

Bundesvoranschlag 1989: Budgetkonsolidierung wird fortgesetzt

Der Bundesvoranschlag 1989¹⁾ sieht im *Allgemeinen Haushalt* Ausgaben von 528,6 Mrd. S und Einnahmen von 462,6 Mrd. S vor. Der Abgang — das Nettodefizit — beträgt somit 66,0 Mrd. S. Die Ausgaben sind für 1989 um 1,3% höher als das voraussichtliche Ergebnis 1988 veranschlagt. Der Voranschlag 1989 sieht damit, selbst wenn man die 1989 zusätzlich erforderlichen Mittel für den Gehaltsabschluß der öffentlich Bediensteten berücksichtigt, die geringste Zuwachsrate seit 1959 vor. Die Einnahmen sind im Voranschlag 1989 um 2% höher präliminiert als im voraussichtlichen Ergebnis für 1988.

Im *Ausgleichshaushalt* sind Ausgaben von 70,2 Mrd. S veranschlagt, 35,2 Mrd. S davon für die Tilgung von Finanzschulden und 35 Mrd. S für die Rückzahlung von Kassenstärkern. Die Einnahmen betragen im Ausgleichshaushalt 136,2 Mrd. S, davon stammen 101,2 Mrd. S aus der Aufnahme von Finanzschulden und 35 Mrd. S aus Kassenstärkern. Die Kassenstärker beeinflussen die Budgetsalden nicht. Sie dienen dem Ausgleich von Liquiditätsschwankungen während des Finanzjahres. Wenn sie jedoch bis Jahresende nicht zurückgezahlt werden, sind sie den Finanzschulden hinzuzurechnen. Ein Bruttoabgang wird nach den neuen Haushaltsvorschriften im Bundeshaushalt nicht mehr ausgewiesen. Er läßt sich nur indirekt aus dem Abgang im Allgemeinen Haushalt (Nettodefizit) und den Ausgaben für Tilgungen im

Ausgleichshaushalt errechnen und beträgt 1989 101,2 Mrd. S (Bundesvoranschlag 1988 110,7 Mrd. S)

Wie in den Vorjahren ist auch 1989 ein *Konjunkturausgleichshaushalt* von insgesamt 4,4 Mrd. S vorgesehen, davon entfallen 2,8 Mrd. S auf die Stabilisierungsquote und 1,7 Mrd. S auf die Konjunkturbelebungsquote.

Im Bundeshaushalt 1989 ergeben sich gegenüber den Vorjahren einige formale Änderungen. Das Hauptmünzamt ist ab 1989 nicht mehr Teil des Bundeshaushalts (bisher Kapitel 76), weil es an die Notenbank verkauft wurde. Außerdem fällt der Posten "Münzregal" weg (bisher im Kapitel 50 enthalten). Die Ausgaben sind dadurch um 0,16 Mrd. S, die Einnahmen um 0,67 Mrd. S niedriger als 1988, der Budgetsaldo ändert sich um etwa 0,5 Mrd. S. Zudem werden das Kapitel 62 (Preisausgleiche) in das Kapitel 60 (Land- und Forstwirtschaft) und das Kapitel 57 (Staatsvertrag) in das Kapitel 50 (Finanzverwaltung) integriert. Diese formalen Änderungen beeinflussen jedoch die Ausgaben und Einnahmen nicht.

Im Gegensatz zum Vorjahr legt das Finanzministerium heuer gemeinsam mit dem Voranschlag keine mittelfristige Budgetprognose vor. Aufgrund einer Novelle zum Bundeshaushaltsgesetz wird die nächste Budgetprognose dem Parlament spätestens Ende Juni 1989 vorliegen und den Zeitraum 1989 bis 1992 umfassen.

¹⁾ Dieser Artikel stützt sich auf die Regierungsvorlage. Die Änderungen in den parlamentarischen Beratungen konnten aus zeitlichen Gründen nicht mehr berücksichtigt werden.

Günstige Konjunktur erleichtert Budgetvollzug 1988

Der Bundesvoranschlag 1989 ist vor dem Hintergrund des Budgetvollzugs 1988 zu beurteilen. Im laufenden Jahr²⁾ werden sowohl die veranschlagten Einnahmen als auch die Ausgaben überschritten. Die gesamten Einnahmen des Bundes werden 1988 um etwa 7 Mrd. S höher sein als erwartet, die Ausgaben um etwa 4 Mrd. S. Das geplante Nettodefizit von 71,1 Mrd. S wird damit im Vollzug um etwa 3 Mrd. S unterschritten.

Die günstige Entwicklung der österreichischen Wirtschaft stützt heuer den Budgetvollzug. Das Wirt-

²⁾ Die in dieser Untersuchung verwendeten Schätzungen über die voraussichtlichen Ausgaben und Einnahmen für 1988 beruhen auf dem Informationsstand von Ende September 1988.

	1987 Erfolg	1988 Schätzung	1989 Bundesvor- anschlag	1988/89 Verände- rung In %
	Mrd. S			
Allgemeiner Haushalt				
Ausgaben ¹⁾	479,4	521,6	528,6	+ 1,3
Einnahmen ²⁾	409,6	453,4	462,6	+ 2,0
Saldo	- 69,8	- 68,2	- 66,0	- 3,2
Finanzschuldtilgungen	35,1			
Ausgleichshaushalt				
Ausgaben		51,6	70,2	+ 36,0
Einnahmen		119,8	136,2	+ 13,7
Saldo		+ 68,2	+ 66,0	- 3,2
Inlandwirksamer Saldo	- 56,9	- 51,9	- 50,1	- 3,5

¹⁾ Ohne Schuldentilgungen — ²⁾ Ohne Schuldenaufnahmen

schaftswachstum wird sowohl real als auch nominell deutlich höher sein, als bei der Erstellung des Voranschlages 1988 angenommen wurde: Dem Voranschlag lag eine Wachstumsrate von real 1,5% und nominell 3,4% zugrunde. Nach der Prognose des WIFO vom September 1988 wird die österreichische Wirtschaft heuer real um 3,5% und nominell um 5,2% wachsen. Der private Konsum und die Löhne nehmen ebenfalls kräftiger zu als erwartet. Deutlich günstiger ist auch die Situation auf dem Arbeitsmarkt. Die Zahl der Beschäftigten ist 1988 um 0,6% höher als im Vorjahr, bei der Erstellung des Voranschlags war noch mit einem Rückgang um 0,2% gerechnet worden; die Arbeitslosenrate wird nun für 1988 mit 5,4% prognostiziert (ursprünglich 6,2%)

Dank diesem Konjunkturaufschwung nimmt der Bund heuer brutto um etwa 7 Mrd. S. mehr an Steuern ein als ursprünglich erwartet, für den Bundeshaushalt bleiben davon etwa 4,8 Mrd. S. Nahezu alle aufkommenstarken Steuern bringen Mehreinnahmen. Die günstige Entwicklung der Beschäftigung erhöht auch die steuerähnlichen Einnahmen (vor allem den Dienstgeberbeitrag zum Familienlastenausgleichsfonds und den Arbeitslosenversicherungsbeitrag) um insgesamt etwa 1 Mrd. S. Ebenso übersteigen die sonstigen Einnahmen den Voranschlag; diese zusätzlichen Einnahmen sind freilich nicht auf die Konjunktur, sondern auf andere Faktoren zurückzuführen. Nur die Betriebseinnahmen bleiben hinter dem Voranschlag zurück. Vor allem die Bundesbahn kann die erwarteten Mehreinnahmen aus der Tarifierhöhung nicht (vollständig) realisieren.

