höhere) Entnahme aus dem Reservefonds zum Familienlastenausgleich ist in den sonstigen Einnahmen enthalten.

Die kräftige Zunahme der Betriebseinnahmen ist großteils durch die *Tariferhöhungen bei Bahn und Post* bedingt, die etwa 3,5 Mrd S erbringen. Im Vergleich zu früheren Jahren gewinnen die sonstigen Einnahmen eine größere Bedeutung in der Budgetfinanzierung. Abgesehen von den zweckgebundenen Einnahmen (Entnahmen aus Rücklagen und Reserven, Mauteinnahmen) ist vor allem die Münzprägung eine wichtige Einnahmenquelle geworden. Der Münzgewinn beträgt 1981 rund 1,7 Mrd. S (1979 0,6 Mrd. S).

Zusammenfassung

Im Bundesvoranschlag 1981 (Grundbudget) stehen *längerfristige* Zielsetzungen im Vordergrund. Es ist beabsichtigt, den Budgetspielraum zu vergrößern sowie die Ausgaben- und Einnahmenstruktur zu verbessern. Der Bund ist bei den Ausgaben für öffentliche Aufträge zurückhaltend, die Erstellung öffentlicher Güter verliert an Bedeutung, die Förderung privater Investitionen durch Kapitaltransfers und Zuschüsse wird dagegen verstärkt. Der Wegfall der Förderung des Prämiensparens läßt darüber hinaus eine Um-

**Steuereinnahmen
(Brutto)**

Übersicht 11

	1979 Erfolg	1980 Schätzung	1981 BVA	Veränderung 1981 gegen 1980 in %
	Mrd S			
Steuern				
vom Einkommen	94,3	106,7	116,9	+ 9,6
vom Aufwand und Verbrauch	112,2	117,5	130,6	+ 11,2
vom Vermögen und Vermögensverkehr	7,2	8,1	9,6	+ 18,5
von den Einfuhren	4,3	4,8	5,3	+ 10,4
Summe	218,0	237,1	262,4	+ 10,7

schichtung in der Förderung von privaten Haushalten zu Unternehmungen erkennen.

Der Bund versucht den privaten Konsum zu dämpfen, einmal durch die Wirkung der Lohn- und Einkommensteuerprogression, wodurch die verfügbaren Einkommen gedämpft werden, und zum anderen dadurch, daß von den Ausgaben an private Haushalte keine zusätzlichen Impulse auf den privaten Konsum ausgehen. Damit will der Bund ebenso wie mit der zusätzlichen Besteuerung des Energieverbrauchs zur Verbesserung der Leistungsbilanz beitragen.

Trotz der Verringerung des Nettodefizits bleibt der Budgetspielraum weiter eng. Das läßt sich einmal daran erkennen, daß das Bruttodefizit 1981 höher sein wird als 1980 und der Finanzschuldauwand und verschiedene Aufgaben, die nicht unmittelbar nachfragewirksam sind und schwer variiert werden können, weiterhin kräftig steigen. Dazu kommt, daß ein Teil der Maßnahmen, die zur Verringerung des Nettodefizits beigetragen haben, nur kurzfristig wirkt und nicht in dem Ausmaß wie 1981 ständig wiederholt werden kann (das gilt insbesondere für bestimmte Umschichtungen und für einzelne Einnahmen, etwa die Münzprägungen).

Im Hinblick auf die zu erwartende Konjunkturabschwächung zeichnet sich ein gewisser Konflikt zwischen den längerfristigen und den kurzfristigen Zielsetzungen der Budgetpolitik ab. Das Grundbudget zeigt, daß gegenwärtig die längerfristigen Überlegungen vorherrschen. Das Budget wirkt trotz der Konjunkturabschwächung leicht restriktiv, wovon insbesondere die Bauwirtschaft betroffen ist, allerdings sind die restriktiven Effekte nicht so groß, wie ein einfacher Saldenvergleich vermuten ließe. Außerdem hängen die konjunkturellen Wirkungen auch von der Art der Finanzierung des Budgetsaldos ab, die sich allerdings erst im Budgetvollzug nachweisen läßt.

Die Beurteilung würde sich jedoch ändern, wenn man den Konjunkturausgleichshaushalt in die Untersuchung einbezöge. Dann würden vom Bundeshaushalt im kommenden Jahr leicht expansive Effekte ausgehen, aber auch das inlandwirksame Defizit könnte nicht abgebaut werden. Es würden dann die Zielsetzungen im Budget modifiziert und die kurzfristige Zielsetzung der Nachfragestützung im Vordergrund stehen.

Gerhard Lehner