

Der Bundesvoranschlag 1978

Der *Bundesvoranschlag*¹⁾ 1978 sieht im *Grundbudget* Ausgaben von 267,49 Mrd. S und Einnahmen von 227,07 Mrd. S vor. Im erstmals gesondert veranschlagten Reservefonds nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz²⁾ sind außerdem Ausgaben von 0,25 Mrd. S und Einnahmen von 0,08 Mrd. S präliminiert. Der Abgang der Gesamtgebarung beträgt somit 40,60 Mrd. S. Neben dem Grundbudget ist, wie in den Vorjahren, ein *Konjunkturausgleichshaushalt* vorgesehen, der Ausgaben von insgesamt 5,28 Mrd. S enthält, wovon 2,80 Mrd. S auf die Stabilisierungsquote und 2,48 Mrd. S auf die Konjunkturbelebungsquote entfallen. Außerdem wird der Bundesminister für Finanzen ermächtigt, Finanzschulden in Höhe von 0,85 Mrd. S zur Finanzierung von Straßenbauten aufzunehmen.

Übersicht 1

Der Bundesvoranschlag 1978

	1976 Erfolg	1977 Schätzung Mrd. S	1978 ¹⁾ BVA	Veränderung 1978 gegen 1977 in %
Gesamtausgaben	221,9	242,0	267,7	+10,6
Gesamteinnahmen	177,9	196,0	227,1	+15,9
Gesamtgebarungsabgang	44,0	46,0	40,6	-11,7
Inlandwirksames Defizit	26,5	28,0	26,3	-6,1

¹⁾ Grundbudget einschließlich der Gebarung des Reservefonds nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz

Die Gesamteinnahmen und -ausgaben des Budgets 1978 lassen sich aus zwei Gründen nicht unmittelbar mit jenen der Vorjahre vergleichen. Erstens werden die Kinderabsetzbeträge in der Lohn- und Einkommensteuer abgeschafft und durch Familienbeihilfen (Transferzahlungen) ersetzt. Zweitens wird die Selbstträgerschaft der Familien- und Geburtenbeihilfen bei Bahn und Post aufgehoben. Durch diese beiden institutionellen Änderungen erhöhen sich sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben im Bundesvoranschlag 1978 um jeweils insgesamt rund 7,7 Mrd. S³⁾, der Budgetsaldo bleibt davon jedoch un-

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

²⁾ Die Gebarung des Reservefonds nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz war bisher im Kap. 15 veranschlagt. Für den Vergleich mit den Vorjahren ist es daher zweckmäßig, diese Ausgaben und Einnahmen mitzuberücksichtigen.

³⁾ Diese Erhöhung des Ausgaben- und Einnahmenvolumens um 7,7 Mrd. S ergibt sich aus 6,78 Mrd. S Mehrausgaben und Mehreinnahmen durch die Umstellung von Kinderabsetzbeträgen zu Transferausgaben und aus 0,95 Mrd. S zusätzlichen Ausgaben und Einnahmen aus der Aufhebung

berührt. Unter Berücksichtigung dieser Änderungen steigen die präliminierten Ausgaben 1978 um 7,4% (gegen 10,6% unbereinigt) und die Einnahmen um 11,9% (gegen 15,9%). Diese erheblichen Differenzen lassen es zweckmäßig erscheinen, der Analyse des Bundesvoranschlages die bereinigten Ausgaben und Einnahmen zugrunde zu legen. Eine weitere institutionelle Änderung, die ab 1978 gilt, die Abschaffung der außerordentlichen Gebarung, ist für die ökonomische Beurteilung des Budgets ohne Bedeutung. Der Bundesvoranschlag 1978 wird mit dem voraussichtlichen Ergebnis 1977 verglichen⁴⁾. Im Gegensatz zu den Vorjahren werden 1977 sowohl die Gesamteinnahmen als auch die Gesamtausgaben nur wenig vom Voranschlag abweichen. Die Differenzen werden unter 1% liegen, wobei jedoch in einzelnen Ausgaben- und Einnahmenkategorien größere Abweichungen nicht auszuschließen sind. Das Bruttodefizit wird voraussichtlich um etwas mehr als 2 Mrd. S über dem präliminierten liegen. Die Analyse des Bundesvoranschlages 1978 geht zunächst davon aus, daß nur das Grundbudget eingesetzt wird. Es wird dann abgeschätzt, inwieweit der Einsatz des Konjunkturausgleichshaushaltes die Ergebnisse der Analyse des Grundbudgets modifizieren würde.

der Selbstträgerschaft der Familien- und Geburtenbeihilfen bei Bahn und Post.

Diese Änderungen betreffen im Detail folgende Ausgaben und Einnahmenkategorien: Durch die Abschaffung der Kinderabsetzbeträge erhöhen sich die Einnahmen an Lohn- und Einkommensteuer. Diese Mehreinnahmen von 6,78 Mrd. S sind dem Familienlastenausgleichsfonds zu überweisen. Gleichzeitig erhöhen sich die Ausgaben für Familienbeihilfen (Transfers) um den gleichen Betrag.

Die Aufhebung der Selbstträgerschaft für Familien- und Geburtenbeihilfen bei Bahn und Post bedeutet, daß die bisher im Sachaufwand enthaltenen Ausgaben für diese Zwecke wegfallen, Bahn und Post aber Dienstgeberbeiträge zu leisten haben, die im Personalaufwand verrechnet werden und rund 0,95 Mrd. S erfordern. Diese Beiträge werden im Familienlastenausgleich als Einnahmen (steuerähnliche Einnahmen) verrechnet. Die Auszahlung der Familien- und Geburtenbeihilfen für die Bahn- und Postbediensteten erfolgt ab 1978 ebenfalls über den Familienlastenausgleichsfonds (als Transfers). Den Minderausgaben an direkt ausgezahlten Familienbeihilfen stehen die Mehrausgaben im Personalaufwand gegenüber. Im Familienlastenausgleich stehen den Mehrausgaben an Familienbeihilfen Mehreinnahmen aus Dienstgeberbeiträgen gegenüber.