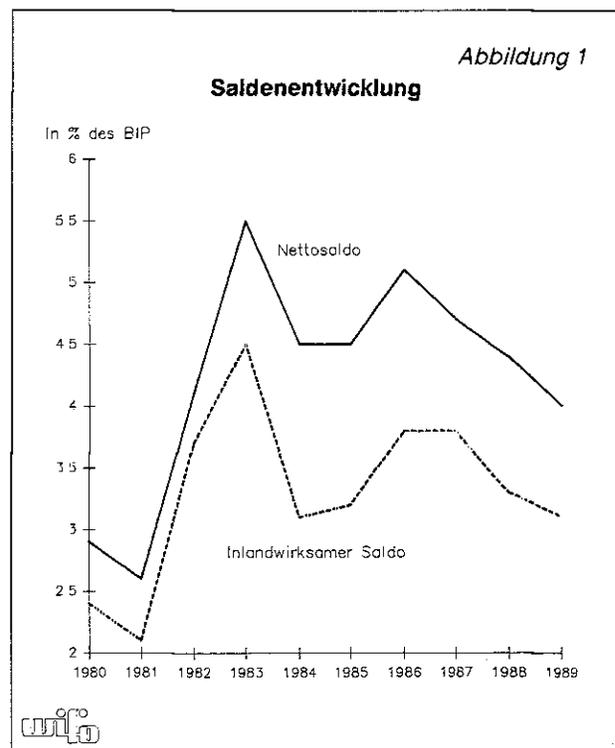
Der Konjunkturaufschwung beeinflusst teilweise auch die Ausgaben und läßt automatische Stabilisatoren wirksam werden. Die Bundeszuschüsse an die Pensionsversicherungen sind wegen der unerwartet günstigen Entwicklung des Arbeitsmarktes geringer als im Voranschlag angenommen. Dem Reservefonds nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz werden 1988 etwa 2,1 Mrd. S. zugeführt. Neben diesem Einfluß der Konjunktur unterliegen die Ausgaben des Bundes im Vollzug auch anderen Wirkungen. Der Personalaufwand des Bundes ist deutlich höher als präliminiert, weil die allgemeine Gehaltserhöhung zum 1. Juli 1988 nicht im Voranschlag berücksichtigt war. Den verschiedenen Mehrausgaben stehen jedoch Einsparungen anderer Ausgaben gegenüber, vor allem an Zinsen für die Finanzschuld.

Der *inlandwirksame Abgang* wird 1988 im Vollzug stärker verringert als das Nettodefizit, weil ein Teil der zusätzlichen Ausgaben (Rücklagenzuführungen) nicht nachfragewirksam ist, während fast alle Mehreinnahmen die Nachfrage (zusätzlich) einschränken. Dennoch wird der Bund das Produktionspotential der österreichischen Wirtschaft durch seine inlandwirksamen Ausgaben 1988 stärker beanspruchen als in den

Vorjahren (29,3%, 1987 28,4%). Jene Einnahmen, die die Inlandsnachfrage beeinflussen, steigen allerdings ebenfalls kräftig. Ihr Anteil nimmt voraussichtlich auf 26,1% zu (1987 24,7%). Die Verringerung des inlandwirksamen Defizits im Vollzug 1988 ist daher großteils den erheblichen Einnahmезuwächsen zu danken.

Budgetkonsolidierung und Steuerreform prägen Voranschlag 1989

Im Arbeitsübereinkommen der Regierungsparteien ist für 1989 ein (weiterer) *Abbau des Nettodefizits* auf 4% des Brutto-Inlandsproduktes vorgesehen (1988 4,5%). Der veranschlagte Abgang im Allgemeinen Haushalt von 66 Mrd. S. entspricht diesem Ziel. Gemessen am Brutto-Inlandsprodukt wäre damit das Nettodefizit 1989 das geringste seit 1982 (Abbildung 1). Die (nominelle) Wachstumsrate des BIP wird laut der jüngsten Prognose des WIFO 1989 (5,6%) etwas höher sein als die Annahme, die dem mittelfristigen Konsolidierungsprogramm zugrunde liegt (5%). Anders als 1987 erschwert die Entwicklung der österreichischen Wirtschaft die Verringerung des Defizits daher nicht zusätzlich. Die Kapazitätsauslastung wird sich 1989 voraussichtlich weiter verbessern und mit 97,4% nicht nur den höchsten Wert der achtziger Jahre erreichen, sondern auch über dem langjährigen Durchschnitt liegen (1968/1988 96,6%)



Die *Steuerreform*³⁾, die am 1. Jänner 1989 in Kraft tritt, ist neben der Konsolidierung der zweite maßgebende Faktor der Budgeterstellung 1989. Sie sollte ursprünglich ein Volumen von 30 Mrd S umfassen. Weil damit eine spürbare Tarifsenkung jedoch nicht möglich gewesen wäre, mußte es auf 44 Mrd S erweitert werden. Der Einfluß der Steuerreform auf das Budget wird mehrere Jahre hindurch wirken. 1988 werden bereits "Vorleistungen"⁴⁾ wirksam, die zusätzliche Einnahmen bringen. 1989 ist, verglichen mit 1988, mit erheblichen Einnahmefällen (etwa 10 Mrd S) zu rechnen, davon betreffen rund 5 Mrd S den Bundeshaushalt. Die Steuerreform erschwert daher 1989 die Konsolidierung des Budgets. Sie wird den Bundeshaushalt auch Anfang der neunziger Jahre noch beeinflussen.

Ein weiterer prägender Bestandteil des Bundesvoranschlags 1989 ist der Verkauf von Bundesvermögen

³⁾ Das WIFO befaßte sich im Frühjahr 1988 in einem ausführlichen Gutachten und neuerlich im Heft 11/1988 der WIFO-Monatsberichte mit den volkswirtschaftlichen Effekten der Steuerreform 1988 (Lehner, G., "Die Steuerreform 1988. Hintergründe und Einflüsse der Tarifänderungen"; und Breuss, F., Schebeck F., "Gesamtwirtschaftliche Effekte der Steuerreform 1988" beide WIFO-Monatsberichte 1988 61(11)).

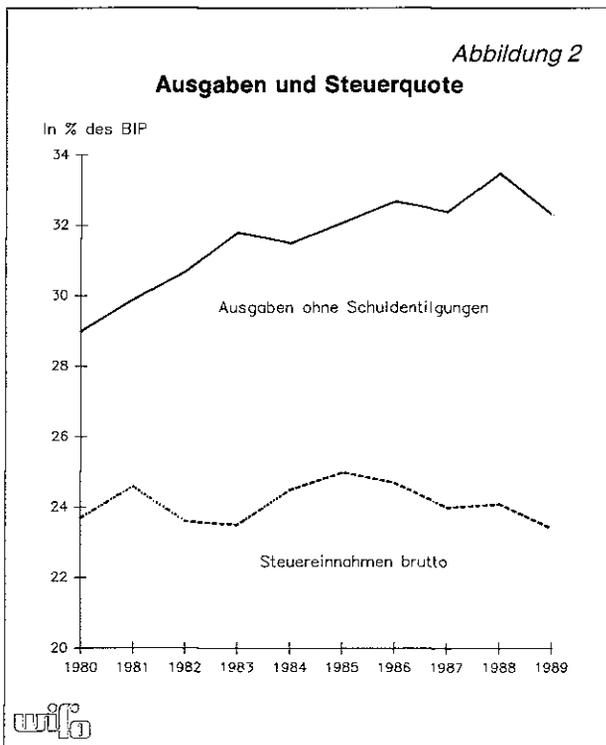
⁴⁾ Zu diesen Vorleistungen zählen die Abschaffung der Investitionsprämie mit 30. Juni 1987 und der Heiratsprämie mit 1. Jänner 1988, die Verringerung der Bausparprämien für neue Verträge mit Juni 1987 und für alle Verträge mit 1. Jänner 1988. Zudem fällt 1988 die Pauschalierung (erhöhter) Werbungskosten für bestimmte Berufsgruppen weg, und die Besteuerung des Arbeitslosengeldes wird (ebenfalls 1988) neu geregelt.

Aus diesen Vermögenstransaktionen sind 1989 Einnahmen von 13,1 Mrd S zu erwarten (1988 6,0 Mrd S), der Großteil davon aus dem Verkauf des Hauptmünzamt an die Notenbank.

Nach dem Voranschlag 1989 beansprucht einerseits der Bund durch seine inlandwirksamen Ausgaben das Produktionspotential der österreichischen Wirtschaft weniger als 1988, andererseits werden aber auch die Entzugseffekte der Einnahmen schwächer. Die Quote der inlandwirksamen Ausgaben des Bundes am Produktionspotential sinkt auf 28,8% (1988 29,3%), jene der inlandwirksamen Einnahmen auf 25,8% (1988 26,1%). Der Bund erweitert somit im nächsten Jahr den Spielraum für die private Nachfrage. Der Verzicht auf Einnahmen ist von einer Zurückhaltung bei den Ausgaben begleitet (Abbildung 2).

