

Steueraufkommen und Konjunktur

Steuern sind die wichtigste Finanzierungsquelle der öffentlichen Haushalte. Sie erbringen rund 60% der Einnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden. Steuereinnahmen und Konjunktur sind wechselseitig miteinander verknüpft. Zum einen hängt die Entwicklung der Steuereinnahmen maßgeblich von der wirtschaftlichen Lage ab. Zum anderen dienen die Steuern als Instrument der Stabilisierungspolitik, und sie wirken unter bestimmten Voraussetzungen als automatischer Stabilisator. Diese eingebauten Stabilisierungseffekte gehen davon aus, daß die Entzugseffekte der Steuern im Aufschwung stark zunehmen und sich im Abschwung deutlich abschwächen, wodurch die Schwankungen im verfügbaren Einkommen und der Nachfrage gedämpft werden.

Das Steueraufkommen wird daher im Konjunkturverlauf sowohl durch die *automatischen Stabilisatoren* (die eingebaute Flexibilität) als auch durch *diskretionäre Maßnahmen* bestimmt. In der vorliegenden Arbeit wird der Einfluß dieser beiden Komponenten analysiert und untersucht, inwieweit die automatischen Stabilisatoren die Wirkungen der diskretionären Maßnahmen modifizieren. In diesem Zusammenhang werden auch die Veränderungen in den zeitlichen Anpassungsprozessen beschrieben. Ferner wird versucht, die auslastungsbedingten Mehr- und Mindereinnahmen an Steuern abzuschätzen, um Anhaltspunkte für die konjunkturelle Komponente der Budgetdefizite zu erhalten. Schließlich dient die Untersuchung dazu, zusätzliche Informationen für künftige Einnamenschätzungen zu gewinnen.

In dieser Arbeit werden nur die Auswirkungen der diskretionären Maßnahmen und eingebauten Stabilisatoren auf die Entzugseffekte der Steuern, das Steueraufkommen, dargestellt. Die Wirkungen auf den privaten Konsum und die Investitionen werden nicht näher analysiert.

Der Aufsatz gliedert sich in drei Teile. Zunächst werden die konjunkturellen Veränderungen des Steueraufkommens und die Einflüsse der Veränderungen der Kapazitätsauslastung global untersucht sowie das Zusammenwirken zwischen diskretionären Maßnahmen und automatischen Stabilisatoren beschrieben. Im zweiten Teil werden die aufkommenstarken Steuern getrennt analysiert. Es lassen sich dadurch die Ursachen für die Änderungen der konjunkturellen Reagibilität des Steuersystems und für die Verzögerungen in den zeitlichen Anpassungsprozessen besser erkennen. Im dritten Abschnitt werden die Auswirkungen der Konjunktur auf die Steuern nach den einzelnen Gebietskörperschaften getrennt darge-

stellt. Dadurch können die Möglichkeiten und Grenzen der Länder und Gemeinden in ihrem Beitrag zur Stabilisierung besser abgeschätzt werden.

Die Untersuchung beschränkt sich auf die vom Bund eingehobenen Steuern. Sie läßt die ausschließlichen Landes- und Gemeindeabgaben (mit Ausnahme der Gewerbesteuer) unberücksichtigt. Diese Einschränkung ist erforderlich, weil die Daten für die Landes- und Gemeindeabgaben nicht auf Quartalsbasis, sondern nur jährlich verfügbar sind. Dadurch hätten die zeitlichen Verzögerungen nicht ausreichend untersucht werden können. Außerdem hätte der Beobachtungszeitraum verkürzt werden müssen. Die Aussagekraft der Analyse leidet durch diese Begrenzung nicht, weil die vom Bund eingehobenen Steuern fast 95% der gesamten Steuereinnahmen umfassen.

Die Arbeit bezieht sich auf den Zeitraum 1954 bis 1983. Die Konjunkturentwicklung wird an den Veränderungen der Kapazitätsauslastung, der Lücke zwischen dem realen Produktionspotential und dem realen Brutto-Inlandsprodukt, gemessen¹⁾. Der lange Beobachtungszeitraum ermöglicht es, die Reaktionen des Steuersystems in sehr unterschiedlichen wirtschaftlichen Situationen zu analysieren: zum einen in der Abschwungphase in der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre mit dem bisher absoluten Tiefpunkt der Kapazitätsauslastung 1958, in den Perioden eines starken Rückgangs der Kapazitätsauslastung 1962/63, 1966/1968 und Mitte der siebziger Jahre 1974/75, im kurzen, aber sehr starken Einbruch 1978 und im langen Zeitraum unterdurchschnittlicher Kapazitätsauslastung zu Beginn der achtziger Jahre (1981/1983); zum anderen in den Perioden des kräftigen Aufschwungs am Beginn der sechziger Jahre und Anfang der siebziger Jahre mit dem Höhepunkt der Kapazitätsauslastung 1972 und in den kurzen Phasen einer steigenden Kapazitätsauslastung in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre (1976/77 und 1979/80).

Voraussetzungen für die automatischen Stabilisatoren

Die automatischen Stabilisatoren wurden lange Zeit sehr *positiv* beurteilt²⁾ und eine Stärkung ihrer Wirk-

¹⁾ Tichy, G., Konjunkturschwankungen, Berlin-Heidelberg-New York, 1976. Zur Berechnung des Produktionspotentials siehe Breuss, F., "Potential Output und gesamtwirtschaftliche Kapazitätsauslastung", WIFO-Monatsberichte 2/1982.

²⁾ Neumark, F., Fiskalpolitik und Wachstumsschwankungen, 2. Auflage, Wiesbaden, 1969, S. 57ff.

samkeit durch eine entsprechende Gestaltung der Steuern (des Steuersystems) sowie eine Verbesserung der Steuertechnik angeregt. Der Vorteil der eingebauten Stabilisatoren wurde darin gesehen, daß sie die diskretionäre Konjunkturpolitik entlasten und von den Prognosen unabhängiger machen könnten. In letzter Zeit werden die automatischen Stabilisatoren jedoch *skeptischer* beurteilt³⁾. Zu dieser geänderten Auffassung haben mehrere Faktoren beigetragen. Die Wirksamkeit der automatischen Stabilisatoren hängt maßgeblich davon ab, wie die Ausgaben gestaltet werden. Im Aufschwung dürften die Steuermehreinnahmen nicht ausgegeben, sondern müßten stillgelegt werden. Im Abschwung sind die Mindereinnahmen hinzunehmen. Sie sind durch Kreditaufnahmen zu kompensieren und nicht durch Ausgabenkürzungen. Im Aufschwung sind diese Anpassungen jedoch meist unzureichend erfüllt. Ferner bringt die eingebaute Steuerflexibilität langfristig erhebliche Probleme, und es besteht die Gefahr eines "fiscal drag", der einen Aufschwung verzögern oder vorzeitig dämpfen und dadurch Wachstumsverluste bewirken könnte.