⁴⁾ Die Schätzungen für 1977 beruhen auf dem Informationsstand von Ende Oktober. Informationen, die erst nach Fertigstellung der Arbeit bekannt wurden, deuten darauf hin, daß 1977 sowohl Ausgaben als auch Einnahmen das geschätzte Niveau nicht ganz erreichen. Diese Änderungen haben jedoch keinen Einfluß auf die Beurteilung des Bundesvoranschlages 1978.

Unterdurchschnittliche Kapazitätsauslastung erschwert Abbau des Defizites

Der Bund ist bestrebt, den *Ausgabenüberschuß* im Budget *abzubauen*, um die Leistungsbilanz zu entlasten und den budgetpolitischen Spielraum wieder zu vergrößern. Diese Zielsetzungen werden im Bundesvoranschlag 1978 durch Maßnahmen sowohl auf der Ausgaben- als auch der Einnahmenseite zu erreichen versucht.

Es ist beabsichtigt, die Zuwachsrate der inländischen Ausgaben zu dämpfen¹⁾. Sie steigen im Budget 1978 mit rund 7% zwar etwas stärker als das Brutto-Nationalprodukt, bleiben aber hinter der Ausweitung des Produktionspotentials zurück. Der Anteil der inländischen Ausgaben des Bundes am Produktionspotential wird sich dadurch weiter verringern und mit 26 7% um fast 1 Prozentpunkt niedriger sein als 1975.

Übersicht 2

Potential Output und Bundeshaushalt

	∅ 1970/72	1975 Erfolg	1976 Erfolg	1977 Schätzung	1978 BVA
	Anteil am Potential Output ohne Land- und Forstwirtschaft in %				
Inlandwirksame Ausgaben	26 4	27 5	27 2	26 9	26 7 ¹⁾
Inlandwirksame Einnahmen	26 8	23 6	23 6	23 5	23 7 ²⁾
Steuern brutto	24 3	22 4	22 0	22 0	23 3 ³⁾
Steuern netto	15 9	14 1	13 9	14 1	14 8

¹⁾ Ohne 6 8 Mrd. S Mehrausgaben durch Kindergeldumstellung und 0 95 Mrd. S Mehrausgaben (Personalaufwand) durch Aufhebung der Selbstträgerschaft von Bahn und Post bei Familien- und Geburtenbeihilfen — ²⁾ Ohne 6 8 Mrd. S Mehreinnahmen durch Kindergeldumstellung bei Lohn- und Einkommensteuer und 0 95 Mrd. S Mehreinnahmen (Dienstgeberbeiträge im Familienlastenausgleich) — ³⁾ Ohne 6 8 Mrd. S Mehreinnahmen bei Lohn- und Einkommensteuer aus der Kindergeldumstellung

Der Versuch, den Ausgabenüberschuß zu verringern, verfolgt zwei Zielsetzungen. Erstens soll durch eine geringere Ausgabensteigerung und stärkere Entzugseffekte der Einnahmen die Nachfrage gedrosselt und damit auch eine schwächere Zunahme der Importe erreicht werden. Zweitens will man durch eine geringere Inanspruchnahme des Produktionspotentials auch von der Angebotseite die Voraussetzung für eine längerfristige Entlastung der Leistungsbilanz schaffen.

Der Zielsetzung, durch einen Abbau des Ausgabenüberschusses im Bundesvorschlag 1978 die Leistungsbilanz zu entlasten, sind jedoch durch die un-

¹⁾ Die Dämpfung der Ausgabensteigerung wird vor allem durch eine Verringerung der Bundeszuschüsse zur Pensionsversicherung angestrebt. Eine Analyse des gesamten öffentlichen Sektors würde jedoch zeigen, daß es sich um keine Ausgabenminderung handelt, sondern nur um eine Umschichtung in der Finanzierung. Die geringeren Bundeszuschüsse werden durch höhere Sozialversicherungsbeiträge und Einnahmenschichtungen finanziert.

terdurchschnittliche Kapazitätsauslastung und die Konjunktorentwicklung Grenzen gesetzt. Die geringere Nachfrage des Bundes kann auf Grund der Ausgabenstruktur nicht unmittelbar durch private Nachfrage ersetzt werden. Die Wirtschaftsprognose für 1978 läßt erkennen, daß sich die Kapazitätsauslastung 1978 nicht bessern dürfte. Sie wird jedenfalls erheblich unter dem Durchschnitt der Jahre 1970/1974 liegen. Die Schwierigkeit einer zurückhaltenden Ausgabenpolitik scheint darin zu bestehen, daß die dämpfenden Effekte auf die Beschäftigung rascher wirksam werden als die Wirkungen auf die Leistungsbilanz, wodurch die (erwarteten) Effekte erst mit einer zeitlichen Verzögerung eintreten.

Die schwache Kapazitätsauslastung im kommenden Jahr begrenzt aber nicht nur die Möglichkeiten einer stärkeren Ausgabendämpfung, sondern bremst auch die mit dem Konjunkturaufschwung verbundene „automatische“ Zunahme der Einnahmen, die in früheren Perioden (1959/1961 bzw. 1968/1972) erheblich zum Abbau des im vorangegangenen Konjunkturabschwung erhöhten Defizites beigetragen hat.