Der Abbau des Defizits ist 1989 ausschließlich auf Vermögensveräußerungen zurückzuführen: Der BIP-relevante Teil des Defizits steigt kräftig (auf 82 Mrd S gegenüber 71,9 Mrd S 1988). Der Überschuß aus den vermögenswirksamen Transaktionen erreicht hingegen 1989 16 Mrd S (gegenüber 3,7 Mrd S 1988); die Zunahme des BIP-relevanten Saldos wird dadurch überkompensiert, und das Defizit im Allgemeinen Haushalt sinkt. Dennoch dürfte, wie der Anstieg des BIP-relevanten Saldos zeigt, der Bundeshaushalt 1989 sogar *leicht expansiv* wirken, nicht zuletzt weil die Steuerreform die verfügbaren Einkommen spürbar stützt.

Die vermögenswirksamen Transaktionen, darunter auch die Einnahmen aus der Privatisierung, haben nicht nur einmalige Budgeteffekte. Sie ersparen auch künftig Zinsen und möglicherweise Ausgaben für die Aufstockung von Beteiligungen und allenfalls auch Zuschüsse. Aus Vermögensveräußerung nahm der Bund bisher im Konsolidierungszeitraum 1987/1989 fast 25 Mrd S ein, das erspart etwa für 1990 Zinsen von rund 1,7 Mrd S.



Übersicht 2

Komponenten des Budgetsaldos

	1986 Erfolg	1987 Erfolg	1988 Schätzung	1989 Bundesvoranschlag
Mrd S				
Saldo laufender Transaktionen	-36,0	-49,9	-45,8	-55,8
Investitionen	-29,6	-24,5	-26,1	-26,2
BIP-relevanter Saldo	-65,6	-74,4	-71,9	-82,0
Saldo vermögenswirksamer Transaktionen	+7,5	+4,6	+3,7	+16,0
Saldo allgemeiner Haushalt	-73,1	-69,8	-68,2	-66,0

Budgetstruktur verändert sich weiter

Die Budgetkonsolidierung hinterläßt bereits deutliche Spuren in der Budgetstruktur. Zudem steht sie unter dem Einfluß geänderter Prioritäten, demographischer und auch institutioneller Änderungen. Die Verlagerungen sowohl in der funktionellen als auch in der ökonomischen Gliederung der Ausgaben geben wichtige Hinweise auf Möglichkeiten und Grenzen des Konsolidierungsprozesses.

Die funktionale Gliederung der Ausgaben des Bundes in 17 Aufgabenbereiche ist seit 1988 durch die Bruttodarstellung der Wohnbauförderung leicht verzerrt, weil der Aufgabenbereich Wohnbau durch diese institutionelle Änderung nunmehr rund 3% des Budgetvolumens beansprucht (gegenüber 0,3% in früheren Jahren). Dennoch werden einige längerfristige Trends deutlich, die die Budgetkonsolidierung teilweise verstärkt. Die "klassischen" Aufgaben des Staates (Hoheitsverwaltung, Sicherheit, Infrastruktur) verlieren an Bedeutung. Diese Ausgaben beanspruchten 1983 noch 50,4% des gesamten Budgetvolumens (1987 immer noch gut 50%), 1989 aber nur 48,9%. Seit 1987 ist der Anteil der Hoheitsverwaltung (darunter auch die Finanzschuldzinsen und die Pensionen der Bundesbediensteten) konstant. Die Aufwendungen für Sicherheit und für Verkehr sind — mit ihrem hohen Anteil der Ermessensausgaben — von der Budgetkonsolidierung besonders betroffen. Die Verschiebung der Prioritäten erleichtert zudem Einsparungen, und der deutliche Abbau der zweckgebundenen Finanzierung sowohl im Bereich "Straßen"

als auch im "sonstigen Verkehrsbereich" verringert die (Zunahme der) Ausgaben.

In den letzten Jahren sind allerdings auch die Ausgaben für Bildung, Forschung und Wissenschaft leicht unterdurchschnittlich gestiegen, und sie verlieren im Rahmen der Konsolidierungsmaßnahmen neuerlich an Gewicht. Im Gegensatz dazu haben die Sozialausgaben wieder an Bedeutung gewonnen. Der Anteil der Wirtschaftsförderung am Budgetvolumen wurde nicht gekürzt. Allerdings wird die Abnahme des Anteils der klassischen Aufgaben bald an Grenzen stoßen. Die Konsolidierung des Budgets wird somit immer schwieriger, weil sie verstärkt andere Aufgabenbereiche einbeziehen müßte, in denen jedoch Ausgaben mit gesetzlicher Verpflichtung dominieren.

Die Veränderungen in den Aufgaben spiegeln sich auch in der Aufgliederung der Ausgaben nach ökonomischen Kriterien in die Bereiche "Erstellung öffentlicher Leistungen", "Umverteilung" und "Finanzierung". Die Ausgaben für die Erstellung öffentlicher Leistungen verlieren im Bundeshaushalt langfristig stark an Bedeutung: Mitte der siebziger Jahre beanspruchten sie noch rund die Hälfte der gesamten Ausgaben des Bundes, jetzt hingegen weniger als 40%. Drei Gründe sind für diese Entwicklung maßgebend: Erstens haben sich langfristig die Prioritäten geändert, etwa im Hinblick auf den Straßenbau. Die demographische Entwicklung (die sinkenden Schülerzahlen) läßt ebenfalls eine zurückhaltende Dotierung der Ausgaben zur Erstellung öffentlicher Güter zu. Zweitens hat die Konsolidierung — nicht zuletzt

Übersicht 3

Ausgaben nach Aufgabenbereichen

	1983 Erfolg	1984 Erfolg	1985 Erfolg	1986 Erfolg	1987 Erfolg	1988 Schätzung	1989 Bundesvoranschlag
In % der Gesamtausgaben							
Erziehung und Unterricht	9,3	9,3	9,2	9,1	9,2	8,3	8,4
Forschung und Wissenschaft	3,2	3,3	3,3	3,7	3,6	3,5	3,5
Kunst	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9
Kultus	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Gesundheit	0,8	0,9	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9
Soziale Wohlfahrt	26,9	25,9	25,2	24,9	26,2	25,5	26,2
Wohnungsbau	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3	3,2	3,1
Straßen	4,3	4,2	3,7	3,6	3,3	2,9	2,8
Sonstiger Verkehr	21,1	21,0	20,7	21,0	19,6	18,6	18,8
Land- und Forstwirtschaft	2,9	2,9	2,9	2,9	3,1	2,8	2,8
Energiewirtschaft	0,1	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
Industrie und Gewerbe	2,2	2,3	2,7	3,2	3,2	4,2	3,4
Öffentliche Dienstleistungen	1,8	2,0	1,8	1,4	1,1	1,1	1,0
Private Dienstleistungen	0,8	0,7	0,8	0,9	0,8	0,9	0,8
Landesverteidigung	4,1	3,9	4,0	4,0	3,6	3,3	3,4
Staats- und Rechtssicherheit	3,5	3,4	3,4	3,3	3,2	3,0	3,1
Übrige Hoheitsverwaltung ¹⁾	17,4	18,6	19,7	19,6	20,8	20,8	20,8
Insgesamt ¹⁾	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

¹⁾ Ohne Schuldentilgungen

Übersicht 4

Ausgaben in ökonomischer Gliederung

	1987	1988	1989	1988/89
	Erfolg	Schätzung	Bundesvoranschlag	Veränderung
	Mrd S			In %
Ausgaben zur				
Erstellung von Leistungen	194,1	202,6	204,3	+ 0,8
Umverteilung	160,8	166,6	174,6	+ 4,8
Finanzierung ¹⁾	124,5	152,4	149,7	- 1,8
Insgesamt ¹⁾	479,4	521,6	528,6	+ 1,3
	In % der Gesamtausgaben			
Ausgaben zur				
Erstellung von Leistungen	40,5	38,8	38,7	
Umverteilung	33,5	32,0	33,0	
Finanzierung ¹⁾	26,0	29,2	28,3	
Insgesamt ¹⁾	100,0	100,0	100,0	

¹⁾ Ohne Schuldentilgungen

weil sie durch diese Faktoren erleichtert wurde — gerade im Bereich der Erstellung öffentlicher Leistungen bisher die stärksten Spuren hinterlassen. Solche Verlagerungen sind auch in anderen Ländern, die eine Konsolidierung ihres Budgets anstreben, zu erkennen. Drittens lagert der Bund öffentliche Leistungen aus, sie werden also von Dritten erbracht, und der Bund zahlt die Aufwendungen über einen längeren Zeitraum zurück.

