

Genser, Bernd; Holzmann, Robert

Working Paper

Bereit für den EWR? Die österreichische Finanzpolitik in den Jahren 1989 und 1990

Diskussionsbeiträge - Serie II, No. 187

Provided in Cooperation with:

Department of Economics, University of Konstanz

Suggested Citation: Genser, Bernd; Holzmann, Robert (1992) : Bereit für den EWR? Die österreichische Finanzpolitik in den Jahren 1989 und 1990, Diskussionsbeiträge - Serie II, No. 187, Universität Konstanz, Sonderforschungsbereich 178 - Internationalisierung der Wirtschaft, Konstanz

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/101586>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

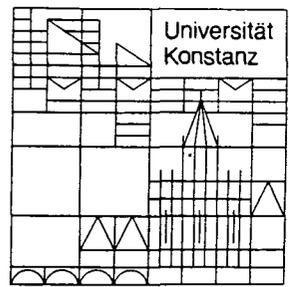
Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Sonderforschungsbereich 178
„Internationalisierung der Wirtschaft“

Diskussionsbeiträge

Juristische
Fakultät

Fakultät für Wirtschafts-
wissenschaften und Statistik

Bernd Genser
Robert Holzmann

Bereit für den EWR?
Die österreichische Finanzpolitik
in den Jahren 1989 und 1990

Postfach 5560
D-7750 Konstanz

Serie II — Nr. 187
August 1992

SEP. 1992 Weltwirtschaft
Kiel

113 - 187 S.

BEREIT FÜR DEN EWR?

Die österreichische Finanzpolitik

in den Jahren 1989 und 1990

**Bernd Genser
Robert Holzmann**

Serie II - Nr. 187

August 1992

Bereit für den EWR ?

Die österreichische Finanzpolitik in den Jahren 1989 und 1990

BERND GENSER UND ROBERT HOLZMANN

Zusammenfassung

Die Arbeit analysiert die finanzpolitische Entwicklung der Jahre 1989 und 1990 in Österreich. Neben einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung des öffentlichen Sektors sowie der öffentlichen Haushalte von Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungsträgern bildet der Bundeshaushalt traditionell den Schwerpunkt der Analyse. Die wesentlichsten Ergebnisse der Studie sind: (i) Die im Berichtszeitraum weitergeführten Konsolidierungsbemühungen des Bundes werden allein von der Ausgabenseite getragen, wobei Ausgaben- und Einnahmenquote in beiden Berichtsjahren sinken. Aufgrund der auch weiterhin zurückhaltenden Ausgabenpolitik der Haushalte der nachgeordneten Gebietskörperschaften sinkt die gesamtwirtschaftliche Ausgabenquote (in Prozent des BIP) erstmals seit 1980 wieder unter 50 Prozent. (ii) Die 1989 wirksam werdende Steuerreform folgt dem internationalen Trend des "tax cut cum base broadening" der Faktoreinkommen. Bei der Einkommensteuer wird der Spitzensteuersatz auf 50 Prozent gesenkt, so daß 1991 unter den EG Ländern nur mehr Portugal und Großbritannien eine geringere Maximalsteuerbelastung aufweisen. Bei der Körperschaftsteuer wird ein einheitlicher Proportionaltarif von 30 Prozent eingeführt, womit Österreich 1991 die niedrigste tarifliche Steuerbelastung für thesaurierte Körperschaftsgevinne unter den OECD Ländern aufweist. Insgesamt kann dem österreichischen Steuersystem uneingeschränkt Europareife für den geplanten EG-Beitritt zugestanden werden. (iii) Die ausgabenseitige Sanierung des Budgets wird in hohem Maße vom äußerst günstigen Wirtschaftswachstum gestützt; der Rückgang der Ausgabenquote des Bundes um 2 Prozentpunkte des BIP wird mehrheitlich von unterproportional steigenden Ausgaben für öffentliche Dienstleistungen und für Umverteilung getragen. Die im Berichtszeitraum weiterhin aufgeschobenen oder nur ansatzweise durchgeführten Strukturreformen lassen es jedoch fraglich erscheinen, ob die restriktive Ausgabenpolitik weitergeführt werden kann. (iv) Die zahlenmäßigen Sanierungserfolge des Bundesbudgets müssen jedoch angesichts der international unüblichen Verbuchungspraxis budgetärer Transaktionen und der weiterhin großen außerbudgetären Finanzierungsoperationen in Frage gestellt werden. Zieht man international standardisierte Defizitkonzepte heran (GFS und VGR), dann sinken die Defizitquoten des Bundeshaushalts keineswegs stetig, sondern steigen bereits ab 1990 wieder deutlich an.

Summary

The paper surveys the fiscal development in Austria in 1989 and 1990. Traditionally, the survey focuses on federal budgetary policy, but also main trends of aggregate public sector fiscal operations and the budgets of the "Länder", municipalities and social security funds are analysed. The main conclusions of the paper are the following: In the observation years the ongoing attempts of reducing the federal deficit are entirely born by the expenditure side, and both public revenue and expenditure quotas (as percent of GDP) decrease. Together with the continuous restrictive budgetary policy of lower level governments, the expenditure of general government in percent of GDP for the first time since 1980 falls below 50 percent. (ii) The tax reform of 1989 follows the international trend of "tax cut cum base broadening" for factor incomes. As a result, the highest marginal tax rate on personal income has being decreased to 50 percent, leaving among EC countries in 1991 only Portugal and the UK with a lower rate. In corporate income taxation a unified flat rate of 30 percent is introduced, leaving Austria with the lowest nominal tax rate for non-distributed profits among all OECD countries in 1991. Altogether, Austrian tax policy seems to be well prepared for entering the EC. (iii) The expenditure-determined budgetary consolidation is supported by very high growth rates of real GDP, and the reduction of the expenditure share by 2 percentage points is mainly due to moderately rising expenditure for public services and redistribution. However, the postponed or ailing structural reforms cast doubt on the sustainability of a restrictive expenditure policy. (iv) The apparent success of federal budget consolidation has to be questioned in view of doubtful classification procedures and ongoing extrabudgetary activities at the federal level. Applying internationally comparable deficit concepts (GFS and SNA) reveals that the federal deficit quota in percent of GDP is not continuously decreasing but exhibits in fact a marked upward trend since 1990.

JEL: H61

Bereit für den EWR ?

Die österreichische Finanzpolitik in den Jahren 1989 und 1990

BERND GENSER UND ROBERT HOLZMANN

1 Gesamtbeurteilung

Die Berichtsjahre¹ sind die letzten beiden Jahre des Kabinetts Vranitzky I, der Wiederauflage der "Großen Koalition" von SPÖ und ÖVP, die nach den Nationalratswahlen von 1986 im Februar 1987 ihre Regierungsarbeit aufnahm.

Die gesamtwirtschaftlichen Indikatoren (Tab. 1) spiegeln einen höchst erfreulichen Ausklang der Legislaturperiode 1987-1990 wider. Das OECD-weite Wachstumshoch von 1988 setzt sich in Österreich ebenso wie in der Bundesrepublik in den beiden Folgejahren fort (real 1989: 3.7%, 1990: 4.9%), ein konjunktureller Rückgang tritt anders als in den meisten OECD-Ländern erst ein Jahr später und in abgeschwächter Form ein.

¹Der vorhergehende Berichtszeitraum ist in B. Genser und R. Holzmann: Die finanzpolitische Entwicklung in Österreich 1987-1988, in: Finanzarchiv N.F., Bd. 48, 1990, S. 143-168 kommentiert. - Der vorliegende Aufsatz stützt sich neben der explizit zitierten Referenzliteratur auf Beiträge in österreichischen wirtschaftspolitischen Zeitschriften (in alphabetischer Reihenfolge): Empirica-Austrian Economic Papers, Finanznachrichten, Das öffentliche Haushalteswesen in Österreich, Der öffentliche Sektor, Quartalshefte, Wifo-Monatsberichte, Wirtschaft und Gesellschaft, Wirtschaftsanalysen, Wirtschaftspolitische Blätter, sowie auf die jährlichen "Economic Surveys" der OECD. - Als Datenquellen dienen die Mitteilungen des Direktoriums der Österreichischen Nationalbank, die Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (Wifo-Monatsberichte) und die Statistischen Nachrichten des Österreichischen Statistischen Zentralamts (jeweils monatlich), sowie der Amtsbehelf (bzw. Arbeitsbehelf) zum Bundesfinanzgesetz, der Bundesrechnungsabschluß, die Gebarungübersichten (Bundesländer, Gemeindeverbände und Gemeinden), das Volkseinkommen, der Sozialbericht, der Bericht der Österreichischen Postsparkasse über die Finanzschuld des Bundes (Finanzschuldenbericht), das Statistische Handbuch der Österreichischen Sozialversicherung, Übersichten in den Publikationen des Bundesministeriums für Finanzen, sowie die finanzstatistischen Publikationen der OECD (alle jeweils jährlich). Der vorliegende Beitrag wurde im Juni 1992 abgeschlossen.

Die Inflation verschärft sich etwas gegenüber den für Österreich eher untypischen extrem preisstabilen Vorjahreswerten, die Teuerungsraten bleiben aber mit 2.5% 1989 und 3.3% 1990 mäßig und rund 2 Prozentpunkte unter dem OECD-Durchschnitt.

Einer der Wachstumsmotoren ist der Export (1989: 13.1%, 1990: 11.6%). 1989 steigen sowohl die Warenexporte als auch die Dienstleistungsexporte aus dem Tourismus um mehr als 14%, 1990 schwächt sich die Dynamik etwas ab. Diese im internationalen Vergleich besonders günstige Entwicklung ist vor allem darauf zurückzuführen, daß Österreich Standortvorteile im Gefolge der wirtschaftlichen Öffnung der ehemaligen mittel- und osteuropäischen Planwirtschaften nutzen kann. Der quantitativ stärkste Impuls kommt aber aus Exporten nach Deutschland (1990: +20 Mrd. S.), dem traditionellen Haupthandelspartner, wo die Nachfrage in den neuen Bundesländern einen Wachstumsschub auslöst, der auch die Importnachfrage aus Österreich kräftig belebt.

Obwohl in den beiden Berichtsjahren auch die Importe kräftig steigen (1989: 12.3%, 1990: 10.0%), dreht sich der Leistungsbilanzsaldo und wird in den Berichtsjahren wieder leicht positiv (Tab. 1). Das Hauptverdienst an dieser Saldendrehung kommt dem Tourismus zu, da die Reiseverkehrsimporte (ϕ 7.8%) erheblich schwächer wachsen als die -exporte (ϕ 11.9%) und der Überschuß der Reiseverkehrsbilanz (ohne statistische Differenz) 1990 auf nahezu 60 Mrd. S ansteigt.

Zweiter Wachstumsmotor sind die privaten Investitionen. Obwohl Sondereffekte zu stark voneinander abweichenden Zuwachsraten der Bau- und Ausrüstungsinvestitionen in den beiden Jahren führen, schwächt sich die aggregierte Wachstumsrate der privaten Bruttoinvestitionen gegenüber dem Spitzenjahr 1988 (10.0%) nur leicht ab (1989: 8.4%, 1990: 8.7%). Angebotsseitig wird die hohe Investitionsnachfrage durch die private Ersparnisbildung gestützt; trotz anhaltender Konsumdynamik steigt die Sparquote der privaten Haushalte in den beiden Berichtsjahren (1989: 11.5%, 1990: 13.2%) auf die Spitzenwerte der achtziger Jahre. Die in den letzten beiden Dezennien durchwegs um 2 bis 3 Prozentpunkte höhere Investitions- und Sparquote der österreichischen Volkswirtschaft gegenüber dem OECD-Durchschnitt (vgl. OECD Economic Surveys: Austria 1990/91, S.46ff.) erfährt damit in den Berichtsjahren eine neuerliche Akzentuierung.