Die dämpfende Wirkung der schwachen Kapazitätsauslastung auf die Einnahmen läßt sich an einem einfachen Beispiel zeigen. Würde 1978 eine Kapazitätsauslastung erreicht werden, die dem Durchschnitt der Jahre 1970/1974 entspricht, so wären bei gegebenem Anteil der Einnahmen am Brutto-Nationalprodukt die inländischen Einnahmen um rund 15 Mrd. S höher.

Die diskretionären Maßnahmen, die ergriffen wurden, können daher den Ausfall der „automatischen“ Einnahmesteigerung nur zum Teil kompensieren, obgleich die Aufkommenselastizität der Einnahmen 1978 kräftig steigen wird. Sie ist mit 1 11 deutlich höher als in den vergangenen Perioden. Die hohen Aufkommenselastizitäten, vor allem der Steuern, lassen vermuten, daß die verschiedenen Maßnahmen die Voraussetzungen geschaffen haben, bei einer Besserung der Kapazitätsauslastung eine kräftige Zunahme der Einnahmen zu erreichen.

Übersicht 3

Ausgaben- und Einnahmelenastizitäten

	Inland- wirksame Ausgaben	Inland- wirksame Einnahmen	Steuern brutto	Steuern netto
	bezogen auf Potential Output ohne Land- und Forstwirtschaft			
∅ 1965/70	1 01	1 07	1 19	1 19
∅ 1970/72	0 98	1 06	1 28	1 24
1975	1 74	0 58	0 48	0 48
1976	0 89	1 02	0 80	0 82
1977 Schätzung	0 90	0 97	1 03	1 16
1978 BVA	0 88	1 11	1 73	1 63

Die *Einnahmen- und Ausgabenelastizitäten* lassen erkennen, daß 1978 versucht wird, durch eine überproportionale Steigerung der Einnahmen starke Entzugseffekte auf die private Nachfrage auszuüben und die öffentliche Nachfrage durch eine unterproportionale Ausgabensteigerung schwächer auszuweiten. Das wird durch die *Veränderung der Budgetsalden* bestätigt. Der ungewichtete nachfragewirksame Saldo soll sich nach den Budgetansätzen im Jahre 1978, gemessen am Produktionspotential, auf 2,9% (1977 3,3%) verringern¹⁾. Im Zeitraum 1975/1978 würde damit der inlandwirksame Abgang um 11 Prozentpunkte zurückgegangen sein.

Übersicht 4
Entwicklung der Budgetabgänge

	1975 Erfolg	1976 Erfolg	1977 Schätzung	1978 BVA
	Anteil des Abganges am Potential Output ohne Land- und Forstwirtschaft in %			
Abgang der Bruttogebärung	5,6	5,9	5,6	4,6
Abgang der nachfragewirksamen Gebärung (ungewichtet)	4,0	3,7	3,3	2,9
Abgang der nachfragewirksamen Gebärung (gewichtet)	7,7	7,4	7,1	7,0

Ein Vergleich der Veränderungen des ungewichteten mit einem gewichteten Saldo²⁾ zeigt, daß sich die Struktur der Ausgaben und Einnahmen zu den Kategorien mit größeren Nachfrage- bzw. geringeren Entzugseffekten verschiebt. Der relative Rückgang des gewogenen Saldos ist daher deutlich geringer. Im Gegensatz zum ungewogenen Saldo, der sich gemessen am Produktionspotential um 0,4 Prozentpunkte verringert, geht der gewogene Saldo bloß um 0,1 Prozentpunkte zurück. Der gewogene Saldo läßt erkennen, daß der restriktive Effekt des Voranschlags 1978 geringer ist, als bei einfacher Saldenbetrachtung zu vermuten wäre.

Die Abweichungen in den Veränderungen zwischen gewogenen und ungewogenen Salden zeigen, daß sich die vom Budget ausgehenden Wirkungen aus einer globalen Betrachtung nicht ausreichend abschätzen lassen. Es erscheint daher notwendig, auch die Entwicklung der einzelnen Einnahmen- und Ausgabenkategorien näher zu analysieren.

Einnahmen werden durch diskretionäre Maßnahmen stark beeinflusst

Die umfangreichen diskretionären Maßnahmen beeinflussen nicht nur die Zuwachsrate, sondern auch die Struktur der *Einnahmen* im Bundesvoranschlag.

1) Würde man die Budgetsalden auf das nominelle Brutto-Nationalprodukt beziehen, wäre der Rückgang gleich groß, bloß das Niveau jeweils um 0,2 Prozentpunkte höher. An der Aussage würde sich daher nichts ändern.

2) Die Gewichte für die einzelnen Ausgaben- und Einnahmenkategorien wurden entnommen H. Seidel: Bericht über die Lage der Finanzen in der Republik Österreich (unveröffentlichtes Manuskript).