Für die *Erstellung öffentlicher Leistungen* sind 1989 204,3 Mrd. S präliminiert, um 0,8% mehr als 1988. Das würde real eine *Einschränkung der öffentlichen Leistungen* bedeuten. Auch eine Berücksichtigung der allgemeinen Gehaltserhöhung der öffentlich Bediensteten in den Personalausgaben mindert die Strukturverschiebung nicht und resultiert nicht in einer realen Ausweitung der öffentlichen Leistungen.

Die Ausgaben für die *Umverteilung* sind mit 174,6 Mrd. S um 4,8% höher veranschlagt als 1988. Diese Steigerung ermöglicht eine reale Ausweitung der Transfers. Die Transfers erfordern langfristig ziemlich konstant rund ein Drittel des Budgetvolumens des Bundes, 1989 wird dieser Anteil etwas zunehmen.

Die Ausgaben für die *Finanzierung* werden 1989 leicht eingeschränkt. Allerdings ist dieser Rückgang zu einem erheblichen Teil auf Sonderfaktoren zurückzuführen. Die Zuführung zum Innovations- und Technologiefonds ist 1989 um 4 Mrd. S geringer als 1988, und auch in anderen Komponenten der Finanzierungsausgaben ist eine deutliche Zurückhaltung erkennbar. Die Finanzierungsausgaben sind 1989 insgesamt mit 149,7 Mrd. S präliminiert, das ist um 1,8% weniger als 1988.

Öffentliche Aufträge real eingeschränkt

Für *direkte Aufträge* des Bundes an die Wirtschaft sind 1989 Ausgaben von 79,1 Mrd. S veranschlagt, um knapp 1% mehr als 1988. Unter Berücksichtigung der Preisentwicklung wird der Bund daher seine Aufträge real (weiter) einschränken müssen. 26,2 Mrd. S entfallen auf Investitionen und 52,9 Mrd. S auf Ausgaben für laufende Käufe von Gütern und Leistungen. Der Schwerpunkt der Ausgaben für Aufträge verschiebt sich also weiter von den Investitionen zu den Folgeausgaben.

Die Aufwendungen für *Investitionen* werden 1989 zwar geringfügig ausgeweitet, ihr Anteil am gesamten Budgetvolumen geht aber weiter zurück. Er erreicht 1989 5% der Gesamtausgaben, Anfang der achtziger Jahre noch 9% und Mitte der siebziger Jahre fast 10%. Ein Teil dieses Rückgangs läßt sich damit erklären, daß andere Formen der Investitionsfinanzierung immer stärker in den Vordergrund treten, insbesondere die Sondergesellschaften. Die Wirkungen dieser Verlagerung sind zwiespältig. Die Finanzierung der Investitionen engt in späteren Jahren den Budgetspielraum ein, ist also gewissermaßen eine Vorbelastung künftiger Budgets. Andererseits ermöglicht sie aber eine bessere Verteilung der Ausgaben auf die Nutzungsdauer — Aufwendungen und Nutzung werden besser aufeinander abgestimmt. Außerdem müßten Investitionen ohne Sonderfinanzierung möglicherweise unterbleiben oder zurückstehen. Die Entscheidung für eine Finanzierungsform ist daher eine Frage der Kosten-Nutzen-Analyse.

Die Investitionen verschieben sich 1989 deutlich zu den *Bauten*. Für sie sind 16 Mrd. S vorgesehen, um 6% mehr als 1988. Das läßt auch real eine Ausweitung der Baunachfrage des Bundes erwarten. Die Ausrüstungskäufe werden hingegen 1989 eingeschränkt (10,2 Mrd. S, -7,3% gegenüber 1988). Kräftig aufgestockt werden die Mittel für Hochbauten (+16%) und für Sonderanlagen (+8%, vor allem in den Betrieben: Bahn und Post). Für den Straßenbau wird mit 3,4 Mrd. S erheblich weniger ausgegeben als in den Vorjahren.

Übersicht 5

Ausgaben für Aufträge

	1987	1988	1989	1988/89
	Erfolg	Schätzung	Bundesvoranschlag	Veränderung
	Mrd S			In %
Investitionen	24,5	26,1	26,2	+0,4
Bauten	16,3	15,1	16,0	+6,0
Ausrüstungen	8,2	11,0	10,2	-7,3
Laufender Sachaufwand	47,0	52,3	52,9	+1,1
Insgesamt	71,5	78,4	79,1	+0,9

Übersicht 6

Investitionen				
	1987	1988	1989	1988/89
	Erfolg	Schätzung	Bundесvoranschlag	Veränderung
	Mrd S			In %
Bauten				
Straßen	4,4	3,9	3,4	-12,8
Hochbauten	5,5	5,0	5,8	+16,0
Sonderanlagen	6,4	6,2	6,8	+9,7
Bauten insgesamt	16,3	15,1	16,0	+6,0
Ausrüstungen				
Maschinen	1,1	1,2	1,7	+41,7
Fahrzeuge	2,3	3,1	2,5	-19,4
Sonstige	4,8	6,7	6,0	-10,4
Ausrüstungen insgesamt	8,2	11,0	10,2	-7,3
Insgesamt	24,5	26,1	26,2	+0,4

Auch der Schwerpunkt der Ausgaben für *Ausrüstungen* verlagert sich deutlich. Für Fahrzeuge, aber auch für Sonderanlagen stehen weniger Mittel zur Verfügung als 1988, für Maschinen hingegen spürbar mehr.

Die Ausgaben für die *laufenden Käufe von Gütern und Leistungen* entwickeln sich recht unterschiedlich. Für Instandhaltungen stellt der Bund erheblich mehr Mittel bereit, sie sind mit 7,9 Mrd S veranschlagt (+16%). Ebenso weitet er die Aufwendungen für verschiedene sonstige Leistungen von Unternehmen aus (+5%). Andere Komponenten, wie der Kauf von Energieträgern und die Aufwendungen für die Landesverteidigung, werden hingegen im Vergleich zu 1988 eingeschränkt.

Für die Ausgaben für Bauleistungen insgesamt (neben den Investitionen zählen dazu auch die Aufwendungen für die Instandhaltung von Bauten und für Bauten der Landesverteidigung) sind 22,4 Mrd S vorgesehen, um 4,2% mehr als 1988; diese Zunahme würde eine reale Ausweitung der Nachfrage des Bundes nach Bauleistungen ermöglichen. Allerdings bleiben sie damit unter dem Niveau von 1987.

Kräftiger Zuwachs der Transferausgaben

Die Ausgaben des Bundes, die unmittelbar an *private Haushalte* fließen, sind für 1989 mit insgesamt 298,7 Mrd. S präliminiert. Das entspricht einer Zunahme von 3,2%. Unter Berücksichtigung des Anstiegs der Verbraucherpreise würde dies eine leichte reale Ausweitung bedeuten. Gleichzeitig wird aber die Steuerreform die Einkommen der privaten Haushalte von Steuern entlasten. Insgesamt wird der Bundeshaushalt 1989 daher einen erheblichen Beitrag zur Zunahme der verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte leisten. Überdies ist die allgemeine Ge-

Übersicht 7

Ausgaben an private Haushalte				
	1987	1988	1989	1988/89
	Erfolg	Schätzung	Bundесvoranschlag	Veränderung
	Mrd S			In %
Personalaufwand (Aktive) ¹⁾	121,5	122,8	124,1	+1,1
Transfers an private Haushalte	160,8	166,6	174,6	+4,8
Insgesamt	282,3	289,4	298,7	+3,2
<i>In % des persönlichen Bruttoeinkommens</i>	20,2	19,8	19,6	

¹⁾ Einschließlich Landeslehrer und personalaufwandsähnliche Ausgaben im Sachaufwand

haltserhöhung für die öffentlich Bediensteten im Voranschlag noch nicht berücksichtigt.