Ungeachtet der Wachstumsdynamik bleibt das Arbeitslosenproblem ungelöst. Zwar steigt die Anzahl der unselbständig Beschäftigten seit 1983 beständig an, gleichzeitig wächst aber auch die Arbeitslosenrate und erreicht nach einem kurzfristigen Rückgang in den Boomjahren 1988 und 1989 schon 1990 wieder nahezu

Tabelle 1. Indikatoren der österreichischen Wirtschaftsentwicklung 1985 - 1992

Jahr	Arbeits- losenrate in %	Verbraucher- preise a/ Veränderungen	Arbeitnehmer- einkommen b/ gegenüber dem Vorjahr	BIP real c/ in %	Leistungs- bilanzsaldo in Mrd.S	BIP nominell	Export- quote d/ in % des BIP	Finanzschulden- quote e/ in % des BIP
75/79	2.0	5.7	8.4	2.7	34.8	33.0
80/84	3.4	5.5	5.7	1.4	-6.1	...	37.9	45.7
1985	4.8	3.2	5.2	2.5	-2.5	1348.4	40.7	53.3
1986	5.2	1.7	5.7	1.1	3.7	1416.0	36.9	57.8
1987	5.6	1.4	4.0	1.7	-2.7	1481.4	35.6	61.2
1988	5.3	2.0	2.9	4.0	-3.9	1561.7	37.6	61.8
1989	5.0	2.5	4.8	3.7	2.2	1663.9	39.9	61.2
1990	5.4	3.3	5.3	4.9	13.2	1789.4	41.1	60.8
1991	5.8	3.3	6.3	2.7	-2.7	1912.0	41.6	61.3
1992 f/	6.0	3.3	5.3	2.5	-2.4	2041.2	41.7	60.2

a/ Verbraucherpreisindex 1986 (verkettet mit Verbraucherpreisindex 1976).

b/ Entsprechend Tab. 2.4 der Statistischen Übersichten (Beilage zu den Wifo-Monatsberichten).

c/ In Preisen von 1983 (Neuberechnung).

d/ Exporte i.w.S. (laufende Preise).

e/ Bund, Länder, Gemeinden und Sonderfinanzierungsgesellschaften.

f/ Wifo-Prognose (Dezember 1991) und eigene Schätzungen.

Quelle: Wifo-Monatsberichte, Statistische Nachrichten, Finanzschuldenbericht.

den bisherigen Spitzenwert (Tab. 1). 1991 wird dann mit 185.000 vorgemerkten Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt ein neuer Höchstwert von 5.8% registriert. Im internationalen Vergleich nehmen sich Österreichs Arbeitsmarktprobleme immer noch wenig besorgniserregend aus, zumal, wenn anstelle der amtlichen österreichischen Arbeitsmarktstatistik die standardisierten OECD-Werte herangezogen werden, die in den Berichtsjahren noch um 1.8 Prozentpunkte niedriger liegen. Die Arbeitslosenstatistik wird nach wie vor durch den frühen Ruhestandseintritt österreichischer Arbeitnehmer, zahlreiche Vorruhestandsprogramme und die niedrige Erwerbsquote der Frauen geschönt, die demographische Entwicklung und die Finanzierungsprobleme der Pensionsversicherung werden die Arbeitslosenraten jedoch zunehmend weniger auf diese Art niedrig halten lassen.

Als nicht nachhaltig entschärft muß weiterhin das Haushaltsdefizit des Bundes angesehen werden. Zwar signalisieren sinkende Budgetdefizite von 5.2% 1986 bis 3.5% 1990 eine erfolgreiche Budgetkonsolidierung, nur leicht verzögert gegenüber dem Zeitplan der Regierungserklärung. Im Gegensatz zu Konsolidierungsprogrammen am Beginn der achtziger Jahre erfolgt die Dämpfung der Staatsverschuldung auch nicht über höhere Abgaben sondern durch Restriktion des Ausgabenwachstums. Allerdings beschert eine Vielzahl der budgetentlastenden Ausgabenmaßnahmen dem Staat nur eine kurze Atempause. Sowohl Erneuerungs- und Instandhaltungsinvestitionen als auch Produktivitäts- und Inflationsabgeltungen bei Aktivbezügen und Transferprogrammen lassen sich nur kurzzeitig aufschieben. Dieser Nachholbedarf wird, wie schon 1991 deutlich sichtbar, gemeinsam mit der kaum gedämpften Ausgabendynamik beim Schuldendienst, bei der Sozialversicherung und beim Personalaufwand die Budgetprobleme der kommenden Haushaltsjahre bestimmen.

Während sich aber beim Staatsschuldendienst eine gewisse Entspannung durch einen mögliche Rückgang des internationalen Zinsniveaus mittelfristig importieren läßt, erfordert eine Budgetentlastung bei den Personalausgaben und der Finanzierung des Sozialsystems Weichenstellungen im Inland. Lösungen für und Entscheidungen über eine finanziell vertretbare Reorganisation der öffentlichen Verwaltung und der sozialen Sicherung stehen aber immer noch aus.

Als finanzpolitisch bedeutsame Aktivitäten der Berichtsjahre sind die Steuerreform, die Privatisierung und das Beitrittsansuchen zur EG anzusehen.

1989 tritt die "Große Steuerreform" in Kraft, mit der die Koalitionsregierung die internationale Tendenz des "tax cut cum base broadening" aufgreift und umsetzt. Bemerkenswert ist hier die Abkoppelung von der deutschen Steuerreform durch markantere Senkungen der Grenzsteuersätze, so daß seit 1989 erstmals die tariflichen Spitzensätze der Einkommen- und Körperschaftsteuer (mit 50% bzw.

30%) unter den deutschen Sätzen liegen.

Die quantitativ bedeutsamste "Privatisierungsaktivität" der Berichtsjahre ist eine fiskalisch motivierte Finanztransaktion zur Budgetkosmetik; der Verkauf des Münzamtes an die Zentralbank kompensiert nahezu die Hälfte des 1989 kassenwirksamen Steuerausfalls der Steuerreform. Diese Transaktion stellt jedoch strukturpolitisch ebensowenig eine echte Privatisierung dar, wie der Verkauf von Bundesanteilen an staatlichen Kraftwerken an die staatliche Verbundgesellschaft. Finanzpolitisch bedeutsam wäre vielmehr ein glaubwürdiger, mittelfristiger Rückzug des Bundes aus dem verstaatlichten Industrie-, Energie- und Bankenbereich, um damit flexiblere Organisationsstrukturen zu schaffen (wie es mit der Austrian Industries AG als börsenfähiger Industrieholding versucht wird) und die Risikokapitalzufuhr nicht durch strukturkonservierende staatliche Mehrheitsbeteiligungen zu gefährden.

Mit dem Beitrittsantrag zur EG (Juli 1989) erklärt sich die Regierung bereit, Österreich als präsumptivem Nettozahler im Binnenmarkt fiskalische Belastungen aufzuerlegen, sie signalisiert aber gleichzeitig das Ziel einer langfristigen Orientierung an Markt- und Wettbewerbsstrukturen, unter denen traditionell geschützte Branchen, etwa auf dem Kredit- und Versicherungssektor oder öffentliche Auftragnehmer, ihre regulierungs- oder kontraktbestimmten Renten verlieren werden. Für die Finanzpolitik bedeutet der EG-Beitritt de jure einen Verlust an finanz- und steuerpolitischem Spielraum, den Österreich allerdings de facto aufgrund seiner engen wirtschaftlichen Verflechtung mit den EG-Staaten auch bisher nicht nutzen konnte und wollte. Die positiven ökonomischen Erfahrungen aus dem Verzicht auf eine abgekoppelte österreichische Geldpolitik in den letzten beiden Jahrzehnten lassen den Schluß zu, daß ein freiwilliges steuer- und finanzpolitisches Alignment im Binnenmarkt ebenfalls den Strukturwandel der österreichischen Wirtschaft beschleunigen und deren Wettbewerbsfähigkeit langfristig sichern hilft.

2 Der öffentliche Sektor im Wirtschaftskreislauf

In den Gesamtrechnungsdaten schlagen sich die ausgabenseitigen Konsolidierungsbemühungen und die Steuerreform deutlich nieder. Alle Staatsquoten, die in diesem Chronikbeitrag traditionell angeführt werden (Tab. 2), signalisieren 1989 und 1990 einen markanten Rückgang, lediglich die Einnahmenquote steigt 1990 bereits wieder leicht an. Die sinkende Nettoverschuldung in beiden Berichtsjahren

Tabelle 2: Der öffentliche Sektor im Wirtschaftskreislauf

	Staatsquoten in Prozent des BIP			
	1988	1989	1990	1991 a/
Wertschöpfungsquote				
nominell	13.5	13.3	13.1	13.2
real b/	13.1	12.7	12.3	12.3
Ausgabenquote c/	51.1	50.0	49.6	49.7
Abgabenquote d/	42.3	41.5	41.8	42.0
	Transaktionen in Milliarden S			
Laufende Einnahmen	738.0	772.3	835.6	895.9
davon in %				
-Einkommen aus Besitz und Unternehmung	4.2	4.3	4.3	4.2
-Indirekte Steuern	34.5	35.1	34.6	33.9
-Direkte Steuern	29.1	27.8	28.6	29.4
-Sozialversicherungsbeiträge	26.0	26.5	26.4	26.4
Laufende Ausgaben	718.8	752.4	804.2	862.8
davon in %				
-Öffentlicher Konsum	40.1	40.3	39.9	39.5
-Zinsen für die Staatsschuld	8.6	8.8	9.1	9.4
-Subventionen	6.3	6.0	6.0	6.1
-Sozialtransfers	44.4	44.2	44.3	44.4
Bruttovermögensbildung				
-Öffentliches Sparen	19.2	19.9	31.4	33.1
-Abschreibungen	11.8	12.2	12.8	13.0
-Kapitaltransfers netto	27.3	23.0	25.3	25.5
-Liegenschaftserwerb netto	0.6	0.6	-0.1	0.5
-Bruttoinvestitionen	50.7	55.2	57.5	62.3
Nettoschuldaufnahme	47.6	46.7	38.5	42.2

a/ Wifo-Prognose (Dezember 1991)

b/ in Preisen von 1983.

c/ Laufende Ausgaben, Bruttoinvestitionen, Liegenschaftserwerb und Kapitaltransfers.

d/ Direkte Steuern, indirekte Steuern und Sozialversicherungsbeiträge.

Quelle: Arbeitsbehelf zum Bundesfinanzgesetz 1992, eigene Berechnung.

liefert erste Hinweise für nominelle Konsolidierungserfolge der Bundesregierung.

Die Steuerreform 1989 führt zu einer Entlastung bei den direkten Steuern, bei sinkender Steuerquote steigt damit die fiskalische Bedeutung der anderen Abgabenformen. Die Progressionseffekte schlagen aber schon 1990 wieder zugunsten der direkten Steuern durch, und die Abgabenquote steigt wieder an. Wesentlichen Anteil hieran hat die gute Konjunktur und das Wachstum der nominellen Lohn- und Gewinneinkommen.

Die von der Ausgabenseite getragenen Konsolidierungsbemühungen führen 1990 zu einem vorläufigen Tiefstand der Ausgabenquote; erstmals seit 1980 sinkt der Wert wieder unter 50%. Diese Trendwende, welche bereits 1988 eingeleitet wurde, ist allerdings nicht nur der Bundesebene zuzuschreiben, die Länder und Gemeinden haben in den achtziger Jahren stets eine zurückhaltende Ausgabenpolitik verfolgt. Während etwa über das ganze Jahrzehnt die laufenden Ausgaben des Bundes mit einer Elastizität von 1.16 rascher wachsen als das BIP, steigen die Ausgaben der Länder und Gemeinden mit dem BIP (Elastizität 1.01).