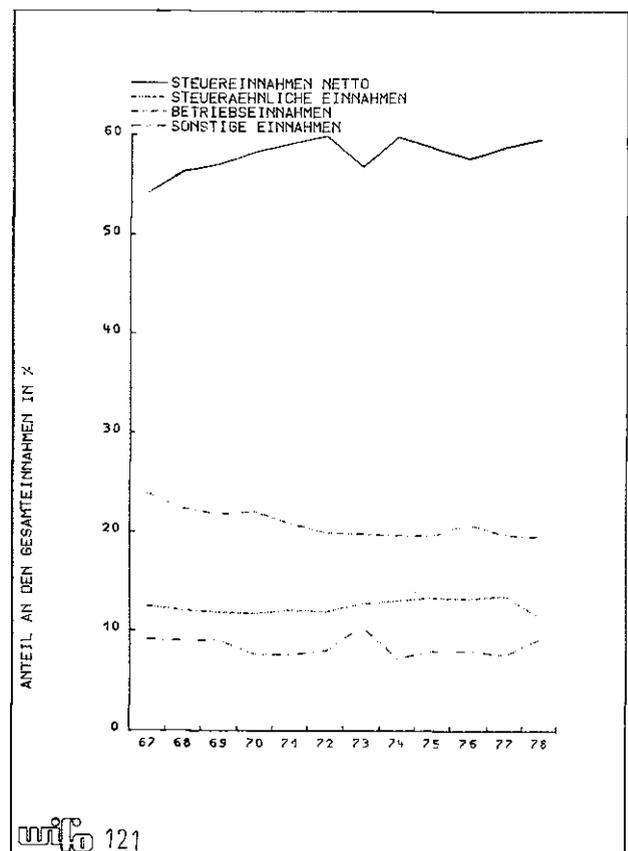
Die Finanzierung des Budgets verlagert sich wieder stärker zu den Steuern, die Senkung des Dienstgeberbeitrages zum Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen um 1 Prozentpunkt (von 6% auf 5%), der nun der Pensionsversicherung zufließt, schmälert die steuerähnlichen Einnahmen um rund 31 Mrd. S. Dieser Einnahmefall sowie die Finanzierung zusätzlicher Ausgaben für die Familien erfordert Entnahmen aus dem Reservefonds des Familienlastenausgleiches von 55 Mrd. S, die den Anteil der sonstigen Einnahmen stark erhöhen. Von diesen Entnahmen gehen jedoch keine dämpfenden Effekte aus. Die nachfragewirksamen Einnahmen steigen daher mit rund 9% schwächer als die Gesamteinnahmen (+11,9%).

Übersicht 5
Gesamteinnahmen

	1976 Erfolg	1977 Schätzung	1978 BVA	Veränderung 1978 gegen 1977 in %
	Mrd. S			
Steuern (netto)	102,7	115,5	130,9	+13,3
Steuerähnliche Einnahmen	23,8	26,7	25,2 ¹⁾	-5,6
Betriebseinnahmen	37,1	38,8	43,0	+10,8
Sonstige	14,3	15,0	20,2	+34,7
Gesamteinnahmen	177,9	196,0	219,3 ¹⁾	+11,9

¹⁾ Ohne 7,7 Mrd. S Mehreinnahmen durch Kindergeldumstellung und Aufhebung der Selbstträgerschaft von Bahn und Post bei Familien- und Geburtenbeihilfen.

Struktur der Gesamteinnahmen



Die nachfragewirksamen Einnahmen steigen aber dennoch stärker als das Brutto-Nationalprodukt, wodurch die Entzugseffekte stärker werden. Drei Faktoren sind für diese Entwicklung maßgebend. Erstens die *diskretionären Maßnahmen*, durch die zusätzliche Einnahmen erzielt werden sollen, zweitens die *Progressionswirkung* in der Lohn- und Einkommensteuer, drittens der Wegfall von Faktoren, die in den vergangenen Jahren die Zuwachsraten der Steuern dämpften. Alle drei Faktoren betreffen somit fast ausschließlich Steuern und steuerähnliche Einnahmen.

Übersicht 6

Steuereinnahmen (Brutto)				
	1976 Erfolg	1977 Schätzung	1978 BVA	Veränderung 1978 gegen 1977 in %
	Mrd. S			
Steuern				
vom Einkommen	66,0	75,2	86,5 ¹⁾	+15,0
von der Einkommensverwendung	85,8	94,1	107,8	+14,6
vom Vermögen und Vermögensverkehr	5,1	5,7	6,6	+15,8
von Einfuhren	5,9	5,7	5,4	-5,3
Summe	162,8	180,7	206,3¹⁾	+14,2

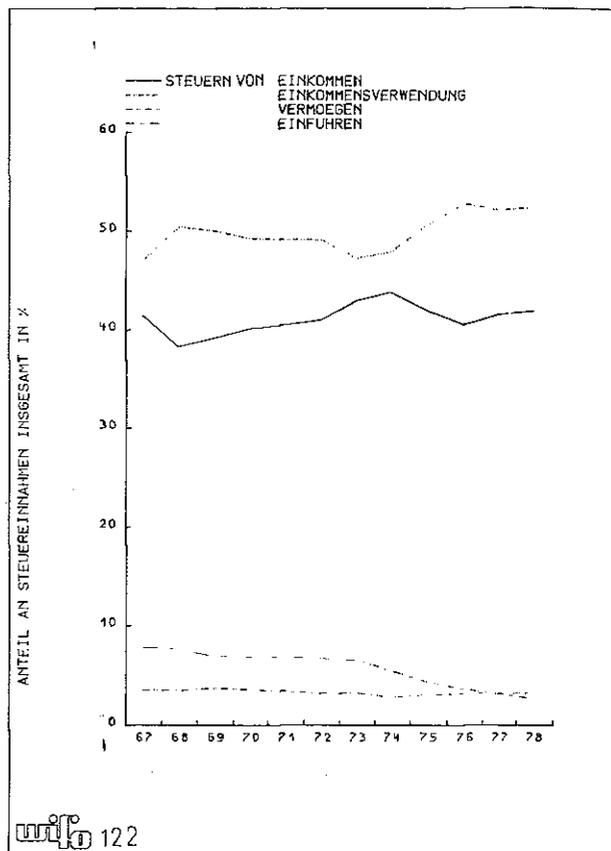
¹⁾ Ohne 6,8 Mrd. S Mehreinnahmen durch Kindergeldumstellung

Die präliminierten *Steuereinnahmen* für 1978 liegen brutto um rund 14% über dem voraussichtlichen Ergebnis 1977. Diese Zuwachsrate bedeutet einen sprunghaften Anstieg des Anteiles der Steuern am Brutto-Nationalprodukt, der auf 24,2% (1977: 22,6%) zunimmt. Die dem Bund verbleibenden Steuereinnahmen steigen zwar auch überdurchschnittlich (+13,3%), doch geht der Anteil des Bundes an den gesamten Steuereinnahmen, der 1977 stark gestiegen war, wieder etwas zurück (1977: 63,9%, 1978: 63,5%).