Der Einfluß der automatischen Stabilisatoren wird von drei Komponenten bestimmt⁴⁾: erstens der Reagibilität der Bemessungsgrundlage auf Änderungen der Konjunktur, zweitens der Tarifelastizität und drittens der durchschnittlichen Steuerquote (siehe Kasten). Schließlich spielt auch die zeitliche Anpassung eine wichtige Rolle. Die Wirkungen der automatischen Stabilisatoren lassen sich am besten an der marginalen Steuerquote (siehe Kasten) und ihren Veränderungen erkennen.

Für die innere Flexibilität⁵⁾ der Steuern ist jedoch nicht nur die kurzfristige, sondern auch die längerfristige Entwicklung der marginalen Steuerquote maßgebend. In der ersten Hälfte der sechziger Jahre stiegen die marginalen Steuerquoten im Durchschnitt noch kräftig (sie betragen im Durchschnitt 1954 bis 1960 19,1%, 1960 bis 1965 26,8%). Seither haben sie deutlich sinkende Tendenz und lagen in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre im Durchschnitt bei 23%. Dieser Rückgang zeigt, daß die innere Flexibilität des österreichischen Steuersystems seit Mitte der sechziger Jahre deutlich schwächer wird und zum Anstieg der durchschnittlichen Steuerquote nicht mehr beigetragen hat. Sie wirkte im Gegenteil sogar dämpfend. Die diskretionären Maßnahmen (Steuererhöhungen, neue Steuern) reichten gerade aus, die Einflüsse aus der inneren Flexibilität auszugleichen. Die durch-

³⁾ Neumark, F., "Wandlungen in der Beurteilung eingebauter Steuerflexibilität", *Kykos*, Bd. 32, 1979, S. 177-204.

⁴⁾ Musgrave, R. A., *Finanztheorie*, 2. Auflage, Tübingen, 1969, S. 470ff.

⁵⁾ Die marginale Steuerquote wird auch als Steuerflexibilität bezeichnet (siehe Albers, W., "Die automatische Stabilisierungswirkung der Steuern", *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 180, Stuttgart, 1967, S. 106).

Automatische Stabilisatoren

In den öffentlichen Haushalten können sowohl die Steuereinnahmen als auch bestimmte Ausgaben (vor allem Arbeitslosenunterstützung, Zuschüsse zur Pensionsversicherung) ohne spezielle Maßnahmen, gewissermaßen automatisch konjunkturstabilisierend wirken. Im Konjunkturaufschwung steigen die Steuern überproportional und dämpfen die Nachfrage, die erwähnten Ausgaben bleiben hingegen zurück. Das Budgetdefizit wird geringer. Von den öffentlichen Haushalten gehen dadurch restriktive Effekte aus. Im Konjunkturabschwung erhöhen sich diese Ausgaben hingegen überproportional, und die Einnahmen bleiben zurück. Das Budget erhält automatisch expansive Tendenzen.

Global läßt sich der Zusammenhang zwischen den Veränderungen des Steueraufkommens und dem (nominalen) BIP an folgender einfacher Beziehung darstellen:

$$\varepsilon = \frac{\Delta T / T}{\Delta Y / Y}$$

Aus einer einfachen Umformung ergibt sich

$$\varepsilon = \frac{\Delta T}{\Delta Y} \cdot \frac{Y}{T}$$

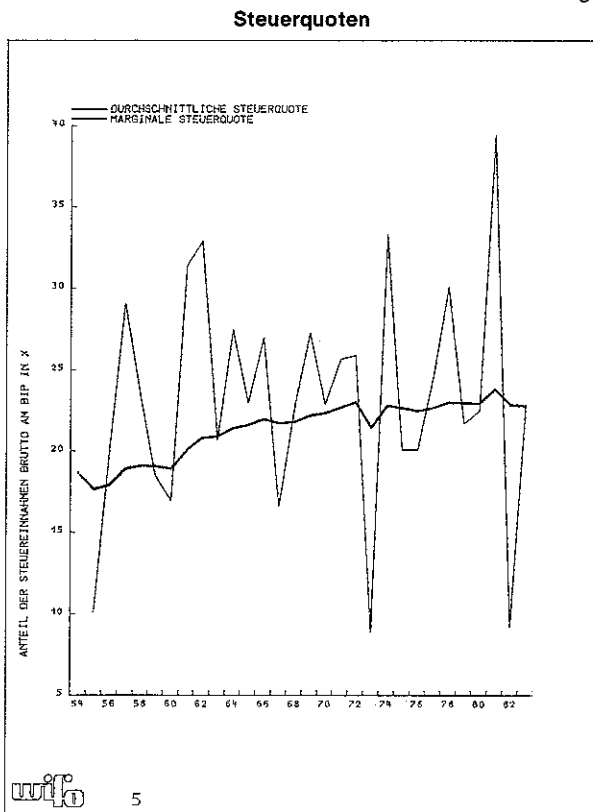
Der Einfluß der Steuern als automatischer Stabilisator hängt somit von zwei Faktoren ab:

1. **Von der marginalen Steuerquote $\frac{\Delta T}{\Delta Y}$** : Sie entspricht dem (durchschnittlichen) Grenzsteuersatz des Steuersystems (oder einzelner Steuern) und zeigt den Zusammenhang zwischen den absoluten Veränderungen des Brutto-Inlandsproduktes und des Steueraufkommens.

2. **Vom reziproken Wert der durchschnittlichen Steuerquote $\frac{T}{Y}$** : Die Wirksamkeit der Steuern

als automatischer Stabilisator wird daher auch von der durchschnittlichen Steuerquote bestimmt. Somit ist auch der Anteil der Steuern am Brutto-Inlandsprodukt (oder einzelner Steuern am Steueraufkommen) für die Effekte als automatischer Stabilisator maßgebend. Starke Schwankungen im Steueraufkommen reichen daher nicht aus.

Abbildung 1



schnittliche Steuerquote ist daher seit Anfang der siebziger Jahre weitgehend konstant geblieben (Abbildung 1)

Für eine Analyse der konjunkturellen Wirkungen des Steuersystems wäre es notwendig, die Einflüsse der eingebauten Stabilisatoren von jenen der diskretionären Maßnahmen zu trennen. Eine genaue Differenzierung stößt jedoch auf eine Reihe unüberwindlicher Schwierigkeiten. Für viele Maßnahmen fehlen statistische Unterlagen⁶⁾. Ferner erreicht eine Reihe von Maßnahmen oft erst nach Jahren ihre volle fiskalische Auswirkung, weil es für die Steuerpflichtigen gewisser Lerneffekte bedarf (z. B. Individualbesteuerung). Schließlich lassen sich auch die Effekte einzelner Steuererhöhungen oder -senkungen oft nur recht grob schätzen.