In den Berichtsjahren wachsen vor allem die Zinsen für die Staatsschuld (1989: 7.3%, 1990: 9.8%) überproportional, alle sonstigen Ausgabenkomponenten steigen schwächer als das BIP. Der sinkende Anteil des öffentlichen Konsums geht ebenso wie die sinkende Wertschöpfungsquote weitgehend auf die unterproportionale Entwicklung der öffentlichen Lohnsumme zurück, für die wiederum mäßige Lohnsteigerungen, aber nicht die Zahl der öffentlich Bediensteten verantwortlich sind. Auch der relative Rückgang der Subventionen ist eher mit einer temporären Zurückhaltung in der Förderung einzelner Wirtschaftsbereiche als mit einer grundsätzlichen Änderung in der wirtschaftspolitischen Ausrichtung erklärbar. Dies gilt auch für den gleichbleibenden Anteil der Sozialtransfers, welche zudem von der kurzfristigen Entspannung auf dem Arbeitsmarkt profitieren.

Der relative Rückgang der laufenden Ausgaben bei steigender Einnahmenquote im Jahre 1990 läßt das öffentliche Sparen kräftig ansteigen und erlaubt es, höhere Bruttoinvestitionen und Kapitaltransfers mit einer gegenüber dem Vorjahr deutlich verringerten Nettoschuldaufnahme zu finanzieren.

3 Einnahmenpolitische Maßnahmen des Bundes

Die Budgetkonsolidierung wird in den Berichtsjahren von der Einnahmenseite her nicht gestützt. Die durchschnittliche Elastizität bezogen auf das BIP liegt im

Jahresvergleich 1988/90 unter 0,8, die Bundeseinnahmenquote sinkt von 28,9% 1988 auf 28,7% 1989 und auf 28,0% 1990 (Tab. 3). Trotz des Einnahmenausfalls bei den öffentlichen Abgaben infolge der "Großen Steuerreform" tragen aber die Steuern mit einer Aufkommenselastizität von 0,92 noch am geringsten zum Rückgang der Einnahmenquote bei.

Der Rückgang der Steuereinnahmen des Bundes (einschließlich der nunmehr den Steuern zugezählten zweckgebundenen Steueranteile für die Bundesfonds) von 17,0% des BIP 1988 auf 16,5% 1989 fällt einerseits stärker aus als geplant, da das Lohnsteueraufkommen, an dem der Bund mit nahezu 2/3 beteiligt ist, gegenüber dem Voranschlag noch um weitere 4 Mrd. S (und damit um rund 16 Mrd. S gegenüber 1988) zurückbleibt. Andererseits wachsen aber vor allem konjunkturell bedingt die veranlagte Einkommensteuer (Bundesanteil rund 49%), die Körperschaftsteuer und die Bundesgewerbsteuer (ausschließliche Bundesabgaben) sowie einige Verbrauch- und Verkehrsteuern so stark, so daß der Nettoabgabenertrag des Bundes den Budgetvoranschlag um 3,5 Mrd. S übersteigt.

Fiskalisch scheint dieser relative Rückgang der Steuereinnahmen des Bundes (-0,5 Prozentpunkte gemessen am BIP) durch eine Ausweitung an sonstigen Einnahmen (+0,6 Prozentpunkte) mehr als kompensiert (Tab. 3). Diese Ausweitung, verursacht durch Mehreinnahmen von rund 10 Mrd. S im Budgetvollzug 1989 gegenüber dem Voranschlag, ist jedoch überwiegend durch finanzielle Transaktionen bedingt, wobei den Mehreinnahmen korrespondierende Mehrausgaben gegenüberstehen. Dies betrifft die Verbuchung von Zinserträgen (+5,2 Mrd. S) und Zinskosten aus Währungstauschgeschäften, die nach einer Novelle zum Bundeshaushaltsgesetz im Bundesrechnungsabschluß ab 1989 brutto verbucht werden, im Voranschlag jedoch noch nicht ausgewiesen sind; weiters höhere Einnahmen aus zweckgebundenen Rücklagen (+2,1 Mrd. S), sowie höhere zweckgebundene Einnahmen aus der staatlichen Ausfuhrförderung (+3,7 Mrd. S). Klammert man im Zeitvergleich die bilanzverlängernden Swaptransaktionen aus, so fällt der relative Rückgang der Bundeseinnahmen mit einer durchschnittlichen Elastizität von 0,70 noch ausgeprägter aus, die Einnahmen/BIP-Quote sinkt von 28,9% 1988 auf 28,4% 1989 und 27,7% 1990.

Für den weiteren relativen Einnahmenrückgang 1990 sind im Gegensatz zum Vorjahr nicht die Steuern sondern ausschließlich die geringe fiskalische Ergiebigkeit der steuerähnlichen Einnahmen und der Betriebseinnahmen sowie um 10 Mrd. S geringere "sonstige Einnahmen" verantwortlich. Obwohl in dieser letzteren Einnahmenkategorie wiederum spezielle Finanztransaktionen eine erhebliche Abweichung von den Voranschlagsansätzen hervorrufen, ist der Niveaurückgang gegenüber 1990 primär auf die geringeren Veräußerungserlöse zurückzuführen.

Tabelle 3: Einnahmen des Bundes und öffentliche Abgabenstruktur (in Mrd. S)

	1988	1989	1990	1991 a/	E90/88 b/
Bundeseinnahmen	451.3	478.0	501.9	556.8	0.78
davon in Prozent					
Steuern	58.8	57.3	59.9	58.5	0.92
Steuerähnliche Einnahmen	11.3	11.3	11.2	10.7	0.70
Betriebseinnahmen	17.0	16.6	16.3	15.2	0.46
Sonstige Einnahmen	12.9	14.8	12.6	15.6	0.61
Anteil des Bundes am Bruttosteueraufkommen in %	66.1	66.4	66.5	66.6	0.82
Bruttosteueraufkommen c/ davon in Prozent	375.2	387.2	425.4	464.8	0.92
Direkte Steuern	45.6	43.8	45.8	47.4	0.96
davon					
-Lohnsteuer	27.7	22.7	24.8	26.2	0.10
-Veranlagte Einkommensteuer	7.2	8.1	7.9	7.7	1.63
-Kapitalertragsteuer	0.4	0.8	0.5	0.5	2.75
-Kapitalertragsteuer auf Zinsen	0.0	0.9	1.7	2.1	...
-Körperschaftsteuer	3.1	3.7	3.2	3.3	1.32
-Gewerbesteuer	1.8	2.0	2.0	1.9	1.68
-Vermögensteuer	1.5	1.6	1.7	1.7	1.77
Indirekte Steuern	54.1	55.9	53.9	52.3	0.90
davon					
-Umsatzsteuer	36.1	37.4	36.3	35.2	0.96
-Einfuhrabgaben d/	1.7	1.7	1.6	1.5	0.31
-Verbrauchssteuern e/	8.2	8.2	7.7	7.4	0.39
-Gebühren	1.7	1.8	1.7	1.7	1.06
-Verkehrssteuern f/	5.6	6.0	6.0	5.9	1.46

a/ Vorläufiger Gebarungserfolg 1991.

b/ Logarithmische Elastizität in bezug auf BIP.

c/ enthält neben direkten und indirekten Steuern noch in geringem Ausmaß Resteingänge von weggefallenen Abgaben und Einnahmen aus Nebenansprüchen (z.B. Geldstrafen).

d/ i.w. Zölle und Ausgleichsabgaben.

e/ i.w. Mineralölsteuer, Tabaksteuer.

f/ i.w. Kfz-Steuer, Versicherungssteuer, Grunderwerbsteuer.

Quelle: Arbeitsbehelf zum Bundesfinanzgesetz 1992, Wifo-Monatsberichte und eigene Berechnung.

Während 1989 (von geplanten 11.9 Mrd. S) 11.1 Mrd. S aus der Privatisierung von Bundesvermögen in das Budget fließen, werden 1990 nur noch 1.8 Mrd. S erzielt. Über das geplante Ausmaß hinaus kann die Einnahmелücke 1990 jedoch größtenteils durch die rasch steigenden direkten Steuern geschlossen werden. Die Steuerprogression läßt das Lohnsteueraufkommen 1990 mit einer Aufkommenselastizität von 2.5 wesentlich rascher ansteigen als geplant. Zudem erbringt die Kapitalertragsteuer auf Zinsen infolge des Zinsanstiegs 7.2 Mrd. S anstelle der veranschlagten 4.5 Mrd. S. Der Bund erwirtschaftet damit aus den Steuern einen Mehrertrag von über 26 Mrd. S gegenüber 1989, rund 9 Mrd. S mehr als im Voranschlag geplant.

1991 setzt sich das kräftige Wachstum der Steuern fort, Steuerprogression und Gewinnentwicklung lassen die direkten Steuern wiederum stärker steigen als veranschlagt. Die Lohnsteuerbelastung der Masseneinkommen erreicht mit rund 10% nahezu das Niveau vor der Steuerreform (1988: 10.5%). Dennoch wird das Budgetkonsolidierungsziel 1991 nur durch Rücklagenauflösungen erreicht, die mit 22.4 Mrd. S noch höher ausfallen als zunächst veranschlagt. Nach der Ausschöpfung dieser Finanzierungsquelle ist jedoch der Spielraum für einnahmenseitige Konsolidierungsschritte sehr gering, zumal das Regierungsprogramm des Kabinetts Vranitzky II für die angekündigte 2. Etappe der Steuerreform zwar keine Steuerentlastung aber doch Aufkommensneutralität versprochen hat.

3.1 Die Steuerreformmaßnahmen der Berichtsjahre

Die vom Kabinett Vranitzky I bei Amtsantritt angekündigte und 1988 vom Parlament verabschiedete Große Steuerreform folgt dem internationalen Trend des "tax cut cum base broadening" der Faktoreinkommensbesteuerung.

Die Einkommensteuerreform (EStG 1988, BGBl 1988/400) umfaßt eine Neugestaltung des Einkommensteuertarifs, bei der die Anzahl der Tarifstufen von 10 auf nunmehr 5 reduziert und die jeweiligen Grenzsteuersätze deutlich verringert werden. Bedeutung im internationalen Vergleich kommt dabei insbesondere dem Höchststeuersatz zu, der von 62% auf 50% gesenkt wird. Die Tarifkorrektur an der Spitze fällt damit deutlich markanter aus als die von hoher politischer Publizität begleitete deutsche Tarifreform 1986/88/90, die den Höchstsatz von 56% auf 53% senkt. 1991 haben damit unter den EG-Ländern nur Portugal und Großbritannien (jeweils 40%) eine tarifliche Maximalsteuerbelastung, die unter der österreichischen liegt.

Die Ausgestaltung der fünf Tarifstufen mit jeweils konstanten Grenzsteuersätzen von 10%, 22%, 32%, 42% und 50% senkt die tarifliche Grenzsteuerbe-

lastung für alle Steuerpflichtigen deutlich ab, obwohl der Eingangssatz von 10% praktisch nicht zur Anwendung kommt, weil die Steuerbelastung in der Eingangstarifstufe (bis 50 000 S Jahreseinkommen) durch die Gewährung eines allgemeinen Absetzbetrages von 5 000 S null ist. Neben dem allgemeinen Absetzbetrag, der in der Tarifreform um rund ein Viertel abgesenkt wird, werden auch die weiteren tariflichen Absetzbeträge neu festgelegt und tendenziell gesenkt (Tab. 4). Allerdings entlastet die neue Tarifstruktur alle Steuerpflichtigen, die tariflichen Durchschnittssteuersätze sinken im Bereich der Masseneinkommen zwischen 8 und 10 Prozentpunkten, in den beiden oberen Tarifstufen (über 300 000 S Jahreseinkommen) bis zu 13 Prozentpunkte.

Eine zusätzliche Steuerentlastung erfahren Alleinverdiener und Alleinerhalter mit Kindern, deren zusätzlicher Absetzbetrag auf 1800 S pro Jahr und Kind verdreifacht wird. Abgesehen von dieser steuersystematisch problematischen Diskriminierung von Kindern zwischen Ein- und Mehrverdienerhaushalten im der österreichischen Individualbesteuerung, muß diese Regelung als Folge eines Urteils des Verfassungsgerichtshofes des Jahres 1991 erweitert werden, da die Verfassungsrichter die unzureichende Berücksichtigung von Kindern als leistungsfähigkeitsminderndes Element der Einkommensteuerbemessung als verfassungswidrig erkannt haben.