Der *Personalaufwand* für die *aktiven Bediensteten* des Bundes, die Überweisungen für die Bezüge der Landeslehrer und die personalaufwandsähnlichen Zahlungen erfordern 1989 insgesamt 124,1 Mrd. S, um 1,1% mehr als 1988. Der Personalstand des Bundes soll laut Stellenplan um 0,3% sinken und wäre damit etwa so hoch wie 1983. Einsparungen sind vor allem in den Betrieben vorgesehen, im Bereich "Sicherheit", aber auch "Unterricht" ist hingegen eine leichte Aufstockung der Planstellen geplant.

Die Pro-Kopf-Gehälter würden damit um etwas mehr als 1% steigen (können). Für eine allgemeine Gehaltserhöhung ist in der Regierungsvorlage des Bundesfinanzgesetzes nicht vorgesorgt. Die inzwischen erzielte Einigung über eine (allgemeine) Erhöhung der Gehälter der öffentlich Bediensteten mit 1. Jänner 1989 um 2,9% erfordert insgesamt Mehrausgaben von knapp 4,5 Mrd. S. Die Beamten müssen allerdings eine Anhebung ihres Beitragssatzes zur Pensionsversicherung um 0,25 Prozentpunkte hinnehmen.

Im Personalaufwand sind auch Ausgaben für Nebengebühren enthalten. Sie erfordern 1989 rund 11,5 Mrd S und sind damit gleich hoch wie 1988 und deutlich niedriger als 1987 (12,2 Mrd. S). Vor allem an Mehrleistungsvergütungen (Überstunden) soll spürbar gespart werden.

Die Ausgaben für die Landeslehrer (Pflichtschullehrer) sind 1989 mit 21,8 Mrd. S veranschlagt (+1,8%). Die Zahl der Pflichtschullehrer bleibt, obwohl die Schülerzahlen seit einigen Jahren stark sinken, weitgehend unverändert. Die Relation zwischen der Zahl der Schüler und der Lehrer hat sich somit merklich verringert und ist erheblich niedriger als in den meisten Industrieländern.

Die im Sachaufwand enthaltenen personalaufwandsähnlichen Zahlungen sind mit 8 Mrd. S präliminiert (+5½%). Vor allem die Zahlungen an Personen, die

nicht in einem Dienstverhältnis zum Bund stehen, aber Leistungen für ihn erbringen (etwa Personen im Arbeitsleihverhältnis oder Zeitsoldaten), nehmen überproportional zu.

Die *Transfers* sind mit 174,6 Mrd S im Voranschlag enthalten, das ist um 4,8% mehr als 1988. Die einzelnen Komponenten dieser Position entwickeln sich recht unterschiedlich. Die Bundeszuschüsse an die Pensionsversicherungen steigen kräftig, die Pensionen der Bundesbediensteten, aber auch die Transfers im Rahmen der Arbeitsmarktverwaltung erfordern ebenfalls mehr Mittel, die Familienbeihilfen, die Kriegsopferversorgung und die sonstigen Transfers stagnieren hingegen.

Die *Pensionen für Bundesbedienstete* und Landeslehrer erfordern insgesamt 48 Mrd S (+4,3%). Die allgemeine Erhöhung der Pensionen der Bundesbediensteten zum 1. Jänner 1989 um 2,9% ist hier ebenfalls nicht berücksichtigt. Die Zunahme dieser Ausgaben im Voranschlag gegenüber 1988 ist einerseits auf die Erhöhung der Gehälter mit 1. Juli 1988, andererseits auf die steigende Zahl der Pensionisten zurückzuführen. Immer mehr Beamte dürften also vor dem 65. Lebensjahr in den Ruhestand treten.

Die *Bundeszuschüsse an die Pensionsversicherungen* (einschließlich Ausgleichszulagen und Überweisungen von der Arbeitslosenversicherung) erfordern 1989 60,8 Mrd S, um 9,5% mehr als 1988. Diese kräftige Zunahme gegenüber 1988 hat mehrere Ursachen. Zunächst wird im 1. Halbjahr 1989 auch noch die Pensionserhöhung mit 1. Juli 1988 in den Ausgaben wirksam. Zusammen mit der Anhebung der Pensionen mit 1. Jänner 1989 um 2,1% ergibt sich daraus im 1. Halbjahr 1989 eine Rate von 4,4%; auf den Jahresdurchschnitt umgerechnet bedeutet dies eine Erhöhung der Pensionen um etwa 3,3%. Zweitens nimmt die Zahl der Pensionen um etwa 1% zu. Die "Belastungsquote" steigt dank der günstigen Entwicklung der Beschäftigung zwar nicht so stark wie

ursprünglich angenommen, sie erhöht sich jedoch auf 612 (1988 606) — auf 1.000 Aktive kommen 612 Pensionen. Schließlich sind weiterhin erhebliche Struktureffekte spürbar: Der Aufwand der Pensionsversicherungsanstalten für Pensionen steigt 1989 um insgesamt gut 6%, das ist deutlich mehr, als aufgrund der allgemeinen Erhöhung der Pensionen und der Zahl der Pensionisten zu erwarten wäre.

Die Ausgaben für die *Arbeitslosenunterstützung* erfordern 1989 einschließlich Notstandshilfe und Karenzurlaubsgeld 17,5 Mrd S (+4,2%). Die Mittel für die Arbeitslosenunterstützung stagnieren, jene für die Notstandshilfe nehmen aber weiter zu. Obwohl die Zahl der Arbeitslosen insgesamt kaum steigt, nimmt die Zahl jener, die längere Zeit arbeitslos sind, offenbar weiter zu.

Neben diesen Transferzahlungen werden im Rahmen der Arbeitsmarktverwaltung auch Zahlungen aufgrund des Sonderunterstützungsgesetzes und Transfers im Rahmen der Arbeitsmarktförderung geleistet. Diese Ausgaben werden größtenteils ebenfalls aus den zweckgebundenen Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung finanziert. Insgesamt sind diese Transfers mit 4,5 Mrd S präliminiert (1988 4,4 Mrd S, 1987 4,5 Mrd S). Für Sonderunterstützungen wird weniger ausgegeben als 1988, für Transfers im Rahmen der Arbeitsmarktförderung, vor allem für Überweisungen an private Institutionen, hingegen deutlich mehr.

Die *Familien- und Geburtenbeihilfen* sowie die Schulfahrtbeihilfen erfordern 1989 31,6 Mrd S, etwa gleich viel wie 1987 und 1988. Die sinkende Zahl der Kinder dämpft diese Ausgaben spürbar. Nicht nur die Familienbeihilfen, sondern auch die Aufwendungen für die Kriegsopferversorgung stagnieren aus demographischen Gründen. Diese Ausgaben sind mit 6 Mrd S präliminiert. Rund 137.000 Personen erhalten Entschädigungen aus der Kriegsopferversorgung. Ihre Zahl nimmt jährlich um etwa 4% ab.

Auch die *sonstigen Transfers* (Schüler- und Studienbeihilfen ebenso wie verschiedene andere Ausgaben etwa im Bereich des Glücksspielmonopols) werden gleich hoch dotiert wie 1988.