Dennoch wurde für diese Untersuchung versucht, zumindest die wichtigsten steuerlichen Maßnahmen (vor allem Steuererhöhungen, Steuersenkungen, Einführung oder Abschaffung von Steuern) annähernd zu quantifizieren. Aus den Differenzen zwischen den unbereinigten (auf den Kasseneinnahmen beruhenden) und den um die diskretionären Maßnahmen bereinigten marginalen Steuerquoten lassen sich An-

⁶⁾ In den jährlichen Subventionsberichten der Bundesregierung können daher auch viele Begünstigungen nicht quantifiziert werden

haltspunkte über die Wirksamkeit der automatischen Stabilisatoren gewinnen, die zeigen, inwieweit sie die Effekte der diskretionären Maßnahmen in den einzelnen Jahren verändert haben.

Automatische Stabilisatoren im Abschwung unwirksam

Bis 1975 wurden in allen Jahren, in denen die Kapazitätsauslastung jeweils ihren Tiefpunkt erreichte, Lohn- und Einkommensteuersenkungen wirksam (1958, 1962/63, 1967/68, 1975). Die Lohn- und Einkommensteuersenkungen 1958 und 1962 hatten mit einem Einnahmefall von 0,8 Mrd. S bzw. 1,0 Mrd. S⁷⁾ eine verhältnismäßig geringe Wirkung. Die Mindereinnahmen betragen nur 3% (1958) bzw. 2,5% (1962) des jeweiligen gesamten Steueraufkommens. Ein Vergleich der bereinigten und unbereinigten marginalen Steuerquoten läßt erkennen, daß 1958 die geringeren Entzugseffekte ausschließlich auf die Steuersenkung zurückzuführen waren. Die automati-

⁷⁾ Die Schätzungen über die Einnahmefälle der Lohn- und Einkommensteuersenkungen stammen aus den WIFO-Monatsberichten 4/1958 8/1962 11/1967 8/1974

Übersicht 1

Aufkommenselastizitäten und marginale Steuerquoten

	Aufkommenselastizitäten zwischen Steuern (brutto) ¹⁾		Marginale Steuerquoten Brutto-Inlandsprodukt	
	unbereinigt	bereinigt	unbereinigt	bereinigt
1955	0,54	1,09	10,1	20,4
1956	1,14	0,58	20,1	11,0
1957	1,63	1,48	29,1	26,8
1958	1,23	1,73	23,4	32,6
1959	0,97	0,83	18,5	16,2
1960	0,89	0,78	17,0	15,2
1961	1,66	1,62	31,4	30,5
1962	1,64	1,94	32,9	38,6
1963	0,99	0,90	20,7	19,1
1964	1,32	1,25	27,5	26,3
1965	1,07	1,08	23,0	23,0
1966	1,25	1,21	27,0	26,1
1967	0,75	0,83	16,6	18,3
1968	1,05	1,30	22,8	28,0
1969	1,25	0,54	27,3	12,0
1970	1,03	1,43	22,9	30,5
1971	1,15	1,40	25,7	31,0
1972	1,14	1,03	25,9	23,9
1973	0,39	0,91	8,9	21,1
1974	1,56	0,76	33,4	17,5
1975	0,88	1,77	20,1	39,9
1976	0,88	0,13	20,1	3,1
1977	1,10	1,36	24,6	29,4
1978	1,33	1,17	30,1	26,0
1979	0,94	1,19	21,7	26,5
1980	0,98	1,12	22,5	25,3
1981	1,72	1,60	39,5	36,6
1982	0,39	0,76	9,2	18,1
1983	1,00	0,85	23,0	19,7

¹⁾ Ohne Mehreinnahmen durch Umstellung von Kinderabsetzbeträgen zu Familienbeihilfen ab 1978

schen Stabilisatoren haben nicht stützend gewirkt. Die bereinigte marginale Quote stieg 1958 auf 32,6% (1957 26,8%). 1962 waren die prozyklischen Effekte der eingebauten Flexibilität noch stärker. Sie konnten durch die Steuersenkung nicht mehr egalisiert werden. In diesem Jahr ist daher auch die unbereinigte marginale Steuerquote trotz rückläufiger Kapazitätsauslastung gestiegen (Übersicht 1).

In den Jahren 1967/68 und vor allem 1975 waren dagegen die Lohn- und Einkommensteuersenkungen recht kräftig. 1967/68 betrug der Einnahmehausfall etwa 2,6 Mrd S, das waren 4,6% des Steueraufkommens; 1975 brachte die Steuersenkung nahezu 10 Mrd S Mindereinnahmen (6½% der Steuereinnahmen oder fast 1,5% des Brutto-Inlandsproduktes).

In diesen beiden Perioden wurden jedoch die nachfragestützenden Effekte der Steuersenkungen durch neue Steuern und Steuererhöhungen stark verringert. 1967 wurde ein Zuschlag von 3% zur Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer für den Katastrophenfonds eingeführt, 1968 die Umsatzsteuer (Rechnungsstempel) erhöht und eine Sonderabgabe auf alkoholische Getränke und Pkw geschaffen. Diese Maßnahmen brachten 1967/68 rund 1,3 Mrd S. Sie haben damit die Hälfte der Effekte der Lohn- und Einkommensteuersenkung kompensiert. Ähnlich war die Entwicklung 1975. In diesem Jahr hat die Investitionssteuer (abzüglich der Vorrats- und Altanlagenentlastung) die Einnahmen um rund 5 Mrd S erhöht und damit ebenfalls fast die Hälfte der Wirkungen der Lohn- und Einkommensteuersenkung ausgeglichen. Dazu kam, daß 1975 die vorzeitige Abschreibung für Bauten abgeschafft wurde.

Im Gegensatz zu 1967, als sowohl die Entlastungen als auch die Belastungen größtenteils den privaten Konsum beeinflussten, läßt sich 1975 eine deutliche Differenzierung erkennen. Der private Konsum wurde durch die Steuersenkung gefördert, die Investitionen durch die diskretionären Maßnahmen hingegen zusätzlich belastet. Der private Konsum stieg daher 1975 real um 3,3%, die Investitionen schrumpften hingegen real um 5%.

Die bereinigte marginale Steuerquote läßt erkennen, daß auch 1968 und vor allem 1975 die eingebauten Stabilisatoren die Entzugseffekte zusätzlich erhöhten und damit keinen Beitrag zur Konjunkturstabilisierung leisteten. Die sehr hohe marginale Quote im Jahre 1975 (39,9%) ist nicht nur auf die zeitlichen Verzögerungen und damit den (verspäteten) Einfluß der Hochkonjunktur der vorangegangenen Jahre zurückzuführen, sondern auch auf spezielle Faktoren, auf die bei der Lohnsteuer und der Mehrwertsteuer näher eingegangen wird.