Die *Mehreinnahmen* für 1978 aus den *diskretionären Maßnahmen* lassen sich nur grob schätzen. Sie dürften brutto etwas mehr als 7 Mrd. S erbringen und somit die Steuerbelastung um knapp 1 Prozentpunkt erhöhen. Der überwiegende Teil dieser Mehreinnahmen kommt aus Steuern von der Einkommensverwendung (Mehrwertsteuer, Straßenverkehrsförderungsbeitrag ab Mitte 1978¹⁾). Im Aufkommen an Steuern vom Einkommen wirken sich diese Maßnahmen im kommenden Jahr noch kaum aus. Die Auswirkungen des zweiten Abgabenänderungsgesetzes auf die Einnahmen an gewinnabhängigen Steuern werden daher erst in den folgenden Jahren spürbar. Durch die Aufhebung von Zollbegünstigungen

¹⁾ Auf die Mehrwertsteuer dürften rund 4,5 Mrd. S (brutto) Mehreinnahmen entfallen. Der Straßenverkehrsförderungsbeitrag soll 2,2 Mrd. S erbringen.

Struktur der Steuereinnahmen



gen für bestimmte Waren aus bestimmten Ländern werden von den diskretionären Maßnahmen auch die Steuern von den Einfuhren geringfügig berührt. Die Erhöhung der Höchstbeitragsgrundlage in der Krankenversicherung bringt schließlich auch ein zusätzliches Aufkommen an steuerähnlichen Einnahmen, vor allem beim Arbeitslosenversicherungsbeitrag, der außerdem von 2% auf 2,1% erhöht wurde.

Neben den diskretionären Maßnahmen bringt die *Progressionswirkung*, die im kommenden Jahr sowohl bei der Lohn- als auch der Einkommensteuer voll durchschlägt, erhebliche Mehreinnahmen. Die Belastung der steuerpflichtigen Masseneinkommen mit Lohnsteuer wird 1978 auf fast 10% (1977: 9,2%) steigen. Unterstellt man, daß 1978 die Steuerbelastung auf dem Niveau von 1977 bliebe, dann lassen sich die Mehreinnahmen aus der Progressionswirkung der Lohnsteuer auf etwa 3 Mrd. S schätzen. Auf Grund der zeitlichen Verzögerungen durch die Veranlagung läßt sich die Progressionswirkung der Einkommensteuer nur sehr schwer abschätzen. Sie dürfte annähernd 1 Mrd. S bringen. Insgesamt wurde durch die Progressionswirkung die Steuerbelastung um einen halben Prozentpunkt erhöht.

Nicht unerheblich sind die Wirkungen auf das Aufkommen, die sich durch den geringeren Einfluß dämpfender Faktoren ergeben. In den letzten Jahren war vor allem bei den gewinnabhängigen Steuern eine Reihe abschwächender Einflüsse spürbar. Die Individualbesteuerung, die rezessionsbedingten Gewinnauffälle, die Sonderabschreibung für bewegliche Anlagegüter führten dazu, daß zwischen 1974 und 1977 das Aufkommen an gewinnabhängigen Steuern stagnierte. Diese Einflüsse dürften an Gewicht verlieren und nicht unerheblich zum Ansteigen der Einnahmen an gewinnabhängigen Steuern beitragen, sie sollen um 14% mehr erbringen als 1977.

Nicht nur bei den gewinnabhängigen Steuern, sondern auch bei der Investitionssteuer wirken, im Gegensatz zu den Vorjahren, keine das Aufkommen abschwächenden Einflüsse, weil 1978 der Satz nicht verändert wird und die Effekte aus der Aussetzung 1976 an Gewicht verlieren. Der Wegfall dieser dämpfenden Faktoren könnte dazu beitragen, das Steueraufkommen um 0,2 bis 0,3 Prozentpunkte zu erhöhen.

Durch die Progressionswirkung wird das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte im kommenden Jahr um fast 1 Prozentpunkt reduziert. Der Anstieg der gewinnabhängigen Steuern, die erheblich stärker als die Gewinne zunehmen, schmälert die Liquidität der Unternehmungen. Die Maßnahmen bei den Steuern von der Einkommensverwendung sollen die Nachfrage gezielt beeinflussen.

Starke Verschiebungen in der Ausgabenstruktur

In der Struktur der präliminierten Ausgaben für 1978 läßt sich eine deutliche Verschiebung zu den Finanzierungsausgaben auf Kosten der Ausgaben für die Umverteilung erkennen. Durch das stärkere Ansteigen der Finanzierungsausgaben, vor allem jener, die nicht unmittelbar nachfragewirksam sind (Finanzschuldaufwand, Abgeltung von Subventionstarifen an die ÖBB), ist die Zuwachsrate der nachfragewirksamen Ausgaben mit 7% etwas geringer als jene der Gesamtausgaben (7,5%). Allerdings verschiebt sich die Struktur der nachfragewirksamen Ausgaben zu jenen mit größerer Wirksamkeit.