Die Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage umfaßt die Abschaffung von Steuerbegünstigungen im persönlichen wie auch im beschäftigungsbezogenen Bereich. Die Förderung der privaten Versicherungsvorsorge, der Wohnraumschaffung und des Sparens unterliegt nunmehr einer kumulativen Begrenzung von 40 000 S pro Jahr, darüberhinaus werden die geförderten Ausgaben nur mehr zur Hälfte als Sonderausgaben anerkannt. Für unselbständig Erwerbstätige werden bisher steuerfreie Sachleistungen und Lohnzuschläge steuerpflichtig. Die bisher als Steuerfreibeträge pauschalierten Aufwendungen für die tägliche Fahrt zur Arbeit (Kfz-Pauschale) werden über einen allgemeinen Verkehrsabsetzbetrag von 4 000 S jährlich berücksichtigt. Nur das Pendeln zu einem über 20 km entfernten Arbeitsplatz kann durch weitere gestaffelte Freibeträge steuerlich berücksichtigt werden. Nicht angetastet wurde hingegen die weitgehende Steuerfreiheit (Freibetrag 8 500 S jährlich, Steuersatz 6%, ermäßigt auf 2%, 1% und 0% nach Kinderzahl) des in praktisch allen Dauerdienstverhältnissen gezahlten 13. und 14. Monatsgehalts.

In der Besteuerung der Gewinneinkommen wird die vorzeitige Abschreibung endgültig abgeschafft. Die Dotierung von Investitionsrücklagen wird auf 10% des Gewinnes halbiert, sie kann nach Wegfall der vorzeitigen AfA auch nur mehr gegen den weiterhin gewährten Investitionsfreibetrag (kalkulatorischer Aufwand von maximal 20% der Anschaffungs- oder Herstellungskosten bestimmter Investi-

Tabelle 4: Einkommensteuerbelastung eines Durchschnittshaushalts (in S) a/

	1988	1989	1990
Bruttojahreseinkommen	213424	223288	240209
Freibeträge	63653	61071	64073
-Sonderausgaben-Pauschbetrag	3276	1638	1638
-Pflichtbeiträge b/	35938	37598	39726
-Werbungskosten-Pauschbetrag	4914	1800	1800
-Freibetrag für sonstige Bezüge	8500	8500	8500
-steuerfreie Bezugssteile c/	11025	11535	12409
Steuerpflichtiges Einkommen d/	149771	162217	176136
Tarifliche Einkommensteuer e/	32114	24917	27603
Steuerabsetzbeträge	17560	18100	18100
-allgemeiner Absetzbetrag	8460	5000	5000
-Alleinverdiener-Absetzbetrag	3900	4000	4000
-Kinderzuschlag zum Absetzbetrag	1200	3600	3600
-Arbeitnehmerabsetzbetrag	4000	1500	1500
-Verkehrsabsetzbetrag	-	4000	4000
Einkommensteuerzahlung	14554	6817	9503
in Prozent des Bruttoeinkommens	6.8	3.1	4.0

a/ Alleinverdiener, Arbeitnehmer, verheiratet, 2 Kinder, Durchschnittseinkommen.

b/ Gesetzliche Sozialversicherung, Wohnbauförderung und Arbeiterkammerumlage.

c/ Durchschnittswert.

d/ einschließlich der steuerfreien sonstigen Bezüge nach Par. 67 EStG (i.w. 13. und 14. Monatsbezug).

e/ einschließlich der Lohnsteuer auf sonstige Bezüge (fester Satz 1 Prozent).

Quelle: OECD (1991): The tax/benefit position of production workers, Paris, eigene Berechnung.

tionsgüter mit einer Mindestnutzungsdauer von vier Jahren) aufgelöst werden. Abgeschafft wird auch die steuerbegünstigte Rücklage für nicht entnommenen Gewinn, eingeschränkt werden Steuerbegünstigungen für Veräußerungsgewinne, Spekulationsgewinne und Einkünfte aus Urheberrechten.

Als Beitrag zur Schließung von Steuerlücken kann der Ausbau der Quellenbesteuerung angesehen werden. Neben der ab 1989 von 20% auf 25% angehobenen Kapitalertragsteuer auf Dividenden, Gewinnanteile, etc. wird eine "kleine" Kapitalertragsteuer auf Zinsen von 10% erhoben. Im Gegensatz zur zeitgleichen Einführung in Deutschland haben die geäußerten Befürchtungen über eine steuerinduzierte Kapitalflucht nicht zu einer Rücknahme der Entscheidung geführt, die Erwartungen hinsichtlich des Aufkommens sind in den Berichtsjahren sogar durchwegs übertroffen worden. Eine fundierte Untersuchung, ob die Quellensteuer die effektive Besteuerung von Zinsen gemäß der persönlichen Grenzsteuerbelastung verbessert hat, steht jedoch noch aus.

Die Reform der Körperschaftsteuer (KStG 1988, BGBl 1988/401) wird gleichfalls von dem Signal der Steuersatzsenkung dominiert. Mit dem Übergang vom progressiven Stufendurchschnittssatztarif (vier Stufen von 30% bis 55%) zu einem einheitlichen Proportionaltarif von 30% weist Österreich 1991 die niedrigste tarifliche Steuerbelastung für thesaurierte Körperschaftsgewinne unter den OECD-Ländern auf. Die Ausschüttungsbegünstigung (halber KSt-Satz) fällt weg, die Doppelbelastung der Dividenden wirkt für den Anleger aber kaum diskriminierend, da die persönliche Einkommensteuer auf diese Kapitalerträge weiterhin nur mit dem halben tariflichen Satz erhoben wird. Mit der KSt-Reform wird die Rechtsformneutralität der Gewinnbesteuerung aufgegeben und ein massiver Anreiz zur Kapitalakkumulation in Kapitalgesellschaften gesetzt. Während die Kapitalmobilität über den Thesaurierungsanreiz gebremst wird, werden Kapitalflüsse über Erträge aus inländischen Kapitalbeteiligungen und aus ausländischen Schachtelbeteiligungen von der Körperschaftsteuer befreit. Als zusätzliche Unternehmenssteuerentlastung gestattet das KStG 1988 erstmals, die betriebliche Vermögensteuer und das Erbschaftsteueräquivalent als Sonderausgaben abzusetzen. Im Widerspruch zu diesen unternehmensfreundlichen und allokatonsfördernden neuen Gewinnsteuerregelungen steht der Wegfall der degressiven Abschreibung, die bis 1988 als "Sonderform" der vorzeitigen AfA gestattet ist. Die effektive Gewinnsteuerbelastung österreichischer Körperschaften wird im internationalen Vergleich erheblich verringert, wenngleich nach wie vor die Gewerbesteuer vom Gewerbeertrag (trotz der zehnpromzentigen Senkung des Steuersatzes) und die betrieblichen und persönlichen Vermögensteuern die Wettbewerbssituation weiter verzerren.

Auf dem Gebiet der indirekten Steuern ist seit 1989 eine steuerliche Entlastung von Wein wirksam, der nurmehr mit einer Alkoholabgabe von 5% belegt wird (gegenüber dem Regelsteuersatz von 10%), wobei der Satz Mitte 1992 auf Null reduziert wird. Gleichfalls ab 1989 wird der Regelsteuersatz der Versicherungsteuer von 8.5% auf 10% angehoben. Als neue Abgabe wird ab 1990 ein Altlastenbeitrag eingeführt (Altlastensanierungsgesetz, BGBl 1989/299), der gefährliche Abfälle mit einem Satz von 200 S pro Tonne und übrige Abfälle mit 40 S besteuert. Der Ertrag (1990 rund 140 Mill. S) muß zweckgebunden für die Sanierung von Altlasten und entsprechende Aufklärungsmaßnahmen verwendet werden.

3.2 Steuerpolitische Perspektiven für den EG Binnenmarkt

Das Regierungsprogramm des Kabinetts Vranitzky II sieht die Schwerpunkte einer 2. Etappe der Steuerreform in einer weiteren Vereinfachung des Systems der direkten Steuern, in einer ökologisch wünschenswerten Umgestaltung und in einer Anpassung an die Steuerordnung des EG-Binnenmarktes. Damit bewegt sich die steuerpolitische Diskussion weiterhin im internationalen Trend, es stellt sich aber die Frage, in welchem Umfang der beantragte EG-Beitritt die Autonomie der österreichischen Steuerpolitik beschränkt und steuerpolitischen Handlungsbedarf nach sich zieht.

Ein Vergleich der österreichischen Steuerstruktur von 1989 mit jenen der EG-Mitgliedsstaaten zeigt zunächst, daß die österreichische Steuerquote von 41% (OECD-Basis) trotz Steuerreform 1989 über dem EG-Durchschnitt (39.9%) liegt, wobei Einkommen- und Körperschaftsteuer unter, indirekte Steuern und Sozialversicherungsbeiträge über den entsprechenden EG-Durchschnitten liegen. Allerdings liegt Österreich durchwegs innerhalb der Bandbreite der Mitgliedsstaaten.

In qualitativer Hinsicht ist der Anpassungsbedarf an die künftige EG-Steuerordnung bei den indirekten Steuern gering.² Seit 1977 erfolgt der Handel mit den EG-Ländern (mit Ausnahme der Landwirtschaft) auf Freihandelsbasis, der gemeinsame Außenzoll der EG liegt im Durchschnitt nur etwa 2 Prozentpunkte unter dem österreichischen Importzoll. Die österreichische Umsatzsteuer weist seit der Abschaffung des erhöhten Mehrwertsteuersatzes auf Kraftfahrzeuge (Abgabenänderungsgesetz 1991) die von der EG-Kommission angestrebte Zwei-

²Zum Anpassungsbedarf der österreichischen Steuerpolitik vgl. B.Genser (1992): Österreichische Steuerpolitik aus der Sicht der EG. Forschungsbericht 9201, L.Boltzmann Institut für ökonomische Analysen. Wien.

stufigkeit auf. Ein Anpassungsbedarf ist lediglich bei der Festlegung von steuerfreien (z.B. Telefon, grenzüberschreitender Transport) und steuerbegünstigten (alkoholfreie Getränke, Energiebezüge, Dienstleistungen) Umsätzen gegeben. Die Sätze der Verbrauchsteuern auf Mineralöl, Tabak und alkoholische Getränke liegen 1990 unter dem EG-Durchschnitt, allerdings ist eine weitgehende Annäherung an die derzeit diskutierten Mindestsätze der EG im Zuge einer Umstellung der Wertsteuer auf alkoholische Getränke, der Sektsteuer und der Sonderabgabe auf Erdöl fiskalisch und konsumpolitisch unproblematisch. Fiskalische Probleme wird demgegenüber eine vom Steuerwettbewerb in der EG hervorgerufene Senkung des Regelsteuersatzes der USt bewirken, die in Diskussion stehende Verringerung von 20% auf 18% würde einen Steuerausfall von 15 Mrd. S verursachen.

Auf dem Gebiet der direkten Steuern hat Österreich mit allen EG-Staaten Doppelbesteuerungsabkommen abgeschlossen und erfüllt damit die Forderung des Art. 220 EWG-Vertrag. Ein Anpassungsbedarf bei der Einkommensbesteuerung von Personen wird auch im Binnenmarkt derzeit nicht gesehen. Hingegen sieht die EG-Kommission in der Schaffung eines einheitlichen EG-Kapitalmarkts ohne Kapitalkontrollen einen starken Harmonisierungszwang, um Kapitalmarktineffizienzen und ruinöse Steuersenkungsstrategien zu vermeiden. Mit der Einkommen- und Körperschaftsteuerreform 1988 ist jedoch die österreichische Ausgangsposition trotz bestehender Belastungsspezifika (Thesaurierungsanreiz, restriktive Abschreibungsregeln, zusätzliche Gewerbesteuer, Quellensteuern auf Kapitalerträge) günstiger als in vielen EG-Staaten.