In den Jahren 1978 und 1981, als ebenfalls die Kapazitätsauslastung zurückging, wurden keine Steuersenkungen vorgenommen. Im Gegenteil, es wurden neue Steuern eingeführt sowie Steuererhöhungen wirk-

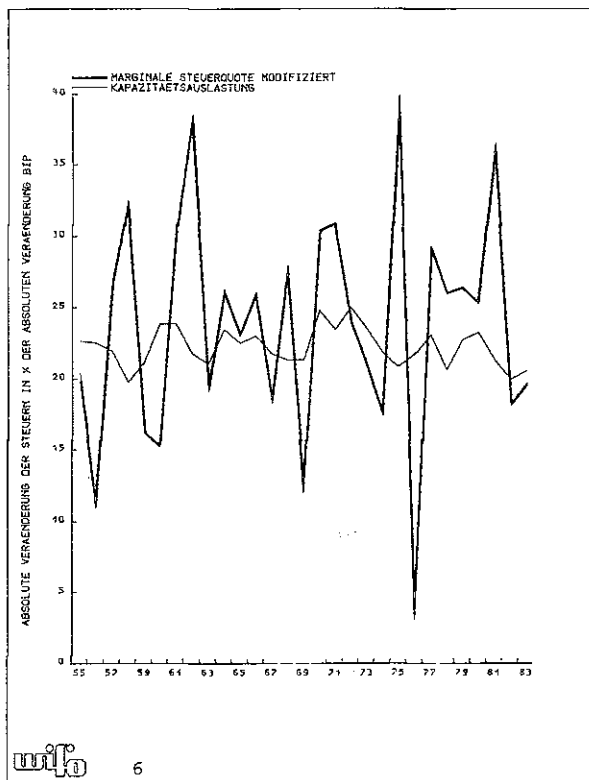
sam⁸⁾. Die Investitionssteuer verstärkte zudem auch 1978 noch die Entzugseffekte. Diese Maßnahmen brachten in diesem Jahr zusätzliche Einnahmen in Höhe von 5,8 Mrd S, die marginale Quote erhöhte sich dadurch um 12,5 Prozentpunkte. Die bereinigte Quote ist allerdings 1978 im Gegensatz zur unbereinigten Quote leicht gesunken. Das läßt vermuten, daß in diesem Jahr die automatischen Stabilisatoren die Zunahme der Entzugseffekte aus den diskretionären Maßnahmen etwas gemildert haben (Übersicht 1).

Im Jahr 1981 brachten die neuen Steuern 1,8 Mrd S. Zudem stieg aber auch die bereinigte Quote kräftig. In diesem Jahr haben somit die eingebauten Stabilisatoren die restriktiven Wirkungen der diskretionären Maßnahmen noch verstärkt und den Rückgang der Kapazitätsauslastung nicht gehemmt. Erst 1982 sind durch die diskretionären Maßnahmen (Lohn- und Einkommensteuersenkung, Einführung einer Investitionsprämie) und die automatischen Stabilisatoren die Entzugseffekte spürbar geschmälert worden. Dennoch hat sich in diesem Jahr die Kapazitätsauslastung nicht gebessert. Möglicherweise haben aber die Steuerpolitik und die automatischen Stabilisatoren in diesem Jahr ein weiteres Sinken verhindert.

⁸⁾ 1978 wurde der Straßenverkehrsbeitrag eingeführt, ferner der erhöhte Mehrwertsteuersatz für Güter des gehobenen Bedarfs. Schließlich wurde die Vermögensteuer erhöht und das 2. Abgabenänderungsgesetz 1977 wirksam. 1981 wurde die Sonderabgabe von Kreditunternehmungen und Erdöl geschaffen.

Abbildung 2

Marginale Steuerquoten und Konjunktur



Insgesamt zeigt sich, daß die bereinigten marginalen Quoten in den Perioden schwacher Kapazitätsauslastung besonders hoch waren (Abbildung 2). Die eingebaute Flexibilität hat daher keinen Beitrag zur Milderung der Konjunkturabschwünge geleistet. Die Stützung der Nachfrage erfolgte in allen Perioden durch diskretionäre Maßnahmen.

Steuersystem stützt Aufschwung

In den Aufschwungsphasen sowohl am Beginn der sechziger Jahre als auch Ende der sechziger Jahre und im Jahre 1976 waren die bereinigten marginalen Quoten sehr niedrig (Abbildung 2). Daraus läßt sich erkennen, daß die automatischen Stabilisatoren den Aufschwung am Beginn spürbar stützten. Sowohl 1969 als auch 1976 sind allerdings neue Steuern und Steuererhöhungen wirksam geworden, die die Entzugseffekte stark gesteigert hätten. 1969 haben die verschiedenen diskretionären Maßnahmen (Einführung der Sonderabgabe von Einkommen und Vermögen und die Auswirkungen der Sonderabgaben von alkoholischen Getränken und Pkw) zu Mehreinnahmen von 3,3 Mrd. S geführt und die Entzugseffekte kräftig erhöht. Die automatischen Stabilisatoren haben jedoch die Wirkungen erheblich gedämpft. Auf Grund der Steuererhöhungen wäre die marginale Steuerquote 1969 um mehr als 10 Prozentpunkte gestiegen, tatsächlich erhöhte sie sich jedoch um 4,5 Prozentpunkte. Die automatischen Stabilisatoren haben demnach die dämpfenden Effekte der diskretionären Maßnahmen um mehr als die Hälfte reduziert (Übersicht 1).

Ähnlich war die Situation 1976. In diesem Jahr traten ebenfalls am Beginn eines Aufschwungs Steuererhöhungen in Kraft (Erhöhung der Mehrwertsteuer und der Bundesmineralölsteuer), und auch die Investitionssteuer, die zwar 1976 ausgesetzt war, brachte noch erhebliche Entzugseffekte. Dennoch konnte die dämpfende Wirkung dieser diskretionären Maßnahmen durch die automatischen Stabilisatoren egalisiert werden, wie der Vergleich zwischen bereinigter und unbereinigter Quote zeigt. In den Jahren 1979/80 hat die eingebaute Flexibilität das Ansteigen der Kapazitätsauslastung ebenfalls nicht behindert. In dieser Pe-

riode haben allerdings vor allem diskretionäre Maßnahmen (Lohn- und Einkommensteuersenkung) die Entzugseffekte verringert.

Insgesamt läßt sich erkennen, daß im frühen Aufschwung der "fiscal drag" im österreichischen Steuersystem kaum spürbar ist. Das ist vor allem den zeitlichen Verzögerungen zu danken. Nur 1964 ist die bereinigte marginale Quote sofort kräftig gestiegen und könnte die Aufschwungphase damals verkürzt haben, weil sich 1965 die Kapazitätsauslastung bereits wieder verringerte.