Finanzierungsausgaben entwickeln sich unterschiedlich

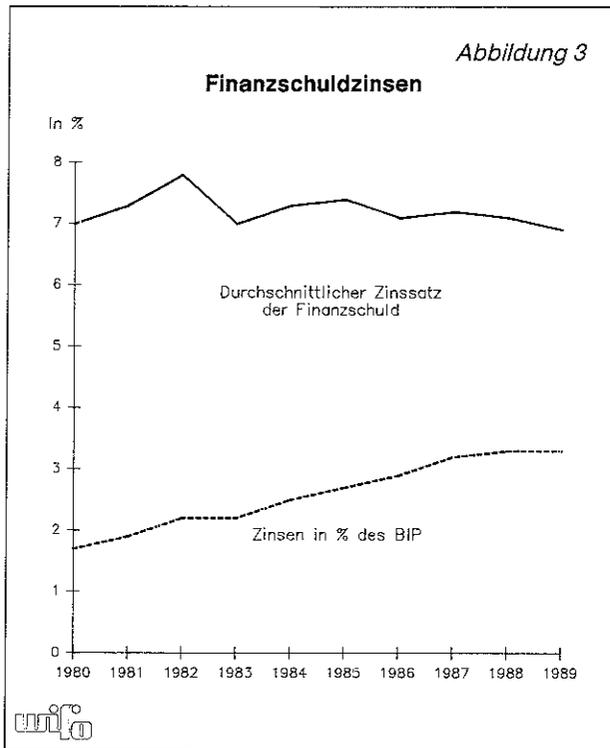
Die Gruppe der *Finanzierungsausgaben* ist sehr heterogen. Sie sind 1989 mit 149,7 Mrd S präliminiert, das wäre um 1,8% weniger als 1988. Dieser Rückgang ist jedoch auf einen (institutionellen) Sonderfaktor zurückzuführen. Dem Innovations- und Technologiefonds ist 1989 nur eine letzte Rate von 2 Mrd S zuzuführen (1988 betragen die Zuführungen hingegen 6 Mrd S). Ohne diese Überweisungen werden die Finanzierungsausgaben für 1989 um rund 1% höher

Übersicht 8

Transferausgaben

	1987 Erfolg	1988 Schätzung	1989 Bundesvor- anschlag	1988/89 Verände- rung in %
	Mrd S			
Pensionen (einschließlich Landeslehrer)	44,0	46,0	48,0	+4,3
Zuschüsse Pensionsversicherung	53,1	55,5	60,8	+9,5
Familienbeihilfen	31,5	31,6	31,6	±0,0
Arbeitslosenunterstützung ¹⁾	15,8	16,8	17,5	+4,2
Kriegsopferversorgung	6,1	6,0	6,0	±0,0
Sonstige	10,3	10,7	10,7	±0,0
Insgesamt	160,8	168,6	174,6	+4,8

¹⁾ Einschließlich Karenzgeld



veranschlagt als 1988. Die starke Verlagerung zu den Finanzierungsausgaben, die in den letzten Jahren den Bundeshaushalt prägte, setzt sich somit nicht mehr fort

Die wichtigste Komponente der Finanzierungsausgaben ist der *Finanzschuldenaufwand*. Er umfaßt nur die Zinsen und den sonstigen Finanzschuldenaufwand, nicht mehr aber die Tilgungen. Die Verzinsung der Finanzschuld erfordert 1989 53,6 Mrd. S, die sonstigen Aufwendungen 1,5 Mrd. S. 45,6 Mrd. S sind Zinsen auf die Inlandschuld, 8 Mrd. S (um fast 1 Mrd. S weniger als 1988) Zinsen auf die Auslandschuld. Rund 0,5 Mrd. S werden dem "Nullkuponfonds" überwiesen. Der Schwerpunkt verlagert sich deutlich zu den Zinsen für Inlandschulden: 1987 entfielen noch mehr als 16% der gesamten Zinszahlungen auf Auslandsschulden, 1989 hingegen nur noch knapp 15%. Der Anstieg der Zinsen wird 1989 deutlich gebremst. Erstmals seit vielen Jahren bleibt die Quote der Finanzschuldzinsen am Brutto-Inlandsprodukt konstant (1989 3,3%, 1988 3,3%). Die Entwicklung der Zinsausgaben läßt sich in zwei Komponenten gliedern, die Zunahme der Finanzschuld (Mengeneffekt) und den durchschnittlichen Zinssatz (Preiseffekt). Der durchschnittliche Zinssatz sinkt; dem Debt-Management kommt in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle zu. Die Veränderung des durchschnittlichen Zinssatzes um 0,1 Prozentpunkt wirkt sich in den Ausgaben für Zinsen bereits mit 0,75 Mrd. S aus. 1989 ist die Zunahme der Zinsen ausschließlich auf die Ausweitung der Finanzschuld zurückzuführen.

Übersicht 9

Ausgaben für Finanzierung

	1987 Erfolg	1988 Schätzung	1989 Bundesvoranschlag	1988/89 Veränderung In %
	Mrd. S			
Finanzschuldenaufwand ¹⁾	48,5	52,8	55,1	+ 4,4
Transfers an andere Träger öffentlichen Rechtes				
Wohnbauförderung	—	15,7	15,6	- 0,6
Technologiefonds	—	7,4	3,0	-59,5
Sonstige	23,1	25,4	26,2	+ 3,1
Investitionsförderung	16,1	16,2	16,2	± 0,0
Beteiligungen Darlehen	2,4	3,4	2,3	-32,4
Transfers an Unternehmungen ²⁾	27,2	25,9	28,3	+ 9,3
Sonstige	7,2	5,6	3,0	-46,4
Insgesamt	124,5	152,4	149,7	- 1,8

¹⁾ Ohne Tilgungen — ²⁾ Einschließlich Haftungen

Neben dem Finanzschuldenaufwand spielen unter den Finanzierungsausgaben die Ausgaben für *Haftungen* eine bedeutende Rolle. Sie umfassen vor allem Zahlungen für Zinsen und Tilgungen, die von anderen Kreditnehmern aufgenommen wurden. Die Haftungen im weiteren Sinn erfordern 1989 16,2 Mrd. S (1988 15,1 Mrd. S). Dieser längerfristig stark wachsende Ausgabenblock engt den Budgetspielraum ein, weil er durch die finanziellen Erfordernisse oft weit zurückliegender realer Vorgänge bestimmt wird. Die Exporthaftungen erfordern (ebenso wie 1988) 6,3 Mrd. S. Sie werden (größtenteils) aus zweckgebundenen Einnahmen finanziert. 1989 decken diese Einnahmen die Ausgaben, die Exporthaftungen erhöhen damit den Budgetsaldo nicht. An die Straßensondergesellschaften müssen 1989 (ohne Mauteinnahmen) 3,4 Mrd. S überwiesen werden, ebenso viel wie 1988. Kräftig steigen hingegen die Ausgaben für die Kreditaufnahmen der ÖIAG. Sie erfordern insgesamt 5,9 Mrd. S (1988 4,7 Mrd. S, 1987 3,2 Mrd. S).

Eine weitere wichtige Komponente der Finanzierungsausgaben sind die *Transfers an andere öffentliche Rechtsträger*. Die Ausgaben im Zusammenhang mit dem Technologiefonds sind, wie oben erwähnt, 1989 deutlich niedriger als 1988 (insgesamt mit 3 Mrd. S präliminiert, 1988 7,35 Mrd. S). Die Überweisung der Wohnbauförderungsmittel ist für 1989 mit 15,6 Mrd. S angesetzt (1988 15,7 Mrd. S). Sie orientieren sich am Aufkommen an Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie am Wohnbauförderungsbeitrag, der Rückgang ist auf die Verringerung der Einnahmen aus der Lohnsteuer zurückzuführen.

In den Überweisungen an andere öffentliche Rechtsträger sind auch die Abgeltungen an die Bundesbahn für Sozialtarife und Weiterführung der Nebenbahnen enthalten. Sie sind für 1989 mit 6,6 Mrd. S veranschlagt (gegenüber 7,2 Mrd. S 1988). Deutlich ausge-

weitert werden die Überweisungen an Fonds und Kammern. An verschiedene Fonds werden 1989 6,8 Mrd. S überwiesen (1988 6,0 Mrd S). Vor allem die Fonds im Bereich der Landwirtschaft und die verschiedenen Forschungsförderungsfonds erhalten mehr Mittel als 1988. Die höheren Transfers an Kammern sind vorwiegend für die Landwirtschaft bestimmt, insbesondere für die Förderung von Grünbracheflächen (0,35 Mrd S) und für Produktionsalternativen.

Die verschiedenen *Zuschüsse* und *Transfers* an die einzelnen Zweige der *privaten Wirtschaft* entwickeln sich sehr unterschiedlich. Zudem kommen auch Transfers, die (zunächst) an öffentliche Rechtsträger überwiesen werden, schließlich ebenfalls der privaten Wirtschaft zugute. Die Ausgaben für die Landwirtschaft sind insgesamt niedriger als 1988, weil der Absatzförderungsbeitrag für Milch 1989 nur rund 0,35 Mrd. S bringen wird (1988 war er noch mit 1,6 Mrd S veranschlagt; 1987 1,1 Mrd S) und daher auch die damit finanzierten Ausgaben geringer sind. Den Budgetsaldo beeinflusst dies jedoch nicht, weil auch die Einnahmen entsprechend geringer sind.