Die Verlagerung der Ausgabenstruktur zu den Finanzierungsausgaben ist vorwiegend durch den Finanzschuldaufwand bedingt, dessen Anteil an den (bereinigten) Gesamtausgaben sich 1978 auf 12% erhöht (1977 etwas mehr als 10%), wobei sowohl Tilgungen als auch Zinsen kräftig steigen. Diese Zunahme des Finanzschuldaufwandes verringert den budgetpolitischen Spielraum.

Übersicht 7

Ausgaben in ökonomischer Gliederung

	1976 Erfolg	1977 Schätzung Mrd S	1978 BVA	Veränderung 1978 gegen 1977 in %
Ausgaben zur				
Erstellung von Leistungen	104,5	112,3	120,8 ¹⁾	+ 7,6
Umverteilung	69,0	76,2	79,1 ²⁾	+ 3,8
Finanzierung	48,4	53,5	60,1	+12,3
Gesamtausgaben	221,9	242,0	260,0	+ 7,4

in % der Gesamtausgaben

	1976	1977	1978
Ausgaben zur			
Erstellung von Leistungen	47,1	46,4	46,5
Umverteilung	31,1	31,5	30,4
Finanzierung	21,8	22,1	23,1
Gesamtausgaben	100,0	100,0	100,0

¹⁾ Ohne 0,9 Mrd S Mehrausgaben im Personalaufwand durch Aufhebung der Selbstträgerschaft von Bahn und Post bei Familien- und Geburtenbeihilfen. —

²⁾ Ohne 6,8 Mrd S Mehrausgaben in den Transfers durch Kindergeldumstellung.

Um diesen Spielraum zu erweitern, wird die Finanzierung der Pensionen umgeschichtet. Neben einer Erhöhung der Beiträge, die von den Versicherten und den Arbeitgebern zu tragen ist, wird, wie bereits erwähnt, 1 Prozentpunkt des Dienstgeberbeitrages zum Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen den Pensionsversicherungen überwiesen. Außerdem wird der Prozentsatz der Ausfallhaftung des Bundes vorübergehend von 101,5% auf 100,5% herabgesetzt.

Durch diese Änderungen in der Finanzierung kann der Bundeszuschuß zu den Pensionsversicherungen verringert werden. Unter Berücksichtigung, daß ohne diese Modifikationen die Zuschüsse 1978 weiter gestiegen wären, lassen sich die Einsparungen für den Bund auf etwas mehr als 7 Mrd. S schätzen. Allerdings erhalten die Pensionsversicherungen 1978 vom Bund zusätzliche Mittel, die aus den Arbeitslosenversicherungsbeiträgen und den Überschüssen aus dem Sonderbeitrag nach dem Wohnungsbeihilfengesetz finanziert werden. Insgesamt werden 1978 aus diesen Mitteln 0,97 Mrd. S an die Pensionsversicherungen überwiesen, wovon 0,41 Mrd. S an den neugeschaffenen Ausgleichsfonds der Pensionsversicherungsträger der Unselbständigen und rund 0,56 Mrd. S an die Pensionsversicherungen der Selbständigen gehen.

Die Änderungen in der Finanzierung und die sich für den Bund ergebenden Ausgabeneinsparungen haben keinen Einfluß auf den Zuwachs der Pensionen und damit unmittelbar auf die Nachfrage. Es verschiebt sich nur die Finanzierung wieder stärker zu den Beiträgen, die von den Versicherten und den Arbeitgebern zu leisten sind. Auswirkungen auf die Nachfrage ergeben sich nur durch die Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge, die Umschichtung des einen Prozentpunktes vom Dienstgeberbeitrag zu den Pensionen hingegen schmälert die Nachfrage nicht,

weil ihr eine Entnahme aus Reserven gegenübersteht.

Die übrigen *Umverteilungsausgaben*, die den privaten Haushalten als Einkommen zufließen, steigen 1978 um 14%. Durch die Umstellung von Kinderabsetzbeträgen zu direkten Transfers wird die *Kinderförderung für einkommensschwächere Bevölkerungsgruppen* erhöht. Diese zusätzlichen Ausgaben lassen sich auf etwa 1,8 Mrd. S schätzen und vermehren die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte. Auch bei den übrigen Umverteilungsausgaben ist zum Teil mit höheren Zuwachsraten zu rechnen. Teils ist diese Entwicklung auf Gesetzesänderungen zurückzuführen, die bereits vor längerer Zeit beschlossen wurden und erst jetzt wirksam werden (etwa die zweite Etappe der Einbeziehung der Verwaltungsdienstzulage in die Pensionen der öffentlich Bediensteten), teils ist sie auf konjunkturelle Faktoren zurückzuführen (etwa die erhöhten Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung).

Übersicht 8

Ausgaben an private Haushalte

	1976 Erfolg	1977 Schätzung Mrd. S	1978 BVA	Veränderung 1978 gegen 1977 in %
Personalaufwand ¹⁾ (Aktive)	58,4	63,4	69,2 ²⁾	+9,2
Transfers an private Haushalte	69,0	76,2	79,1 ²⁾	+3,8
Summe	127,4	139,6	148,3	+6,2
In % des persönlichen Bruttoeinkommens	20,5	20,2	19,9	

¹⁾ Einschließlich Landeslehrer und personalaufwandähnliche Ausgaben im Sachaufwand. 1978 ohne 0,95 Mrd. S Dienstgeberbeiträge der Bahn und Post. —
²⁾ Ohne 6,8 Mrd. S Mehrausgaben durch Kindergeldumstellung

Neben den Transferzahlungen beeinflusst der Bund auch durch den *Personalaufwand* für aktive Bedienstete die Entwicklung der *persönlichen Bruttoeinkommen* und damit auch der Konsumnachfrage. Der Personalaufwand steigt um etwas mehr als 9%¹⁾, wobei jedoch zu berücksichtigen ist, daß von dieser Zuwachsrate rund 1/2 Prozentpunkt auf die Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge (Arbeitgeberanteil für Vertragsbedienstete) entfällt. Die Gehälter der Bundesbediensteten werden ab 1. Jänner um 8% angehoben, der Pensionsbeitrag, den die pragmatisierten Beamten zu entrichten haben und der das verfügbare Einkommen schmälert, wird allerdings auch um 1/2 Prozentpunkt erhöht.