Diese optimistische Beurteilung trifft die EG-Kommission auch selbst und bescheinigt in ihrem Avis zum Beitrittsantrag (EG-Kommission, 1991) der österreichischen Steuerpolitik uneingeschränkt Europareife, so daß im Beitrittsfall von sehr kurzen Übergangsfristen für steuerliche Anpassungsmaßnahmen ausgegangen werden kann.

4 Ausgabenpolitische Maßnahmen des Bundes

Die von der Koalitionsregierung auch im Berichtszeitraum weitergeführten Ansätze zur Budgetkonsolidierung finden fast ausschließlich im Bereich der Ausgabenpolitik statt. In den Berichtsjahren steigen die Haushaltsausgaben stets schwächer als das BIP (1989: 3.4%, 1990: 4.4%) und führen damit im Jahre 1990 zu einem vorläufigen Minimum der Ausgabenquote des Bundes (Tab. 5). Der Rückgang um 2 Prozentpunkte (1990/88) entfällt zu nahezu gleichen Teilen auf die Erstellung von Leistungen und die Umverteilung (-0.7 bzw. -0.8 Prozentpunkte), wogegen jener der Finanzierungsausgaben geringer ausfällt (-0.5 Pro-

zentpunkte). Angesichts der Einsparungsgrenzen im Bereich der traditionellen Staatsaufgaben schlägt sich in diesen Zahlen das Bemühen nieder, auch über die Umverteilungs- und Finanzierungsausgaben einen Konsolidierungsbeitrag zu leisten.

Die im Berichtszeitraum weiterhin aufgeschobenen oder nur ansatzweise durchgeführten Strukturreformen lassen es jedoch fraglich erscheinen, ob die restriktive Ausgabenpolitik weitergeführt werden kann. Die Budgetentwicklung 1991 und Prognosen der Folgejahre geben zur Sorge Anlaß, daß nur kurzfristige Erfolge erzielt wurden, die durch überproportional wachsende Anforderungen wieder kompensiert werden. Die Budgetprognose des Bundesministeriums für Finanzen, welche mit dem neuen Bundeshaushaltsgesetz alljährlich dem "mit der Vorberatung von Finanzgesetzen betrauten Ausschuß des Nationalrates" zu übermitteln ist, weist für den Zeitraum 1991-1994 deutlich darauf hin, daß selbst die günstigen Wachstumsaussichten nicht automatisch eine weitere Budgetentlastung erwarten lassen und die bisherigen Konsolidierungsmaßnahmen nicht ausreichen, das Nettodefizit entsprechend dem Regierungsprogramm bis 1994 auf 2.5% des BIP zu senken.

Der Beitrag der Ausgaben für die Erstellung von Leistungen zur Budgetanierung besteht im wesentlichen in weiteren Einschränkungen bei den Investitionsausgaben und in einem leicht unterproportional steigenden Personalaufwand. Das Investitionsvolumen des Jahres 1990 liegt mit 26.8 Mrd. S nominell auf dem Niveau von 1980 und ist damit real um mindestens ein Drittel gesunken. Bezüglich der Struktur zeigt sich im Berichtszeitraum eine weitere Verschiebung von Bau- zu Ausrüstungsinvestitionen, deren hoher Importanteil die Nachfrageeffekte des Budgets abgeschwächt haben dürfte. Da Investitionen vielfach nicht auf gesetzlichen Verpflichtungen beruhen, können sie als Ermessensausgaben rasch und ohne große politische Kosten gekürzt und zeitlich verschoben werden. Hinzu kommen Präferenzänderungen in der Bevölkerung, die einen verringerten Bedarf nach traditionellen Infrastrukturinvestitionen signalisieren und bei laufenden Investitionsprojekten aufgrund von Umweltverträglichkeitsprüfungen längere Gestationsperioden oder Neuplanungen erfordern. Dennoch sind die budgetären Investitionskürzungen ökonomisch insofern irreführend, als weiterhin öffentliche Investitionen (zunächst) außerbudgetär finanziert werden. Die "Flucht aus dem Budget" gilt wie schon bisher für den Straßenbau, aber in steigendem Maße auch für Investitionen im Post- und Bahnbereich. Die vom Bund übernommenen späteren Zahlungen für Zinsen und Tilgungen werden im Budget allerdings nicht als Investitions- sondern als Finanzierungsausgaben erfaßt.

Trotz weiterer Personalausweitung im Berichtszeitraum, welche im Konflikt

zwischen Regierungsprogramm und ministeriellen Partikularinteressen wiederum letztere erfolgreich sieht, steigt der Personalaufwand schwächer als das BIP. Maßgeblich hierfür waren Gehaltsabschlüsse für öffentlich Bedienstete, welche noch etwas unter der moderaten gesamtwirtschaftlichen Lohnentwicklung liegen. Begünstigt wurde diese Entwicklung durch Entlastungseffekte der Steuerreform 1988, die hohen Wachstumsraten der Berichtsjahre, die traditionellen Verzögerungseffekte der Lohnentwicklung im Konjunkturzyklus und den Angebotsdruck am Arbeitsmarkt durch den starken Zustrom an ausländischen Arbeitnehmern. In den kommenden Haushaltsjahren kann mit einer Budgetentlastung von der Preisseite des Personalaufwandes jedoch nicht gerechnet werden.

Der Beitrag der Umverteilungsausgaben zur Budgetkonsolidierung beruht im Berichtszeitraum kaum auf harten ausgabenpolitischen Entscheidungen, sondern er spiegelt teils demographische Entlastungseffekte, teils Finanzierungsoperationen innerhalb des Bundeshaushalts wider. Die Pensionen der öffentlich Bediensteten (inklusive der Landeslehrer) wachsen mit den Aktivbezügen, die Arbeitslosenunterstützungen steigen 1990 sprunghaft (+14.5%) an. Unterproportional steigen im Berichtszeitraum demographisch bedingt die Ausgaben für Familienbeihilfen und für die Kriegsopferversorgung, trotz kräftiger Anhebung der Leistungen an Familien im Jahre 1990 (Familienzuschlag). Der Rückgang bei den Zuschüssen zu Pensionsversicherung (1988: 55.1 Mrd. S, 1990: 52.4 Mrd. S) ist zum einen Folge höherer Beitragseinnahmen aufgrund steigender Beschäftigtenzahlen, zum anderen fließen 1990 rund 4.9 Mrd. S aus dem Reservefonds der Arbeitslosenversicherung an die Pensionsversicherung. Die im Koalitionsabkommen angekündigte Pensionsreform zur langfristigen Entlastung des Bundeshaushalts ist jedoch noch immer ausständig.

Der Rückgang der Finanzierungsausgaben um 0.5 Prozentpunkte im Berichtszeitraum ist das Ergebnis einer Reihe von dämpfenden Einzeleffekten, die in Summe den Anstieg der Kosten für die Bundesschuld abschwächen. Der höhere Zinsaufwand beruht sowohl auf einem Mengeneffekt durch die weiter steigende Finanzschuld, als auch auf einem Preiseffekt durch die wieder steigenden Zinssätze. Die Einschränkungen in einzelnen Finanzierungsbereichen lassen sich im Haushaltsvollzug 1990 zwar nicht in der geplanten Form realisieren, eine klare Reformstrategie ist aber trotz der restriktiven Haushaltsplanung nicht erkennbar, weil temporäre Effekte, etwa bei den Zahlungen an die Sondergesellschaften, oder reine Finanztransaktionen im Bereich der Rücklagengebarung und der Kassenverwaltung überwiegen. Eine uneinheitliche Ausgabenentwicklung kennzeichnet auch das Förderungswesen. So kommt es bei den Investitionsförderungen insgesamt zu Einschränkungen, wobei die Förderungsmittel für den Fremdenverkehr und den industriell-gewerblichen Sektor im Berichtszeitraum sinken, während die Förder-

Tabelle 5: Struktur der Bundesausgaben

	1988	1989	1990	1991 a/
nach ökonomischen Kriterien				
	(in Prozent des BIP)			
Gesamtausgaben	33.2	32.2	31.2	32.0
davon für				
Erstellung von Leistungen	12.8	12.4	12.1	12.1
Umverteilung	10.5	10.1	9.7	9.9
Finanzierung b/	9.9	9.7	9.4	10.1
	(in Prozent der Gesamtausgaben)			
Erstellung von Leistungen	38.5	38.5	38.7	37.7
Umverteilung	31.7	31.4	31.1	30.9
Finanzierung b/	29.9	30.1	30.2	31.4
nach Aufgabenbereichen				
Erziehung und Unterricht	8.5	8.6	8.7	8.7
Forschung und Wissenschaft	3.5	3.5	3.5	3.8
Kunst	0.9	1.0	1.0	1.0
Kultur	0.1	0.1	0.1	0.1
Gesundheit	0.8	0.8	0.9	1.1
Soziale Wohlfahrt	25.3	25.2	24.1	23.8
Wohnungsbau	3.2	3.2	3.3	3.4
Straßen	2.9	2.7	2.7	2.4
Sonstiger Verkehr	18.8	18.6	18.8	17.9
Land- und Forstwirtschaft	2.8	2.4	2.5	2.5
Energiewirtschaft	0.0	0.0	0.0	0.0
Industrie und Gewerbe	4.0	3.6	3.2	4.1
Öffentliche Leistungen	1.0	1.0	0.8	0.6
Private Dienstleistungen	0.8	0.8	1.0	0.8
Landesverteidigung	3.3	3.5	3.2	3.0
Staats- und Rechtssicherheit	3.0	3.0	3.1	3.1
Übrige Hoheitsverwaltung b/	21.0	22.0	23.0	23.6
	(in Mrd. S)			
Gesamtausgaben-bereinigt b/	517.9	535.4	558.8	612.0
Gesamtausgaben lt. BRA	517.9	540.7	564.7	619.5

a/ Vorläufiger Gebarungserfolg.

b/ Bereinigt um Zinsausgaben aus Swapoperationen.

Quelle: Arbeitsbehelf zum Bundesfinanzgesetz 1992, Wifo-Monatsberichte, eigene Berechnung.

ungsmittel für die Landwirtschaft nach einem Rückgang 1989 im Jahre 1990 wieder angehoben werden. Die landwirtschaftlichen Förderungsausgaben des Staates von rund 16 Mrd. S im Jahre 1989 machen jedoch nur etwa 30% des Gesamttransfers an den Agrarsektor aus. Die restlichen 70% werden direkt von den Konsumenten getragen, was im jüngsten OECD-Länderbericht vor allem im Hinblick auf den EG-Eintritt kritisch angemerkt wird (vgl. OECD-Economic Surveys: Austria 1991/1992). Erst geringen Niederschlag finden im Berichtszeitraum die Budgetbelastungen im Gefolge der Transformationsprozesse in den ehemaligen Planwirtschaften. So beträgt die Darlehensgewährung des Bundes 1990 nur rund 700 Mill. S, für 1992 sind aber bereits 2.1 Mrd. S budgetiert, um Mittel für technische und humanitäre Hilfe sowie zur Unterstützung der Zahlungsbilanz dieser Länder bereitzustellen. Da zirka 55% der Gesamtforderungen Österreichs aus der Verschuldung der osteuropäischen Staaten (ohne DDR rund 170 Mrd. S Ende 1990) mit Haftungszusagen der Republik Österreich ausgestattet sind, müssen weitere erhebliche direkte Belastungen des Staatshaushaltes in Zukunft erwartet werden.