In der Aufschwungsperiode Anfang der siebziger Jahre sind außerdem in der späteren Phase dämpfende Wirkungen der automatischen Stabilisatoren durch diskretionäre Maßnahmen ausgeglichen worden. (In den Jahren 1971 und 1972 traten Entlastungen in der Lohn- und Einkommensteuer in Kraft, die Sonderabgabe auf Pkw und die Weinststeuer wurden abgeschafft.) Bemerkenswert ist, daß im Höhepunkt der Kapazitätsauslastung, im Jahr 1972, die automatischen Stabilisatoren die Entzugseffekte dämpften. Die bereinigte marginale Quote ging auf 23,9% zurück (1971 31,0%). In diesem Zusammenhang ist allerdings zu berücksichtigen, daß die Umstellung im Umsatzsteuersystem (die Einführung der Mehrwertsteuer) die Kapazitätsauslastung durch Vorziehkäufe stark erhöhte, was sich aber nicht unmittelbar in den entsprechenden Steuereinnahmen niedergeschlagen haben dürfte.

Zusammenhang von Steueraufkommen und Konjunktur wird schwächer

Der Einfluß der automatischen Stabilisatoren wird stark von den zeitlichen Verzögerungen bestimmt, mit denen das globale Steueraufkommen auf Änderungen der Konjunktur reagiert. Dieser Zeitfaktor wird von der Steuertechnik maßgeblich beeinflusst. In den letzten Jahrzehnten haben sich die zeitlichen Anpassungsprozesse erheblich geändert, wie ein Vergleich zwischen der Entwicklung der Zuwachsraten des nominellen BIP und des (verzögerten) Steueraufkommens zeigt (Übersicht 2).

In den fünfziger und sechziger Jahren sind die zeitlichen Verzögerungen zwischen den Veränderungen

Übersicht 2

Korrelationskoeffizienten zwischen Steuern (brutto)¹⁾ und Brutto-Inlandsprodukt

	Unverzögert	Verzögert um							
		1 Quartal	2 Quartale	3 Quartale	4 Quartale	5 Quartale	6 Quartale	7 Quartale	8 Quartale
1954/1982	0,324	● 0,508	0,465	0,312	0,134	0,166	0,137	0,024	0,010
1954/1960	0,229	0,471	● 0,621	0,477	0,268	0,196	0,077	0,034	0,000
1960/1965	0,573	● 0,667	0,529	0,381	0,068	0,636	0,338	0,319	0,226
1965/1970	● 0,793	0,710	0,678	0,490	0,225	0,111	0,119	0,124	0,302
1970/1975	0,360	● 0,855	0,261	0,035	0,000	0,213	0,322	0,108	0,032
1975/1982	0,038	0,094	0,108	0,181	0,329	0,299	● 0,464	0,239	0,002

¹⁾ Ohne Mehreinnahmen durch Umstellung von Kinderabsetzbeträgen zu Familienbeihilfen ab 1978

des Brutto-Inlandsproduktes und des Steueraufkommens zunächst geringer geworden. Das dürfte damit zusammenhängen, daß der Anteil der Lohnsteuer und der Umsatzsteuer am Steueraufkommen stark zunahm. In der ersten Hälfte der siebziger Jahre hat sich die zeitliche Verzögerung wieder vergrößert. In den Jahren 1970 bis 1975 zeigt das Steueraufkommen bei einer Verzögerung von einem Quartal den besten Zusammenhang mit den Veränderungen des BIP (Übersicht 2).

In der zweiten Hälfte der siebziger Jahre und vor allem Anfang der achtziger Jahre vollzog sich eine deutliche Änderung. Der Zusammenhang zwischen Steuereinnahmen und BIP ist spürbar schwächer, die zeitliche Verzögerung erheblich länger geworden, obwohl Umsatzsteuer und Lohnsteuer weiter an Bedeutung (gemessen am gesamten Steueraufkommen) gewannen. In den Jahren 1978 und vor allem 1981 sind die globalen Steuereinnahmen, trotz sinkender Kapazitätsauslastung, erheblich stärker gestiegen als das Brutto-Inlandsprodukt. Die Steuerquote erhöhte sich daher sprunghaft. In den Jahren 1979 und 1980 blieb hingegen das Steueraufkommen hinter der Zuwachsrate des Brutto-Inlandsproduktes zurück.

Die Abschwächung des Zusammenhangs zwischen Steuern und Wirtschaftsentwicklung und vor allem die zunehmenden zeitlichen Verzögerungen erschweren die Einnahmenschätzungen erheblich. Diese Tendenzen sind eine wichtige Ursache für die Abweichungen zwischen den tatsächlichen und den präliminierten Steuereinnahmen in den letzten Jahren. Sie zeigen, daß die zeitlichen Verzögerungen stärker berücksichtigt werden müssen und die globale Wachstumsrate des BIP zur Erklärung der Entwicklung des Steueraufkommens nicht ausreicht, weil sich die Veränderungen der steuerlichen Bemessungsgrundlagen stark von jenen des Brutto-Inlandsproduktes unterscheiden.

Die Verflechtungen zwischen Steuern und Konjunktur sind recht komplex. Es darf daher auch etwa bei einer Besserung der Wirtschaftslage nicht sofort eine Auswirkung auf die Steuern und damit auf das Budgetdefizit erwartet werden.

Steuereinnahmen und Vollbeschäftigung

Für die Budgetpolitik und die Diskussion um die Höhe des Defizits spielen die Steuermehreinnahmen, die aus einer Besserung der Kapazitätsauslastung zu erwarten wären, eine wichtige Rolle. Aus einem Vergleich der tatsächlichen Steuereinnahmen mit dem (hypothetischen) Steueraufkommen, das bei Vollbeschäftigung (oder Normalauslastung) erreicht werden könnte, lassen sich der Beitrag der Steuern zu einem Abbau des Defizits bei einer Verbesserung der Wirt-

schaftslage erkennen und Hinweise auf die konjunkturelle Komponente des Budgetdefizits gewinnen⁹⁾. Läßt man die Unterscheidung in auslastungsbedingte und inflationäre Mehr-/Mindereinnahmen beiseite, weil sie ohnehin willkürlich ist¹⁰⁾, dann kann für einen solchen Vergleich das mit dem BIP-Deflator inflationsierte Produktionspotential als Grundlage dienen. Es wird ferner angenommen, daß das Steuersystem und die Steuertechnik durch die Veränderung der Kapazitätsauslastung kurzfristig nicht beeinflusst werden und die durchschnittliche Steuerquote daher unverändert bleibt¹¹⁾. Im folgenden wird von zwei Varianten der Kapazitätsauslastung ausgegangen. Zum einen, daß die Kapazitäten im gleichen Ausmaß ausgelastet sind wie 1972, als praktisch Vollbeschäftigung herrschte. Zum anderen wird eine Kapazitätsauslastung unterstellt, die dem Durchschnitt der Jahre 1954 bis 1983 entspricht (Normalauslastung) und bei 97,3% liegt¹²⁾.