¹⁾ Um den Vergleich mit dem Vorjahr nicht zu verzerren, wurden die ab 1978 im Personalaufwand von Bahn und Post verrechneten Dienstgeberbeiträge zum Familienlastenausgleich ausgeschieden. Unbereinigt würde der Personalaufwand für aktive Bedienstete 1978 um 10,6% steigen

Zurückhaltung bei Ausgaben für Aufträge

Aus der mäßigen Steigerung der Ausgaben für *Investitionen* und den laufenden Sachaufwand könnte eine starke Zurückhaltung des Bundes bei der Auftragsvergabe vermutet werden. Insgesamt ist für diese Ausgaben eine Ausweitung um knapp 6% vorgesehen. Unter Berücksichtigung der Preissteigerungsrate wäre daher nur eine geringfügige reale Zunahme der direkten Nachfrage des Bundes nach Gütern und Leistungen zu erwarten. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß die Zuwachsrate der Investitionsausgaben vorwiegend dadurch gedämpft wird, daß bei der Post der Anteil der für Investitionen zweckgebundenen Fernsprecheinahmen durch eine Novellierung des Fernmeldeinvestitionsgesetzes reduziert wurde, wodurch sich auch die im Bundesvoranschlag enthaltenen Investitionsausgaben um 0,9 Mrd. S verringern. Diese Ausfälle werden jedoch durch Zwischenfinanzierungen kompensiert, die nicht im Voranschlag enthalten sind. Sie schmälern daher nicht die Auftragsvergabe.

Sieht man von diesen Sonderfaktoren ab, läßt die Entwicklung der Investitionsausgaben erkennen, daß die Ausrüstungen stark forciert (+12,5%), die Ausgaben für Bauten hingegen zurückhaltend eingesetzt werden. Sowohl die Ausgaben für Straßen (+1%) als auch für Hochbauten werden nur geringfügig erhöht, so daß real mit keiner Ausweitung zu rechnen ist.

Auch bei den Ausgaben für den laufenden Sachaufwand wird versucht, die Zuwachsrate zu dämpfen und real nur geringfügig mehr als 1977 auszugeben, wobei allerdings diese Ausgaben sehr heterogen sind und zwischen den einzelnen Posten erhebliche Unterschiede bestehen.

Zurückhaltend dürfte der Bund im kommenden Jahr bei den *Finanzierungszuschüssen* sein. Zwar steigen die Ausgaben für Investitionsförderungen um rund 12 1/2%, doch ist zu berücksichtigen, daß diese Zuwachsrate zum Teil durch die Weiterleitung der (steigenden) Mauteinnahmen der Straßensondergesellschaften verursacht wird, die saldenneutral ist. Von den übrigen Investitionsförderungen werden nur die Zuschüsse für das Allgemeine Krankenhaus Wien stärker erhöht.

Übersicht 9

Ausgaben für Aufträge

	1976 Erfolg	1977 Schätzung Mrd. S	1978 BVA	Veränderung 1978 gegen 1977 in %
Investitionen	19,2	21,3	22,3	+4,7
Laufender Sachaufwand	25,4	26,5	28,3	+6,8
Investitionsförderung (einschließlich Lawinenerverbauung)	6,6	7,1	8,0	+12,7
Summe	51,2	54,9	58,6	+6,7

Die Ausgaben für *Zinsenzuschüsse*, die zwar in den laufenden Transfers enthalten sind, aber auch der Investitionsförderung dienen, werden nur geringfügig ausgeweitet (0,8 Mrd. S gegen 0,78 Mrd. S 1977). Bloß die Zinsenzuschüsse für die Landwirtschaft werden aufgestockt, jene aus dem Gewerbeverbesserungsgesetz für Gewerbe und Fremdenverkehr bleiben konstant. Diese Entwicklung geht allerdings darauf zurück, daß sich diese Ausgaben am Gewerbesteueraufkommen (verzögert um zwei Jahre) orientieren. Für den Fremdenverkehr stehen allerdings zusätzliche Mittel für Prämienaktionen zur Verfügung, die auch investitionsfördernd wirken.

Übersicht 10

Ausgaben nach Aufgabenbereichen

	1975 Erfolg	1976 Erfolg	1977 Schätzung	1978 BYA
	in % der Gesamtausgaben			
Erziehung und Unterricht	9,2	9,2	8,8	9,4
Forschung und Wissenschaft	3,4	3,3	3,1	3,1
Kunst	1,0	1,1	1,0	1,0
Kultus	0,1	0,1	0,1	0,1
Gesundheit	0,9	0,7	0,8	0,8
Soziale Wohlfahrt	25,9	25,2	24,9	23,3 ¹⁾
Wohnungsbau	0,6	0,5	0,5	0,5
Straßen	4,7	4,3	4,7	4,6
Sonstiger Verkehr	22,9	22,2	22,1	21,9 ²⁾
Land- und Forstwirtschaft	2,6	2,4	2,1	2,2
Energiewirtschaft	0,1	0,1	0,3	0,1
Industrie und Gewerbe	0,8	1,0	1,0	0,9
Öffentliche Dienstleistungen	2,0	2,1	1,8	1,9
Private Dienstleistungen	0,6	1,0	0,6	0,7
Landesverteidigung	3,9	3,7	3,7	4,0
Staats- und Rechtssicherheit	3,5	3,6	3,5	3,5
Übrige Hoheitsverwaltung	17,8	19,5	21,0	22,0
davon Finanzschuldaufland	6,8	8,9	10,2	12,0
Gesamtausgaben	100,0	100,0	100,0	100,0 ¹⁾²⁾