Aus der Ausgabenentwicklung nach Aufgabenbereichen (Tab. 5) läßt sich der Versuch einer ausgabenpolitischen Schwerpunktsetzung bei gegebenem Budgetkonsolidierungsziel ablesen. Forschung und Wissenschaft kann seine Ausgabenposition halten, Erziehung und Unterricht im Einklang mit dem Regierungsprogramm sogar verbessern. Der Rückgang bei den Ausgaben für soziale Wohlfahrt ist jedoch nur zum geringen Teil auf konkrete Maßnahmen zurückzuführen, sondern durch die demographische Entwicklung und den temporär verringerten Zuschußbedarf an die Pensionsversicherung bedingt. Weiter stark ansteigend ist der Bereich der übrigen Hoheitsverwaltung vor allem durch die Ausgabendynamik des Finanzschuldenaufwands. Gerade weil sich diese Ausgaben als Folgekosten vergangener Haushaltsentscheidungen der politischen Gestaltbarkeit entziehen, kommt einem qualifizierten und kostenbewußten Finanzschuldenmanagement zur Minimierung dieser Belastungen vorrangige Bedeutung zu.

5 Budgetdefizite und Verschuldung des Bundes

Der von der Koalitionsregierung 1987 festgelegte Konsolidierungspfad des Budgets sollte das Defizit des Bundeshaushaltes von 4.7% des BIP 1987 auf 2.5% 1992 reduzieren. Aufgrund sich abzeichnender Budgetprobleme hat die wiedergewählte Koalitionsregierung 1990 den Zeitpunkt für die Erreichung des Konsolidierungsziels bis 1994 hinausgeschoben. Der Rückgang des Nettodefizits (Tab. 6) verlang-

Tabelle 6: Budgetsalden des Bundes

	1986	1987	1988	1989	1990	1991 a/
	(in Mrd. S)					
Saldo laufender Transaktionen	-36.0	-49.9	-38.2	-38.7	-28.0	-44.2
Investitionen	-29.6	-24.5	-25.4	-25.3	-26.8	-25.6
Budgetsaldo (Verwaltungsbasis)	-73.1	-69.8	-66.5	-62.7	-62.9	-62.7
	(in Prozent des BIP)					
Budgetsaldo (Verwaltungsbasis)	-5.2	-4.7	-4.3	-3.8	-3.5	-3.3
Budgetsaldo (BIP-relevant)	-4.6	-5.0	-4.1	-3.8	-3.1	-3.7
Budgetsaldo (konjunkturell)	-0.3	-0.4	0.0	0.3	0.6	0.2
Budgetsaldo (strukturell) b/	-4.3	-4.6	-4.1	-4.1	-3.7	-3.9
Fiskalischer Impuls c/	0.6	0.3	-0.5	0.1	-0.5	0.2

a/ Vorläufig bzw. Schätzung.

b/ Differenz zwischen dem BIP-relevanten Defizit und dem konjunkturellen Defizit.

c/ Änderung des strukturellen Defizits.

Quelle: Amtsbehelf zum Bundesfinanzgesetz 1992, Wifo-Monatsberichte, eigene Berechnung.

samt sich in den Berichtsjahren (1989: -0.5%, 1990: -0.3%) und verringert sich in der Folge weiter. 1991 und 1992 beträgt die Reduktion jeweils 0.2%. Um den Zielwert von 2.5% 1994 zu erreichen, bedürfte es wieder einer Beschleunigung des Defizitabbaus auf 0.3%. In quantitativer Sicht scheint die Zielsetzung der Koalitionsregierung angesichts des bisherigen Konsolidierungserfolges zwar schwierig, aber lösbar. Es ist aber zweifelhaft, daß das Sanierungsziel mit der bisherigen Konsolidierungsstrategie erreichbar ist.

Zunächst deuten verschiedene Studien³ darauf hin, daß die günstige Konjunktorentwicklung wesentlich zur Defizitreduktion beigetragen hat und sich das strukturelle Budgetdefizit kaum verringert hat (Tab. 6). Mit einem Andauern eines haushaltsentlastenden, sehr hohen Wirtschaftswachstums kann in den kommenden Jahren jedoch nicht gerechnet werden.

Ökonomisch zweifelhaft ist weiters, ob das politisch als Zielgröße herangezogene Budgetdefizit auf Verwaltungsbasis tatsächlich Auskunft über den Sanierungsfortschritt geben kann, da auch nach der Haushaltsreform 1986 die Verbuchungspraxis international üblichen ökonomischen Kriterien nicht entspricht und darüber hinaus die außerbudgetären Aktivitäten des Bundes im Defizit nicht erfaßt sind.⁴ Grundsätzlich läßt sich damit über geeignete Verbuchungsoperationen und Budgetausgliederungen Budgetkosmetik betreiben, und die Defizitgröße wird ökonomisch aussagelos. Ein konsistenter konzeptueller Rahmen zur Defizitbeurteilung ist das Konzept der Government Finance Statistics des Internationalen Währungsfonds⁵, welches in international standardisierter Weise den Nettofinanzierungsbedarf des Bundessektors (einschließlich Sozialversicherung) bzw. des Gesamtstaates mißt. Ein alternatives Analysekonzept ist der Nettofinanzierungssaldo⁶ des Bundessektors (ohne Sozialversicherung) und des

³Siehe etwa Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1991): Strukturelle Budgetsalden des Bundes 1986-1990. Wien. Vereinigung Österreichischer Industrieller (1991): Sanierungsfall Budget-Konsolidierung des Staatshaushaltes als Herausforderung der neunziger Jahre. Wien, S. 10. Nach diesen Studien können 30% bis 50% des Sanierungserfolges auf konjunkturelle Effekte zurückgeführt werden. Die Notwendigkeit einer weiteren ausgabenseitigen Budgetkonsolidierung wird auch von verschiedensten Autoren (darunter Finanzminister Lacina) in Heft 2 der Wirtschaftspolitischen Blätter 1992 angesprochen.

⁴Für eine umfassende Darstellung der außerbudgetären Finanzierung des Bundes siehe Fleischmann et al. (1991): Außerbudgetäre Finanzierung, in: Gantner, M. (Hrsg.): Handbuch des öffentlichen Haushaltswesens, Wien (Manz), 315-337.

⁵Siehe IMF (1986): A Manual of Government Finance Statistics, Washington, D.C. Für eine Überleitung zwischen dem VGR/BRA-Defizit und dem GFS-Defizit für das Jahr 1990, siehe Finanznachrichten 19 vom 7. Mai 1992.

⁶Finanzierungssaldo vermindert um die Nettoausgaben, die mit einer Erhöhung der finanziellen Forderungen (wie Darlehensgewährung, Wertpapierkäufe, Beteiligungen und Rücklagenbildung) einhergehen. Für eine Überleitung zwischen dem BRA-Defizit und dem VGR-Defizit

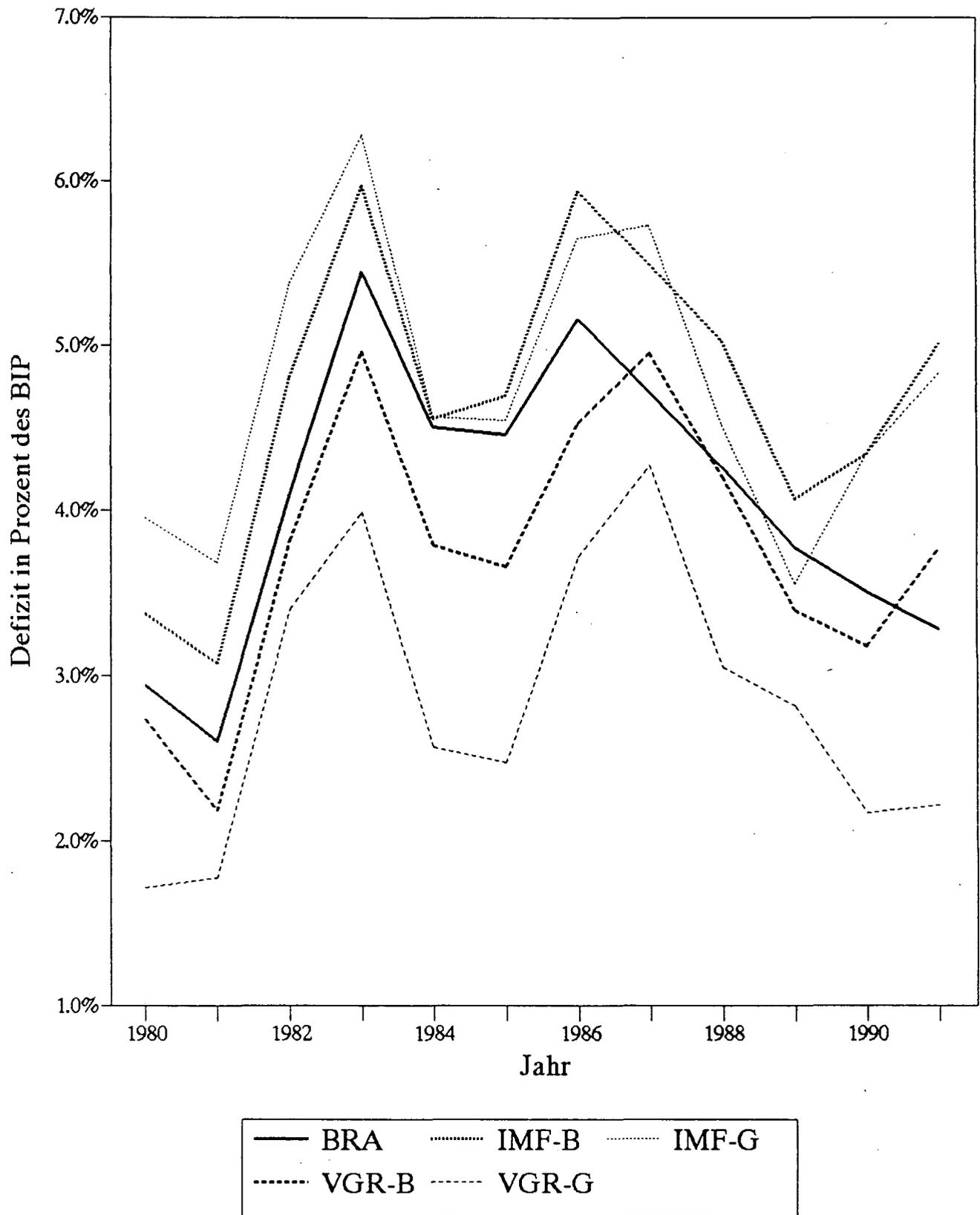
Gesamtstaates nach der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.

Eine Beurteilung der Budgetkonsolidierung nach diesen alternativen Defizitkonzepten wird in Abb.1 vorgenommen. Dabei zeigt sich, daß in den achtziger Jahren das BRA-Defizit bis 1986 stets zwischen dem GFS-Defizit (Bundessektor) und dem VGR-Defizit (Bundessektor) liegt und sich die jährlichen Defizite im Niveau, jedoch nicht in der qualitativen Veränderung unterscheiden. Mit Beginn der Budgetkonsolidierung 1987 treten jedoch beträchtliche Unterschiede auf. Während das BRA-Defizit stetig sinkt, weist das GFS-Defizit 1989 ein vorläufiges Minimum aus, steigt seither wieder kräftig und erreicht 1991 bereits wieder das Niveau von 1988. Der Unterschied zum BRA-Konzept wird im wesentlichen durch die Salden der außerbudgetären Konten (Bundesfonds und ASFINAG) und der Sozialversicherung, sowie besonders im Jahre 1991 durch die hohe Rücklagenauflösung im Bundeshaushalt verursacht. Letztere wird im BRA als Budgeteinnahme, im GFS-Konzept jedoch als saldenneutrale Finanztransaktion (unter der Linie) verbucht.