Für die Diskussion über den (automatischen) Beitrag der Einnahmen zur Budgetkonsolidierung bei Vollbeschäftigung bzw. Normalauslastung ist vor allem die Periode nach 1975 interessant. Im Jahr 1975 ergaben sich aus der Unterauslastung der Kapazitäten Mindereinnahmen an Steuern von 6,4 Mrd. S, wovon 4,1 Mrd. S auf den Bund entfielen (Übersicht 3). Im Vergleich zu 1974 sind beim Bund die Mindereinnahmen aus der Verringerung der Kapazitätsauslastung um 1,2 Mrd. S gestiegen. Das Nettodefizit im Bundeshaushalt hat sich 1975 jedoch um 18 Mrd. S auf 29,7 Mrd. S erhöht. Der Anstieg des Defizits war daher nur zu einem geringen Teil auf auslastungsbedingte Mindereinnahmen an Steuern zurückzuführen.

In den folgenden Jahren sind mit Ausnahme des Jahres 1978 die auslastungsbedingten Mindereinnahmen an Steuern zurückgegangen. 1980 betragen sie für den gesamten öffentlichen Sektor 4 Mrd. S, wovon 2,5 Mrd. S auf den Bundeshaushalt entfielen.

Das Nettodefizit bei allen öffentlichen Haushalten war aber 1980 um 3,6 Mrd. S höher als 1975, beim Bund war es annähernd gleich hoch (29,3 Mrd. S gegen 29,7 Mrd. S 1975). Auf Grund der Entwicklung der auslastungsbedingten Mindereinnahmen an Steuern, die beim Bund im Vergleich zu 1975 um 1,6 Mrd. S sanken, hätte ein stärkerer Rückgang des Nettodefizi-

⁹⁾ Neben den auslastungsbedingten Mehr- oder Mindereinnahmen an Steuern ist die konjunkturelle Komponente des Budgetsaldos auch von einzelnen Ausgaben abhängig, vor allem den Zuschüssen zur Pensionsversicherung. Die Arbeitslosenversicherung ist in Österreich hingegen saldenneutral.

¹⁰⁾ Krause-Junk, G., "Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, strukturelles Defizit und konjunktureller Impuls" Finanzarchiv Bd. 40 1982, S. 1-23.

¹¹⁾ Die Steuereinnahmen bei Vollbeschäftigung (oder Normalauslastung) errechnen sich somit aus dem BIP bei Vollbeschäftigung (Normalauslastung) mal tatsächlicher Steuerquote.

¹²⁾ Der Deutsche Sachverständigenrat rechnet in seinem Basiszeitraum mit einer Kapazitätsauslastung von 97,25%.

Vollbeschäftigungseinnahmen

	Steuern (brutto) ¹⁾					Steuern (netto)				
	Tatsächliche Einnahmen	Einnahmen bei Kapazitätsauslastung von 100%	Differenz	Einnahmen bei durchschnittlicher Kapazitätsauslastung (97,3%)	Differenz	Tatsächliche Einnahmen	Einnahmen bei Kapazitätsauslastung von 100%	Differenz	Einnahmen bei durchschnittlicher Kapazitätsauslastung (97,3%)	Differenz
	(1)	(2)	(3) = (1) - (2)	(4)	(5) = (1) - (4)	(6)	(7)	(8) = (6) - (7)	(9)	(10) = (6) - (9)
	in Mrd. S									
1955	18,9	19,3	- 0,4	18,8	+ 0,1	13,5	13,8	- 0,3	13,5	+ 0,1
1956	21,3	21,8	- 0,5	21,2	+ 0,1	14,5	14,9	- 0,4	14,5	+ 0,0
1957	25,0	25,8	- 0,8	25,1	- 0,1	16,6	17,1	- 0,5	16,7	- 0,1
1958	26,3	27,7	- 1,4	27,0	- 0,7	17,2	18,1	- 0,9	17,6	- 0,4
1959	27,9	29,0	- 1,1	28,2	- 0,3	18,6	19,4	- 0,8	18,9	- 0,3
1960	30,8	31,1	- 0,3	30,3	+ 0,5	20,4	20,7	- 0,3	20,1	+ 0,3
1961	36,3	36,7	- 0,4	35,7	+ 0,6	24,2	24,5	- 0,3	23,9	+ 0,3
1962	40,1	41,4	- 1,3	40,3	- 0,2	26,5	27,3	- 0,8	26,6	- 0,1
1963	43,2	44,9	- 1,8	43,7	- 0,5	28,9	30,1	- 1,2	29,2	- 0,3
1964	48,6	49,4	- 0,8	48,0	+ 0,6	32,1	32,6	- 0,5	31,7	+ 0,4
1965	53,2	54,5	- 1,3	53,1	+ 0,1	34,9	35,8	- 0,9	34,8	+ 0,1
1966	59,1	60,3	- 1,2	58,7	+ 0,4	38,8	39,6	- 0,8	38,5	+ 0,3
1967	62,0	64,0	- 2,0	62,3	- 0,3	39,3	40,6	- 1,3	39,5	- 0,2
1968	66,8	69,3	- 2,5	67,5	- 0,7	43,9	45,5	- 1,7	44,3	- 0,4
1969	74,5	77,3	- 2,8	75,2	- 0,7	49,1	51,0	- 1,9	49,6	- 0,5
1970	83,9	84,0	- 0,1	81,7	+ 2,2	55,1	55,2	- 0,1	53,7	+ 1,4
1971	95,1	96,6	- 1,5	94,0	+ 1,1	62,1	63,0	- 0,9	61,3	+ 0,8
1972	110,6	110,6	+ 0,0	107,6	+ 3,0	72,1	72,1	+ 0,0	70,1	+ 2,0
1973	116,4	118,1	- 1,7	114,9	+ 1,5	73,0	74,1	- 1,1	72,1	+ 0,9
1974	141,5	146,1	- 4,6	142,1	- 0,6	89,0	91,9	- 2,9	89,4	- 0,4
1975	149,0	155,4	- 6,4	151,2	- 2,2	93,8	97,9	- 4,1	95,2	- 1,4
1976	162,8	168,3	- 5,5	163,8	- 1,0	102,7	106,2	- 3,5	103,3	- 0,6
1977	180,4	183,8	- 3,4	178,8	+ 1,6	115,5	117,7	- 2,2	114,5	+ 1,0
1978	194,3	203,0	- 8,7	197,6	- 3,3	121,9	127,4	- 5,5	124,0	- 2,1
1979	210,8	215,5	- 4,7	209,7	+ 1,1	134,0	137,0	- 3,0	133,3	+ 0,7
1980	228,4	232,4	- 4,0	226,1	+ 2,3	143,8	146,3	- 2,5	142,3	+ 1,4
1981	252,9	262,5	- 9,6	255,5	- 2,6	160,2	166,3	- 6,1	161,8	- 1,6
1982	260,5	274,2	- 13,7	266,8	- 6,3	163,6	172,3	- 8,7	167,6	- 4,0
1983	274,6 ²⁾	287,2	- 12,6	279,5	- 4,9	174,5 ²⁾	182,6	- 8,1	177,7	- 3,2

¹⁾ Ohne Mehreinnahmen durch Umstellung von Kinderabsetzbeträgen zu Familienbeihilfen ab 1978 — ²⁾ Vorläufiges Ergebnis

zits erwartet werden können. Das deutet darauf hin, daß bereits in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre die strukturelle Komponente des Defizits leicht zugenommen hat, weil auch die auslastungsbedingten Ausgaben nicht stiegen.