¹⁾ Ohne 6,8 Mrd. S Mehrausgaben durch Kindergeldumstellung — ²⁾ Ohne 0,9 Mrd. S Mehrausgaben durch Aufhebung der Selbstträgerschaft von Bahn und Post bei Familien- und Geburtenbeihilfen

Eine Aufgliederung der *Ausgaben nach Aufgabenbereichen* zeigt, in welchen Bereichen sich der Versuch, die (globale) Steigerungsrate zu dämpfen, besonders ausgewirkt hat und ob es gelungen ist, den Budgetspielraum zu vergrößern: Der Sozialbereich (Pensionszuschüsse), der sonstige Verkehr (Ausgabenabschwächung bei der Post auf Grund geringerer gebundener Einnahmen) und der Aufgabenbereich übrige Hoheitsverwaltung verlieren Anteile an den Gesamtausgaben zugunsten des steigenden Finanzschuldauflandes. Die Absicht, durch die Umschichtungen in der Finanzierung der Pensionen und durch die Herabsetzung des zweckgebundenen Anteiles der Fernsprecheinnahmen den Budgetspielraum auch bei den Ausgaben zu vergrößern, dürfte daher wegen des steigenden Finanzschuldauflandes nicht verwirklicht werden können.

Modifikation der Budgetentwicklung durch den Konjunkturausgleichshaushalt

Im gegenwärtigen Zeitpunkt läßt sich zwar noch nicht abschätzen, ob aus dem Konjunkturausgleichshaushalt Mittel freigegeben werden. Dennoch scheint es nützlich, die Wirkungen des Konjunkturausgleichshaushaltes und der Ermächtigung zusätzlich 0,85 Mrd. S Finanzschulden für die Finanzierung von Straßenbauten einzugehen, zu analysieren.

Die Ausgaben des Konjunkturausgleichshaushaltes bestehen fast ausschließlich aus Investitionen, Aufwendungen für laufenden Sachaufwand, die wie Investitionen wirken, und aus Investitionsförderungen. Dadurch ergibt sich eine große Nachfragewirksamkeit und das Produktionspotential wird stark beansprucht.

Würde der gesamte Konjunkturausgleichshaushalt freigegeben, bliebe der inlandwirksame Ausgabenüberschuß gemessen am Produktionspotential mit 3,6% fast genau so hoch wie 1975 (3,7%). Der Bund nähme auch das Produktionspotential fast so stark in Anspruch wie 1975. Allerdings wäre ein zeitlicher Anpassungsprozeß erforderlich, bis die Wirkungen voll zur Geltung kämen.

Zusammenfassung

Der Bundesvoranschlag 1978 ist durch den *Gegensatz* geprägt, daß der Bund versucht, den Ausgabenüberschuß abzubauen, um die Leistungsbilanz zu entlasten und den budgetpolitischen Spielraum wieder zu vergrößern, auf der anderen Seite aber die unterdurchschnittliche Kapazitätsauslastung und die Konjunktorentwicklung dieser Zielsetzung Grenzen setzen. Es ist außerdem zu berücksichtigen, daß die ergriffenen Maßnahmen Anpassungsprozesse erfordern und volle Wirkungen daher nur mit zeitlicher Verzögerung erwartet werden können.

Es zeigt sich, daß auf Grund der Ausgabenstruktur des Bundes Ausfälle an öffentlicher Nachfrage nicht unmittelbar durch Exporte oder inländische private Nachfrage ersetzt werden können. Es sind daher Umschichtungsprozesse notwendig. Auch bei den Einnahmen benötigen die diskretionären Maßnahmen, vor allem bei den gewinnabhängigen Steuern, einen längeren Zeitraum, um voll wirksam zu werden und außerdem dämpft auch hier die unterdurchschnittliche Kapazitätsauslastung die Effekte. Die ergriffenen Maßnahmen werden daher stärkere Entzugseffekte nach sich ziehen, als im nächsten Jahr spürbar werden. Die hohe Aufkommenselastizität der Einnahmen läßt vermuten, daß die diskretionären

Maßnahmen die Voraussetzung für eine kräftige Einnahmensteigerung geschaffen haben, wenn die Kapazitätsauslastung steigt.

Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Einnahmen- und Ausgabenwirkungen läßt eine Analyse des Bundesvoranschlags 1978 erkennen, daß die restriktiven Effekte und damit die Entlastung der Leistungsbilanz geringer sein dürfte, als eine einfache Saldenbetrachtung vermuten ließe. Allerdings werden auf Grund der zeitlichen Anpassungsprozesse, und weil die ergriffenen Maßnahmen erst zum Teil später budgetwirksam werden, die Maßnahmen

erst in einer sich über mehrere Jahre erstreckenden Analyse umfassend beurteilt werden können.

Wenn neben dem Grundbudget im kommenden Jahr auch der Konjunkturausgleichshaushalt eingesetzt würde, dann wären vom Budget expansive Effekte zu erwarten. Der Abgang würde sich erhöhen. Eine Freigabe des Konjunkturausgleichshaushaltes würde bedeuten, daß die Zielsetzung des Abbaues des Ausgabenüberschusses, für eine Entlastung der Leistungsbilanz zugunsten einer Nachfragestärkung im Inland verschoben würde.

Gerhard Lehner