Nach dem VGR-Konzept setzt die Budgetkonsolidierung erst 1988 ein, 1991 weicht die Beurteilung ebenfalls von der Defizitentwicklung nach BRA ab. Dies, obwohl die Verbuchungspraxis von Budgettransaktionen in der österreichischen VGR tendenziell defizitsenkend ausgerichtet ist. Drei Begründungen sind hierfür vornehmlich zu nennen. Bei Darlehensgewährung durch den Staat bleibt das Subventionselement des Unter-Markt-Zinssatzes dieser Darlehen als Forderungsausfall unberücksichtigt, so daß jede positive Differenz zwischen Gewährung und Rückzahlung (fiktiv) als Forderungserhöhung (und damit als Defizitsenkung) verbucht wird. Ähnlich wird auch bei Haftungsinanspruchnahmen (im wesentlichen Exporthaftungen) vorgegangen, wohingegen bis 1982 Ausgaben-Einnahmendifferenzen von Haftungsinanspruchnahmen in der VGR noch als Subventionen verbucht wurden. Ein österreichisches VGR-Spezifikum ist schließlich die Klassifikation des Schuldendienstes des Bundes (Zinsen und Tilgungen) für Kreditaufnahmen der verstaatlichten Industrieholding (nunmehr Austrian Industries, früher ÖIAG) als Erwerb von einer (fiktiven) Beteiligung, welche damit ebenfalls einen defizitsenkenden Charakter erhält. Diese Klassifikationspraxis stellt auch die niedrigen VGR-Defizitwerte für den Gesamtstaat in Frage. Wohl war die Finanzpolitik der Länder und Gemeinden stets durch eine einnahmenorientierte, konservative Finanzpolitik gekennzeichnet, der Hauptgrund für den positiven Beitrag der Länder zum gesamtwirtschaftlichen Nettofinanzierungssaldo ist jedoch in der Klassifikation der umfangreichen Wohnungsbaudarlehen auf Landesebene

siehe Stübler, W. (1992): Neuverschuldung des Bundes in den Jahren 1970 und 1980 bis 1990: Budgetzahlen versus VGR, Statistische Nachrichten 47 (Neue Folge), Heft 3, S.288-293.

Abb. 1: Budgetdefizite und Sanierungsfortschritt, 1980-91



zu finden. Das beträchtliche Subventionselement (Zinsdifferenz mal Kreditvolumen) wird jedoch nicht verbucht, sondern die begünstigte Darlehensgewährung findet nur in der Veränderung der Nettoforderungen ihren (defizitmindernden) Niederschlag. Damit ist der für 1990 und 1991 ausgewiesene Nettofinanzierungssaldo des Gesamtstaates von 2.2% des BIP ein problematischer Indikator für die Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Haushaltsdisziplin. Die im Vertrag von Maastricht über die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion (Protokoll zu Art.104B) festgelegte Obergrenze des Nettodefizites von 3% des BIP dürfte bei einer ökonomisch einsichtigeren Klassifikation budgetärer Operationen derzeit noch nicht erreichbar sein.

Eine ähnliche Einschätzung muß auch für die Bruttoverschuldung des Gesamtstaates gelten. Die Finanzschuldenquote des Gesamtstaates (Bund, Länder, Gemeinden und Sonderfinanzierungsgesellschaften) hat sich seit 1987 stabilisiert und liegt nur knapp über 60 Prozent des BIP (Tab. 1). Den wesentlichen Beitrag haben auch hier die nachgeordneten Gebietskörperschaften geleistet, während die Finanzschulden des Bundes und der Sondergesellschaften weiter ansteigen (1988/90: 0.6 Prozentpunkte). In diesen Beträgen ist jedoch noch nicht die steigende außerbudgetäre Verschuldung der Bundesbetriebe enthalten. Für die Post beträgt die Verschuldung nach dem Fernmeldeinvestitionsgesetz 1990 bereits 51.3 Mrd. S (+50% gegenüber 1988), und ein weiterer kräftiger Anstieg in den Folgejahren ist absehbar. Die mangelnde Transparenz dieser außerbudgetären Transaktionen erschwert eine Gesamtbeurteilung der Finanzpolitik anhand von Budgetdaten.

Die Zunahme der Bundesfinanzschuld verläuft auch im Berichtszeitraum nicht parallel zum Nettobudgetdefizit (Tab. 7). Schwankungen in den Kassenbeständen, in der Rücklagengebarung, in Bewertungsdifferenzen der Fremdwährungen und sonstige Gebarungseffekte lassen beträchtliche Differenzen zwischen Budgetdefizit und Veränderungen der Finanzschuld auftreten. Die Zunahme dieser Differenzen in den letzten Jahren signalisiert nicht nur den Bedarf an einem ökonomisch einsichtigeren Budgetsaldenkonzept, sie unterstreicht auch Forderungen nach einem effizienteren Kassenmanagement des Bundes und einer Ausgliederung der Finanzschuldenverwaltung aus dem Finanzministerium. Diese Maßnahme wird nun zumindest erwogen, um die Effizienz der Staatsschuldenverwaltung zu erhöhen.⁷

⁷Trotz ihrer Bedeutung wurde die Finanzschuldenpolitik des Bundes bisher kaum einer kritischen Bewertung unterzogen. Für eine jüngste Analyse, welche u.a. eine relativ zum Marktzinssatz steigende Zinsbelastung der Bundesschuld aufzeigt, siehe Mooslechner, P. (1991): Effizienz des Debt Management: Fiskalische Kriterien und stabilitätspolitische Strukturmerkmale am Beispiel der österreichischen Bundesfinanzschuld, Forschungsbericht des Ludwig Boltzmann Instituts für ökonomische Analysen. Wien.

Tabelle 7: Finanzierung des Budgetdefizits, Verschuldungsstruktur und Schuldendienst des Bundes

	1988	1989	1990	1991
	(in Mrd. S)			
Budgetdefizit des Bundes	66.5	62.7	62.9	63.3
Veränderung der Kassenbestände	-12.4	10.0	-5.4	...
Rücklagengebarung	-0.2	-4.1	-1.2	...
Bewertungsdifferenz Fremdwährung	0.4	-8.8	0.6	...
Sonstige unwirksame Gebarung a/	-5.2	-6.3	4.5	...
Zunahme der Finanzschuld des Bundes	49.1	53.5	61.4	76.1
Schillingneuerschuldung	43.1	58.5	51.9	63.1
Anleihen	13.6	32.2	30.0	53.4
Obligationen	10.4	-6.8	-5.3	-8.1
Schatzscheine	10.2	20.1	24.4	6.6
Versicherungsdarlehen	4.8	6.2	3.9	9.0
Bankdarlehen	4.4	6.8	-1.1	1.9
Österreichische Nationalbank	-0.2	0.0	0.1	0.1
Sonstige Darlehen und Kredite	-0.1	-0.1	0.0	-0.1
Fremdwährungsneuerschuldung	6.1	-5.0	9.5	13.0
Anleihen	23.7	8.0	12.0	22.0
Schuldverschreibungen	-3.3	-4.4	-1.2	-9.4
Darlehen und Kredite	-14.3	-8.5	-1.3	0.4
Finanzschuld des Bundes	746.7	800.2	861.6	937.7
-Fremdwährungsschuld (in %)	17.5	15.7	15.7	15.8
-variabel verzinste Schuld (in %)	38.1	37.8	38.7	...
Sonstige Schulden des Bundes	156.4	266.0	345.7	...
Bundshaftungen b/	520.5	560.2	598.4	...
Zinsendienst c/				
-in % des Nettoabgabenertrages	20.9	21.4	21.5	22.3
-in % der Finanzschuld d/	7.4	7.4	7.6	8.0
Tilgungszahlungen				
-in % der Finanzschuld	5.2	4.3	4.1	3.5

a/ Vorauszahlungen und Vorauscinnahmen, Ausgaben und Einnahmen im Ausgleichszeitraum, Durchlaufposten.

b/ Haftung für Kapitalbeträge ohne Zinsen und Kosten.

c/ Zinsen und sonstiger Aufwand, insbesondere begebungskosten.

d/ Schuldenstand zu Jahresbeginn.

Quelle: Finanzschuldenbericht, Bundesrechnungsabschluß, Wifo-Monatsberichte.

Die Entwicklung der Finanzschulden des Bundes zeigt wenig Änderungen in Struktur und Tendenz. Im Berichtszeitraum kommt es zu einer weiteren geringen Abnahme der Fremdwährungsschulden, der Anteil der titrierten Schuld nimmt weiter zu, ebenso jener von variabel verzinsten Schuldtiteln. Mit dem internationalen Zinsanstieg steigt auch der effektive Zinssatz der Finanzschuld, und angesichts des hohen Finanzbedarfs auf dem europäischen Kapitalmarkt ist in naher Zukunft auch mit keiner nennenswerten Zinsentlastung zu rechnen. Ein Zinsanstieg um 0.1 Prozentpunkte bedeutet beim gegenwärtigen Finanzschuldenstand einen zusätzlichen Zinsaufwand von rund 1 Mrd. S. Damit erfährt die Haushaltsanspannung durch den Schuldendienst eine weitere Verschärfung, der Zinsendienst steigt 1990 auf 21.5% des Nettoabgabenertrages und die Tendenz hält weiter an (Tab. 7).

Die Haftungen des Bundes steigen im Berichtszeitraum weiter beträchtlich an (1988/90: +78 Mrd. S), nachdem sie in den Jahren vor 1988 vorübergehend stagniert hatten. Verantwortlich dafür ist die Ausfuhrförderung (+69 Mrd. S) und die außerbudgetäre Investitionstätigkeit des Bundes. Zu letzterer ist im Berichtszeitraum neben dem traditionellen Straßenbau (+6.7 Mrd. S) die Bahn mit ihren geplanten Hochleistungstrecken (+2.4 Mrd. S) gekommen.

6 Die Haushalte der Länder und Gemeinden

Die Einnahmen und Ausgaben der nachgeordneten Gebietskörperschaften wachsen im Berichtszeitraum unterschiedlich und abweichend vom Trend der achtziger Jahre. Lediglich in der Schuldenentwicklung setzt sich die Zurückhaltung von Ländern und Gemeinden weiter fort. Zwar sind die Zuwachsraten bei den Budgetzahlen der Berichtsjahre durch die saldenneutralen Budgeteffekte im Gefolge der Haushaltsreform 1988 etwas verzerrt, dennoch schlägt sich im Vergleich die finanzielle Besserstellung der Gemeinden durch das Finanzausgleichsgesetz 1989 deutlich nieder (Tab. 8).

Die Anhebung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer (von 11.795% auf 12.378%) bringt den Gemeinden rund 800 Mill. S an zusätzlichen Ertragsanteilen, zu 40% zulasten der Länder und zu 60% zulasten des Bundes. Demgegenüber fällt die Ausweitung des Gemeindeanteils an der Spielbankenabgabe (von 15% auf 17.366%) mit rund 15 Mill. S kaum ins Gewicht. Ansonsten schreibt das für 1989 bis 1992 geltende Finanzausgleichsgesetz 1989 die komplexen, kaum rational begründbaren und vereinzelt verfassungsrechtlich bedenklichen Finanzausgleichsregelungen der vier oder sechs Jahre befristeten Vorläufergesetze fort.

Tabelle 8: Budgetentwicklung der öffentlichen Haushalte

	1988 in Mrd. S	1987/86	1988/87	1989/88	1990/89	1991/90
		jährliche Veränderung in Prozent				
Ausgaben						
Bund	557.4	3.2	4.6	4.9	5.1	6.9
Länder	148.2	4.6	8.1	1.9	5.3	6.3
Gemeinden a/ Sozialversicherung	175.1 265.6	3.6 5.4	5.0 4.0	6.7 2.6	2.6 6.8	7.0 7.4
Steuern und steuerähnliche Abgaben						
Bund	270.2	0.6	6.2	3.6	9.6	5.3
Länder	56.8	3.0	2.3	0.6	10.4	12.7
Gemeinden a/ Sozialversicherung	48.1 181.7	2.1 3.9	5.0 4.6	4.3 6.3	10.9 7.7	11.3 7.4
Finanzschulden (per 31.12.)						
Bund	746.7	13.1	7.0	7.2	7.7	8.8
Sondergesellschaften b/ Länder	62.7 44.0	8.2 2.6	8.4 -0.3	6.8 -4.9	11.2 ...	10.3 ...
Gemeinden	111.5	1.5	4.5	-1.9

a/ Gemeinden, Gemeindeverbände und Wien.

b/ Wasserwirtschaftsfonds, ASFINAG, Straßensondergesellschaften und IAKW.