In den letzten Jahren dürfte sich die strukturelle Komponente des Budgetdefizits stark erhöht haben. Die auslastungsbedingten Mindereinnahmen stiegen auf Grund der rückläufigen Kapazitätsauslastung sprunghaft. Sie betragen 1982 für den gesamten öffentlichen Sektor 13,7 Mrd. S und sind 1983 leicht auf 12,6 Mrd. S gesunken. Für den Bund erhöhten sich die Mindereinnahmen auf 8,7 Mrd. S im Jahr 1982. Sie waren damit um 6,2 Mrd. S höher als 1980 (Übersicht 3). Gleichzeitig hat sich jedoch das Nettodefizit im Bundeshaushalt um 17,3 Mrd. S auf 46,6 Mrd. S erhöht. Die Zunahme des Defizits ist somit nur zu etwas mehr als einem Drittel auf auslastungsbedingte Mindereinnahmen zurückzuführen.

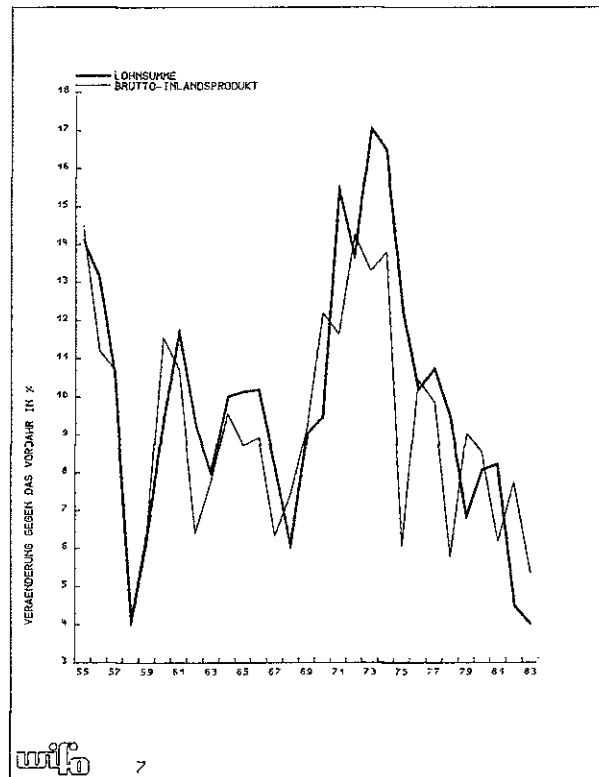
Im Jahre 1983 hat sich das Verhältnis noch weiter verschlechtert. Die auslastungsbedingten Mindereinnahmen sind leicht zurückgegangen, das Nettodefizit ist aber voraussichtlich um etwa 20 Mrd. S gestiegen. Die strukturelle Komponente des Defizits im Bundes-

haushalt dürfte somit deutlich zugenommen haben. Aus dieser Entwicklung lassen sich aber auch die Probleme einer Budgetkonsolidierung erkennen. Selbst unter der Annahme, daß es gelänge, Vollbeschäftigung und eine Kapazitätsauslastung wie 1972 zu erreichen, würde sich das Nettodefizit des Bundes bloß um etwa 8 Mrd. S automatisch verringern. Wenn nur die Normalauslastung erreicht würde, dann wäre der Beitrag aus den auslastungsbedingten Mehreinnahmen zur Defizitverringern etwas mehr als 3 Mrd. S (Übersicht 3).

Die Ermittlung auslastungsbedingter Mehr-/Mindereinnahmen erfolgt in der Regel recht schematisch. Das gilt auch für das Konzept des Deutschen Sachverständigenrates. Es wird stillschweigend unterstellt, daß eine Verbesserung der Kapazitätsauslastung mit keiner Änderung der Nachfragestruktur und der (funktionellen) Einkommensverteilung verbunden ist. Diese Annahme ist jedoch sehr streng. Wenn eine bessere Auslastung der Kapazitäten durch höhere Exporte und/oder steigende private Investitionen erreicht wird — wie es am Beginn eines Aufschwungs meist der Fall ist —, dann entsteht zunächst kein zusätzliches Mehrwertsteueraufkommen. Wenn die hö-

Abbildung 3

Lohnsumme und Brutto-Inlandsprodukt



here Kapazitätsauslastung außerdem anfangs zu einer stärkeren Zunahme der Gewinne führt, werden durch die zeitlichen Verzögerungen auch die gewinnabhängigen Steuern nicht im vollen Ausmaß steigen. Es ist daher denkbar, daß in einer Aufschwungphase die Aufkommenselastizität zunächst zurückgeht und erst später wieder zunimmt. Das österreichische Steuersystem dürfte, wie die globale Beschreibung der automatischen Stabilisatoren zeigte, in diese Richtung tendieren. Es lassen sich daher die Vollbeschäftigungseinnahmen, streng genommen, nicht exakt ermitteln. In jedem Fall zeigt sich aber, daß selbst bei Vollbeschäftigung der Beitrag der automatischen Mehreinnahmen zu einem Abbau des Defizits nur gering ist. Für 1984 läßt sich aus dieser Entwicklung erkennen, daß die bescheidene Verbesserung der Kapazitätsauslastung, die vornehmlich auf Grund der Exporte und der privaten Investitionen voraussichtlich zustande kommen wird, zu keinen Mehreinnahmen gegenüber dem präliminierten Steueraufkommen führt.

Die aufkommenstarken Steuern im Konjunkturverlauf

Auf Grund der recht komplexen Zusammenhänge von Steuereinnahmen und Konjunktur empfiehlt es sich, einzelne Steuern gesondert zu analysieren. Es lassen sich dadurch die Ursachen der geringen automatischen Stabilisierungseffekte und der zeitlichen Verzögerungen besser erkennen. Hier wird nur das konjunkturelle Verhalten der großen aufkommenstarken Steuern (Lohnsteuer, Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer) genauer untersucht. Diese Steuern erbringen aber rund 75% des gesamten Steueraufkommens. Sie sind daher für die Entwicklung des globalen Steueraufkommens maßgebend.