Die sonstigen Förderungen an die Landwirtschaft, wie die *Zuschüsse für Agrarinvestitionskredite* und die *Bergbauernförderung*, bleiben 1989 im Vergleich zu den Vorjahren weitgehend unverändert.

Die Zuschüsse für den Fremdenverkehr und für den industriell-gewerblichen Bereich werden 1989 insgesamt reduziert. Für den Fremdenverkehr sind 0,46 Mrd S vorgesehen (1988 0,49 Mrd S, 1987 0,61 Mrd. S). Die Mittel aus dem Gewerbestrukturverbesserungsgesetz wie auch für die anderen Aktionen sind etwas geringer präliminiert als 1988. Im industriell-gewerblichen Bereich stehen ebenfalls weniger Mittel aus dem Gewerbestrukturverbesserungsgesetz zur Verfügung, aber auch andere Aktionen wie die Top-Aktion oder die Zuschüsse an die Finanzierungsgarantiesgesellschaft werden eingeschränkt. Nur die Wirtschaftsförderung im Rahmen der Arbeitsmarktverwaltung wird auch 1989 aufgestockt, und zwar auf 2,0 Mrd S (1988 1,9 Mrd S). Die schon seit Jahren zu beobachtende Tendenz, die Wirtschaftsförderung stärker in die Arbeitsmarktförderung zu verlagern, setzt sich damit fort.

Steuerreform beeinflusst Einnahmen erheblich

Die Steuern sind die wichtigste Einnahmequelle des Bundes. Sie erbringen rund 55% der Gesamteinnahmen. Die Steuerreform hat daher erhebliche Auswirkungen auf den Bundeshaushalt. Sie erstrecken sich über mehrere Jahre. Schon 1988 sind Mehreinnah-

Übersicht 10

Einnahmen in ökonomischer Gliederung

	1987 Erfolg	1988 Schätzung	1989 Bundesvor- anschlag	1988/89 Verände- rung
	Mrd S			In %
Steuern (netto) ..	217,7	248,9	253,5	+ 1,8
Steuerähnliche Einnahmen	63,1	68,3	69,7	+ 2,0
Betriebseinnahmen	71,5	77,0	79,8	+ 3,6
Sonstige ..	57,3	59,2	59,6	+ 0,7
Vermögensveräußerungen ..	7,3	6,0	13,1	+ 118,3
Insgesamt	409,6	453,4	462,6	+ 2,0
	In % der Gesamteinnahmen			
Steuern (netto) ..	53,1	54,9	54,8	
Steuerähnliche Einnahmen	15,4	15,1	15,1	
Betriebseinnahmen	17,5	17,0	17,2	
Sonstige ..	14,0	13,0	12,9	
Vermögensveräußerungen ..	1,8	1,3	2,8	
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	

men aus den "Vorleistungen" zu verzeichnen, 1989 hingegen Einnahmehausfälle, und in den folgenden Jahren werden die Effekte im Aufkommen der veranlagten Steuern spürbar.

Die *Gesamteinnahmen* des Bundes sind 1989 mit 462,6 Mrd. S veranschlagt (+2,0%). Die Struktur der Einnahmen verschiebt sich nur geringfügig. Allerdings verlieren die Steuern vom Einkommen wegen der Steuerreform an Bedeutung, ihr Anteil an den gesamten Steuereinnahmen geht auf 40,5% zurück (1988 42,4%, 1987 42,2%), während die Steuern vom Aufwand und Verbrauch 1989 53,3% des Steueraufkommens erbringen (1988 51,8%, 1987 52,5%). Diese Verlagerung der Steuerstruktur ist im Hinblick auf die

Übersicht 11

Steuereinnahmen

Brutto

	1987 Erfolg	1988 Schätzung	1989 Bundesvor- anschlag	1988/89 Verände- rung
	Mrd S			In %
Steuern				
Vom Einkommen	150,4	159,2	154,9	-2,7
Von Aufwand und Verbrauch	187,1	194,7	204,3	+4,9
Von Vermögen und Vermögensverkehr	11,4	13,6	14,8	+8,8
Von den Einfuhren	7,4	8,3	8,7	+4,8
Insgesamt	356,3	375,8	382,7	+1,8
	Anteile in %			
Steuern				
Vom Einkommen	42,2	42,4	40,5	
Von Aufwand und Verbrauch	52,5	51,8	53,3	
Von Vermögen und Vermögensverkehr	3,2	3,6	3,9	
Von den Einfuhren	2,1	2,2	2,3	
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	

internationale Entwicklung nicht günstig und nur als kurzfristige Erscheinung akzeptabel. Unter den sonstigen Einnahmen gewinnen die Vermögensveräußerungen an Gewicht. Auf sie entfällt 1989 schon mehr als ein Fünftel der gesamten sonstigen Einnahmen (fast 3% der Gesamteinnahmen), 1988 erst ein Zehntel (1,3% der Gesamteinnahmen).

Das *Bruttoaufkommen an Steuern* wird für 1989 mit 382,7 Mrd. S veranschlagt, um 1,8% mehr als 1988. Die Steuereinnahmen nehmen damit deutlich schwächer zu als das Brutto-Inlandsprodukt. Die Steuerquote (Anteil der Steuereinnahmen am BIP) sinkt auf 23,4%, den geringsten Wert seit 1977 (1988 24,1%). Zu diesem Rückgang trägt die Steuerreform rund 0,6 Prozentpunkte bei. 1988 heben hingegen die Vorleistungen die Steuerquote um etwa 0,2 Prozentpunkte an.

Die *Steuerreform* beeinflusst 1989 vor allem die *Lohnsteuer*. In den gewinnabhängigen Steuern wird sie erst in den folgenden Jahren wirksam. Die Lohnsteuereinnahmen werden durch die Steuerreform 1989 um etwas mehr als 17 Mrd. S eingeschränkt; den Mindereinnahmen aus der Tarifsenkung und der Anhebung des Kinderabsetzbetrags stehen Mehreinnahmen aus dem Wegfall von Ausnahmen gegenüber. 1989 werden allerdings nur rund elf Zwölftel des gesamten Effektes kassenwirksam. Der Anteil der Lohnsteuer am Masseneinkommen erreicht so 1989 mit 9% den geringsten Wert seit 1979 (1988 10,5%).

Die *gewinnabhängigen Steuern* werden für 1989 mit 56,3 Mrd. S geschätzt, um 7,2% mehr als im voraussichtlichen Ergebnis für 1988. Neben der günstigen Konjunkturlage sind dafür vor allem diskretionäre Maßnahmen ausschlaggebend. Die Abschaffung der Investitionsprämie wirkt noch weiter. Der Großteil dieser Vorleistungen erhöht jedoch bereits 1988 (mit

rund 4 Mrd. S) das Steueraufkommen. Mehreinnahmen ergeben sich auch aus der Anhebung der Vorauszahlungen an Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer. Diese Mehreinnahmen sind jedoch gewissermaßen nur "Vorleistungen", weil die bei gegebenem Gewinn entsprechend geringeren Abschlußzahlungen in späteren Jahren das Aufkommen dämpfen.

Schließlich erhalten 1989 auch die Kapitalertragsteuern große Bedeutung unter den Steuern vom Einkommen. Die bestehende Kapitalertragsteuer auf Dividenden wird von 20% auf 25% erhöht, die neue Kapitalertragsteuer auf Zinsen ist für 1989 mit 3,5 Mrd. S veranschlagt. Auch diese Summe ist als Vorauszahlung zu verstehen. Insgesamt bringen die Kapitalertragsteuern 1989 Mehreinnahmen von 3,8 Mrd. S.

Die Einnahmen aus *Steuern vom Aufwand und Verbrauch* werden auf 204,3 Mrd. S geschätzt, um 4,9% mehr, als 1988 voraussichtlich eingenommen wird. Die Steuerreform verursacht Mehreinnahmen von etwas mehr als 1 Mrd. S, vor allem aus der Umsatzsteuer, der Versicherungssteuer und der Tabaksteuer; die Alkoholabgabe wird durch die Halbierung des Satzes auf Wein um etwa 0,5 Mrd. S gedämpft. Insgesamt spiegeln diese Steuern die erwartete kräftige Zunahme des privaten Konsums im Jahr 1989.