Quelle: Arbeitsbehelf zum Bundesfinanzgesetz 1992, Staatsschuldenbericht 1990, eigene Berechnung.

Auch die große Koalition kann sich nicht zu einer ökonomisch motivierten, transparenten Neuregelung aufraffen. Das Feilschen um Prozentanteile in der dritten Dezimalstelle, wie bei der Neuverteilung der Spielbankenabgabe, bedeutet eine Verschiebung von 7000 S jährlich (!) zwischen den Gebietskörperschaftsebenen. Bei den zweckgebundenen Anteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer werden bereits Zehntausendstel Prozent fixiert. Bezeichnenderweise wird für die kleine Kapitalertragsteuer auf Zinsen ein von den drei bestehenden Einhebungsformen der Einkommensteuer abweichender vierter Verteilungsschlüssel gewählt (B/L/G: 47/30/23), der jedoch dem der veranlagten Einkommensteuer ähnlich ist. Das Paradoxon dieser akribischen Einzelverbundregelung des österreichischen Finanzausgleichs liegt jedoch darin, daß jede gesetzliche oder verwaltungsmäßige Steueränderung die ausgeklügelte Aufkommensverteilung beeinflusst. Die Körperschaftsteuerreform wird sich über den "grauen Finanzausgleich" mittelfristig zu Lasten der Länder auswirken, da durch die Umwandlung von Personen- in Kapitalgesellschaften bisher veranlagte Einkommensteuer in Körperschaftsteuer, die ausschließlich dem Bund zufließt, und in Kapitalertragsteuer, die zu rund zwei Dritteln an die Gemeinden fließt, transformiert wird.

Die Reform der Wohnbauförderung findet überhaupt keinen Niederschlag im neuen Finanzausgleichsgesetz, sondern wird zur Gänze in ein Zweckzuschußgesetz (BGBl 1988/691) ausgelagert. Die Neuregelung legt eine etwa zehnprozentige Kürzung der zweckgebundenen Gesamtmittel (nunmehr 9.223% der Einkommensteuer und 80.55% des Wohnbauförderungsbeitrags) an die Länder fest, wobei für die horizontale Aufteilung eine komplexe Kombination aus drei verschiedenen Schlüsseln gilt. Darüber hinaus werden in diesem Sondergesetz ein neuer Zuschuß des Bundes für vor 1988 gewährte Zinszuschüsse der Länder und ein Zuschuß für eine dreijährige Übergangsperiode eingeführt.

Die Unzulänglichkeit des geltenden Finanzausgleichsgesetzes wurde zwar mit dem Verweis auf eine umfassende Neuregelung im Finanzausgleich 1993 politisch eingestanden, doch führen anhängige Klagen von Gemeinden und Steuerzahlern bei den Höchstgerichten schon 1991 zu einer FAG-Novelle, die die Getränkesteuer, den Umfang des Gemeinde-Kopfquotenausgleichs und die Sonderstellung der Wiener Umlandgemeinden neu regeln. Die Konturen eines ökonomisch überzeugenden, neuen Finanzausgleichs, der der föderativen Grundlinie der Bundesverfassung angemessen wäre, zeichnen sich in den Forderungskatalogen der Finanzausgleichspartner noch nicht ab.

7 Die Haushalte der Sozialversicherungsträger

Trotz der Hochkonjunktur in den Berichtsjahren bleibt das Sozialbudget stark beansprucht. Aufgrund der hohen Wachstumsraten des BIP kommt es zwar zu einem Rückgang in der Sozialquote⁸ (1988: 27.4%, 1990: 26.8%). Angesichts der traditionell antizyklischen Reaktion der Sozialausgaben im Konjunkturverlauf, welche normalerweise die Ausgabenerfordernisse in der Arbeitslosen- und der Pensionsversicherung stark verringert, wäre jedoch eine stärkere Abflachung der Ausgabendynamik zu erwarten gewesen. Jedoch erhöhen sich in der Arbeitslosenversicherung 1990 die Ausgaben sprunghaft (+14.5%; 1989: -0.5%), da trotz steigender Arbeitsnachfrage aufgrund starker Zuwanderung aus dem Ausland die Zahl der Arbeitslosen ansteigt. Im Bereich der Sozialversicherung kann angesichts weiterhin ausstehender Strukturreformen die Ausgabendynamik nicht gebremst werden (1989: +5.3%; 1990: +7.0%).

(a) In der Krankenversicherung wird die Ausgabenentwicklung weiterhin von einem Mengen- und Struktureffekt getragen, der durch die Anhebung der Honorare für Vertragsärzte im Jahre 1990 verstärkt wird. Der Anstieg der Behandlungsfälle (infolge steigenden Gesundheitsbewußtseins, zunehmender Alterung der Bevölkerung, aber auch eines unzureichenden Anreizsystems) und eine Verschiebung zu teureren Behandlungsmethoden (infolge des forcierten Einsatzes teurer technischer Geräte) tragen weiterhin zur Ausgabenentwicklung wesentlich bei. Bei den Medikamenten ist die Zahl der Verschreibungen höher und auch der Verbrauch teurer Heilmittel nimmt überproportional zu. Von der Selbstbeteiligung an den Medikamentenkosten durch die Rezeptgebühr und deren jährlicher Anpassung geht keine dauerhafte Nachfragedämpfung aus. Mit knapp 30% ist die Spitalpflege der größte Ausgabenposten, und dessen Entwicklung bestimmt in hohem Maße die Dynamik der Gesamtausgaben. Rund 4/5 dieses Betrages fließen den Anstaltserhaltern über die Pflegegebührensätze direkt zu, wobei die Sätze jährlich um die Wachstumsrate der Beitragseinnahmen aller Krankenversicherungsträger angepaßt werden; 1/5 geht ihnen über den Krankenanstalten-Zusammenarbeitsfonds (KRAZAF) zu, in den auch die Länder als Spitalerhalter einzahlen. Diese Teilbindung der Ausgaben an die Einnahmen bewirkt, daß die Überweisungen stark zunehmen. Insgesamt profitieren die Krankenversicherungsträger im Berichtszeitraum von der gestiegenen Beschäftigung und den nominellen Lohn- und Gehaltssteigerungen, der Gebarungssaldo aller Träger weist 1990 wieder einen Überschuß aus.

⁸Sozialausgaben in internationaler Abgrenzung (d.h. öffentliche Ausgaben zur Deckung sozialer Risiken plus dem Aufwand freiwilliger betrieblicher Sozialleistungen) in % des BIP.

(b) Auch in der laufenden Berichtsperiode setzt sich die günstige Entwicklung in der Unfallversicherung fort. Die Ausgaben steigen schwächer als das BIP (1989: +4.4%; 1990: +5.6%). Die Zahl der Unfallrenten sinkt weiterhin (1988/90: -1.5%), so daß der Renten- und Heilbehandlungsaufwand trotz steigender Pro-Kopf-Leistungen nur unterproportional ansteigt. Da die Zahl der Unfallversicherten sich beträchtlich erhöht, wachsen die Einnahmen um über 1 Prozentpunkt stärker als die Ausgaben, so daß sich der Gebarungsüberschuß in beiden Jahren ausweitete (1989: 0.88 Mrd. S; 1990: 1.04 Mrd. S). Dennoch werden Beitragssenkungen nicht ins Auge gefaßt, und es kommt auch zu keinen Überweisungen an den Ausgleichsfond der Pensionsversicherungsträger.

(c) In der Pensionsversicherung führt im Berichtszeitraum der hohe Anstieg der Zahl der Beschäftigten erstmalig seit Jahrzehnten wieder zu einer Verbesserung des Pensionsbezieher/Versicherten-Verhältnisses (1988: 601; 1990: 590 je 1000 Versicherte). Da auch die Durchschnittspension schwächer steigt als die durchschnittliche Bemessungsgrundlage, tritt eine deutliche finanzielle Entlastung der Pensionsversicherungsanstalten ein. Der Rückgang der Bundesbeiträge (1989: +2.8%; 1990: -5.0%) ist darüberhinaus auch auf Überweisungen aus dem Reservefonds der Arbeitslosenversicherung zurückzuführen. Diese konjunkturbedingten Entlastungseffekte überdecken die weiterhin bestehenden strukturellen Probleme und lenken von den langfristigen demographischen Problemen ab. Die angekündigte "Große Pensionsreform" ist weiterhin ausständig.

Trotz Hochkonjunktur hält der Neuzugang zur Alters- und Erwerbsunfähigkeitspension an, wobei die Ursachen sowohl angebots- als auch nachfrageseitig zu suchen sind. So sind die Arbeitgeber auch weiterhin bestrebt, ältere (und teurere) Arbeitnehmer durch jüngere (und billigere) zu ersetzen, was angesichts des inländischen Arbeitsangebotes und der Zuwanderung aus dem Ausland erleichtert wird. Für den Pensionserwerber wiederum ist die finanzielle Einbuße eines vorzeitigen Ruhestandes gering, und die etappenweise Ausdehnung des Berechnungszeitraumes für die vorzeitige Alterspension gibt dazu einen zusätzlichen Anreiz. Wohl verringert der längere Berechnungszeitraum die durchschnittliche Neupension, die jährliche Pensionsanpassung erfolgt aber in beiden Berichtsjahren über dem zugrundeliegenden Pensionsindex, zudem werden die Pensionen mitten im Wahljahr 1990 noch um 1% zusätzlich, rückwirkend per 1.1.1990 angehoben. Damit bleibt die Dynamik der Pensionsausgaben ungebrochen (1989: +5.4%; 1990: +6.9%), und finanzielle Konsequenzen werden nur durch die noch stärker steigenden Beitragseinnahmen (1989: + 6.7%; 1990: +11.4%) gedämpft.

Die langfristigen Effekte einer alternden Bevölkerung auf die Pensionsversicherung und mögliche Lösungsstrategien für eine Pensionsreform werden in eini-

gen Studien untersucht.⁹ Wohl kommt darin klar zum Ausdruck, daß auch bei steigender Erwerbsbeteiligung der Wohnbevölkerung oder bei hoher Nettozuwanderung mit einem Anstieg des Beitragssatzes für Unselbständige (bei prozentual unverändertem Bundesbeitrag) von derzeit 22.8% auf etwa 40% im Jahre 2030 gerechnet werden muß. Die bisherigen sozialpartnerschaftlichen Vorschläge scheinen jedoch nicht geeignet, eine merkliche Dämpfung dieses Anstiegs zu erzielen. Die Reformprobleme zeigen sich auch auf parlamentarischer Ebene, wo das Urteil des Verfassungsgerichtshofes über die Verfassungswidrigkeit des unterschiedlichen Pensionsanfallsalters bei Männern und Frauen bisher keinen politischen Konsens für eine Angleichungstrategie gefunden hat und die Bundesregierung nunmehr beabsichtigt, durch ein Verfassungsgesetz die geforderte Neuregelung um ein Jahr hinauszuschieben.

Tabelle 9: Ausgaben der Sozialversicherungsträger

	1987	1988	1989	1990
Krankenversicherung	60.2	65.1	68.7	73.4
Pensionsversicherung	168.6	175.5	184.9	197.5
davon				
Unselbständige	141.4	147.5	155.4	165.7
Selbständige	27.2	28.1	29.5	31.8
Unfallversicherung	9.5	8.3	8.6	9.1
Gesamtausgaben a/	225.6	236.9	249.0	266.3

a/ Bereinigt um Transferzahlungen zwischen Versicherungsträgern.

Quelle: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger.

⁹Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1991): Soziale Sicherung im Alter, Wien, und Heft 5/6 der Wirtschaftspolitischen Blätter 38(1991).