Die Steuern vom Vermögen und Vermögensverkehr werden weitgehend noch von den Auswirkungen des dritten Abgabenänderungsgesetzes 1987 bestimmt. Sie sollen 1989 um 8,8% mehr erbringen als 1988. Mit Anfang 1988 wurden Ausnahmebestimmungen der Vermögensteuer und des Erbschaftsteueräquivalents für die Elektrizitätswirtschaft, den Kreditapparat und die AUA abgeschafft.

Von den Brutto-Steuerereinnahmen verbleiben dem Bund im Voranschlag 1989 253,5 Mrd. S (+1,8%). Der Anteil des Bundes an den gesamten Steuereinnahmen beträgt 66,2%, gleich viel wie 1988. Ein Vergleich mit früheren Jahren ist wegen der vielen institutionellen Umstellungen 1988 und 1989 kaum möglich. 1989 tritt ein neuer Finanzausgleich in Kraft, der bis 1992 gelten wird. Das Aufkommen aus der neuen Kapitalertragsteuer auf Zinsen wird im Verhältnis 47 : 30 : 20 zwischen Bund, Ländern und Gemeinden geteilt. Die Aufteilungsschlüssel der bisherigen gemeinschaftlichen Bundesabgaben bleiben unverändert.

Die *steuerähnlichen Einnahmen* sind für 1989 mit 69,7 Mrd. S um 2% höher veranschlagt als 1988. Diese Einnahmen werden durch den konstanten Abgeltungsbetrag an den Familienlastenausgleichsfonds von 9,5 Mrd. S und den geringeren Zufluß an Lohnsteuer aufgrund der Steuerreform gedämpft. Der Dienstgeberbeitrag zum Familienlastenausgleichsfonds und die Arbeitslosenversicherungsbeiträge wachsen etwa gleich stark wie die Lohnsumme.

Übersicht 12
Auswirkungen der Steuerreform 1988

	1988		1989	
	Mehr-ein-nahmen	Minder-ein-nahmen	Mehr-ein-nahmen	Minder-ein-nahmen
	Mrd. S			
Lohn- und Einkommensteuerreform mit 1. Jänner 1989	—	—	16,9	34,2
Vorleistungen	4,0	—	1,0	—
Kapitalertragsteuer	—	—	3,8	—
Anhebung der Vorauszahlungen	—	—	1,4	—
Änderung von indirekten Steuern ...	0,1	—	1,1	—
Insgesamt	4,1	—	24,2	34,2

Diese Übersicht zeigt die kassenmäßigen Auswirkungen der Steuerreform im jeweiligen Jahr. Die Tarifsenkung und die Abschaffung von Ausnahmen werden 1989 in der Lohnsteuer nur zu elf Zwölfteln wirksam. In den veranlagten Steuern werden die kassenmäßigen Effekte erst 1990 sichtbar. Aus den Vorleistungen und der Anhebung der Vorauszahlungen kommen mehrere Jahre lang Mehreinnahmen.

Die *Einnahmen der Betriebe* sollen 79,8 Mrd. S betragen (+ 3,6%). 1989 ist keine Erhöhung der Tarife von Bahn und Post geplant. Die Entwicklung verläuft in den einzelnen Betrieben sehr unterschiedlich. Die Bahn rechnet mit einem geringen Einnahmewachstum. 1988 kann sie die Anhebung der Tarife nicht vollständig umsetzen, real schwächt sich die Nachfrage ab. 1989 sind zudem die Abgeltungen geringer als 1988, und die Überweisungen aus dem Familienlastenausgleichsfonds bleiben unverändert, nachdem sie 1988 kräftig angehoben wurden. Die Post erwartet 1989 eine Steigerung ihrer Einnahmen um etwa 5% auf 45,4 Mrd. S. Vor allem der Fernsprechkverkehr und besondere Teilnehmereinrichtungen (Autotelefon, Nebenstellenanlagen etc.) sollen Mehreinnahmen bringen.

Unter den anderen Bundesbetrieben sind nur aus den Bundestheatern Mehreinnahmen (aus Gastspielen im Ausland) zu erwarten. Die Einnahmen der Monopole (Glücksspiele, Branntwein) und der Bundesforste sinken oder stagnieren.

Die heterogene Gruppe der *sonstigen Einnahmen* gewinnt an Bedeutung. Eine wichtige Komponente, die Vermögensveräußerungen, sollen 1989 insgesamt rund 13,1 Mrd. S bringen (gegenüber 6,0 Mrd. S 1988). Der Großteil dieser Einnahmen entfällt auf den Verkauf von Beteiligungen. Das Hauptmünzamt wurde um 8 Mrd. S an die Notenbank verkauft; überdies enthält diese Position den Verkauf von 49% der Verbundaktien (2. Tranche); vorgesehen ist auch ein Verkauf weiterer Aktien der AUA, der Ill-Werke und der verstaatlichten Großbanken. Neben den erhöhten Veräußerungserlösen fällt unter die sonstigen Einnahmen auch die Entnahme aus der Ausgleichsrücklage mit 2,5 Mrd. S.

Diesen Mehreinnahmen stehen allerdings auch Ausfälle an sonstigen Einnahmen gegenüber. Der Verkauf der Forderungen der Wohnbaufonds brachte nur 1988 2,4 Mrd. S, 1989 sind aus diesem Titel keine Einnahmen mehr zu erwarten. Die Gewinnabfuhr der Notenbank ist 1989 geringer als 1988, ebenso die Zins-einnahmen aus der Veranlagung von Kassenbeständen. Schließlich dämpft formal auch die geringere Zuführung an den Innovations- und Technologiefonds die sonstigen Einnahmen.

Zusammenfassung

Der Bundesvoranschlag 1989 setzt die Konsolidierung des Bundeshaushalts, wie sie im Regierungs-

übereinkommen festgelegt ist, fort. Die Konsolidierung wird jedoch durch die mit 1. Jänner 1989 wirksame Steuerreform erschwert, weil aus ihr 1989 Einnahmeherausfälle zu erwarten sind. Diese Lücke wird durch Vermögensveräußerungen geschlossen. Die Konjunktorentwicklung stützt andererseits die Konsolidierung.

Die Verringerung des Defizits ist 1989 ausschließlich auf Vermögensveräußerungen zurückzuführen. Die Entwicklung des BIP-relevanten Teils des Budgetsaldos läßt erkennen, daß der Bundeshaushalt die Nachfrage 1989 durchaus stärkt. Die verfügbaren Einkommen werden durch die Steuerreform erhöht, und auch die Transferzahlungen werden real ausgeweitet. Der Bund stützt somit 1989 den privaten Konsum. Der Einfluß des Bundeshaushalts auf die Investitionen ist zwiespältig. Die Steuerreform könnte die privaten Investitionen 1989 leicht dämpfen, da sie 1988 Vorzieheffekte verursacht. Der Bund wird andererseits 1989 die Nachfrage nach Bauleistungen verstärken. Durch die Vermögensveräußerungen ist es bisher gelungen, die Konsolidierung, d. h. die Verringerung des Defizits ohne die vielfach befürchteten dämpfenden Effekte auf die Wirtschaftsentwicklung und den Arbeitsmarkt zu erreichen.

Die Analyse des Voranschlags 1989 zeigt aber auch, daß mittelfristige Probleme die künftige Budgetpolitik erschweren könnten. Im Bereich der Finanzierungsausgaben, insbesondere der Haftungen, sind erhebliche Vorbelastungen entstanden. Sie engen künftig den Spielraum erheblich ein. Auch die Transfers steigen, bei gegebener Rechtslage, kräftig. Schließlich sind Vermögensveräußerungen in den kommenden Jahren vielleicht nicht mehr im gleichen Ausmaß möglich wie 1989. Diese Faktoren könnten die weitere Konsolidierung erschweren. Immer deutlicher wird die wachsende Verzögerung zwischen finanz- und wirtschaftspolitischen Entscheidungen einerseits und ihrer Budgetwirksamkeit andererseits. Der mittelfristigen Budgetprognose bis zum Ende des Konsolidierungszeitraums (1989/1992), die im Frühjahr 1989 dem Parlament vorgelegt wird, kommt daher besondere Bedeutung zu, zumal sie sich nicht mehr ausschließlich auf die gegebene Rechtslage bezieht, sondern auch voraussehbare Änderungen zu berücksichtigen hat.

Gerhard Lehner