Lohnsteuer

Die Lohnsteuer ist zwar formal ein Teil der Einkommensteuer, dennoch empfiehlt sich aus mehreren Gründen eine gesonderte Darstellung. Erstens weicht die Entwicklung der Bemessungsgrundlage der Lohnsteuer erheblich von jener der gewinnabhängigen Steuern ab. Zweitens weichen die Tarifelastizitäten voneinander ab, und drittens sind auf Grund des Quellenabzugs die zeitlichen Anpassungen in der Lohnsteuer kürzer als bei den veranlagten gewinnabhängigen Steuern. Die konjunkturelle Reagibilität der Lohnsteuer wird maßgeblich von der Bemessungsgrundlage, der Lohnsumme, bestimmt. Vergleicht man in den einzel-

nen Konjunkturphasen die Entwicklung der Lohnsumme mit dem BIP, ergibt sich folgendes Bild: Mit Ausnahme des Jahres 1958 sind in allen Jahren, in denen die Kapazitätsauslastung den jeweiligen Tiefpunkt erreicht, die Löhne stärker als das Brutto-Inlandsprodukt gestiegen (Abbildung 3). Besonders ausgeprägt sind diese Unterschiede seit Mitte der siebziger Jahre. Sowohl 1975 als auch 1978 und 1981 nahm die Lohnsumme deutlich stärker zu als das BIP. Die Elastizität der Lohnsumme bezogen auf das (nominelle) BIP erreicht daher in den Jahren schwacher Kapazitätsauslastung die höchsten Werte (Übersicht 5).

Übersicht 4

	Lohnsteuer Elastizitäten		
	Löhnen und Brutto-Inlandsprodukt	Elastizitäten zwischen Lohnsteuer ¹⁾ (unbereinigt) und Löhnen	Lohnsteuer ¹⁾ (bereinigt) und Löhnen
Ø 1955/1983	1.07	1.47	1.32
Ø 1955/1960	0.98	1.44	0.48
Ø 1960/1965	1.14	1.73	1.73
Ø 1965/1970	1.01	1.71	1.71
Ø 1970/1975	1.25	0.97	1.45
Ø 1975/1980	0.99	1.83	1.03
Ø 1980/1983	0.92	1.29	1.51

¹⁾ Ohne Mehreinnahmen durch Umstellung von Kinderabsetzbeträgen zu Familienbeihilfen ab 1978

Übersicht 5

	Lohnsteuer ¹⁾ Steuerquoten				
	Marginale Steuerquote ²⁾		Durchschnittliche Steuerquote ²⁾		Elastizität zwischen Lohnsumme ¹⁾ und BIP
	bereinigt	unbereinigt	bereinigt	unbereinigt	
1955		+ 1,1	5,2	3,5	0,98
1956	- 2,6	+ 8,3	4,3	4,1	1,17
1957	+10,1	+11,8	4,8	4,8	0,99
1958	+ 0,2	-20,5	4,6	3,9	0,95
1959	- 8,2	+ 4,5	3,9	3,9	0,95
1960	+ 7,2	+ 7,2	4,2	4,2	0,81
1961	+ 7,9	+ 7,9	4,6	4,6	1,10
1962	+12,2	+ 6,9	5,2	4,8	1,44
1963	+ 1,3	+ 2,7	4,9	4,6	1,02
1964	+ 6,9	+10,0	5,1	5,1	1,05
1965	+11,9	+11,9	5,7	5,7	1,16
1966	+13,2	+13,2	6,4	6,4	1,14
1967	+ 8,4	+ 5,2	6,6	6,3	1,51
1968	+ 6,3	- 4,2	6,6	5,7	0,90
1969	+17,4	+21,4	7,4	6,9	0,90
1970	+ 9,5	+15,2	7,6	7,6	0,79
1971	+12,4	+ 3,2	8,2	7,7	1,36
1972	+10,1	+11,2	8,5	8,1	0,91
1973	+ 9,6	+ 5,2	8,6	7,7	1,25
1974	+ 8,2	+14,1	8,6	8,6	1,16
1975	+22,4	- 1,6	10,1	7,4	2,04
1976	- 8,9	+13,9	8,2	8,1	1,05
1977	+15,5	+16,8	8,9	8,9	1,01
1978	+21,2	+21,2	9,8	9,8	1,38
1979	+20,8	+ 7,5	10,5	9,6	0,79
1980	+ 5,9	+18,8	10,2	10,2	0,81
1981	+19,5	+19,5	10,9	10,9	1,32
1982	+25,0	+ 7,9	11,6	10,8	0,64
1983	+ 0,9	+ 9,9	11,1	10,7	0,84

¹⁾ Ohne Mehreinnahmen durch Umstellung von Kinderabsetzbeträgen zu Familienbeihilfen ab 1978 — ²⁾ Absolute Veränderung der Lohnsteuer in % der absoluten Veränderung der steuerpflichtigen Masseneinkommen — ³⁾ Lohnsteuer in % der steuerpflichtigen Masseneinkommen — ⁴⁾ Steuerpflichtiges Masseneinkommen

Im Aufschwung blieben hingegen die Lohnzuwächse zunächst hinter jenen des BIP zurück. Das galt sowohl 1960 als auch 1969/70. In den Jahren 1976 und 1979/80 waren die Elastizitäten ebenfalls niedriger als in den Abschwungperioden. Die Entwicklung der Löhne hat somit erheblich dazu beigetragen, daß der "fiscal drag" in der ersten Aufschwungphase nicht spürbar wurde.

Die Progressionswirkung der Lohnsteuer schwankt stark, nimmt aber langfristig leicht ab. Sie ist aber noch immer kräftig. Die Aufkommenselastizität der Lohnsteuer liegt im langjährigen Durchschnitt bei 1,5 (Übersicht 4). Dadurch wurden auch in den Abschwungperioden die Entzugseffekte der Lohnsteuer verstärkt. Die bereinigte marginale Lohnsteuerquote ist in diesen Jahren sprunghaft gestiegen (Übersicht 5). Die hohe globale marginale Steuerquote ist daher in den Jahren geringer Kapazitätsauslastung zu einem erheblichen Teil auf die Lohnsteuer zurückzuführen.

Die starken Entzugseffekte der Lohnsteuer im Abschwung wirken sich jedoch bis 1975 nicht voll aus, weil sie durch Steuersenkungen gemildert oder egali-

siert wurden. In den Jahren 1958, 1968 und 1975 ist das Lohnsteueraufkommen absolut gesunken. Die unbereinigte marginale Quote war daher negativ (Übersicht 5). Die verfügbaren Einkommen wurden dadurch gestärkt. Erst 1978 und 1981 wurden die Entzugseffekte der Lohnsteuer im Abschwung voll spürbar. In den letzten Jahren traten die Lohnsteuersenkungen erst nach dem Tiefpunkt des Abschwungs in Kraft. Die Ermäßigung 1979 war zudem nicht sehr kräftig. Die unbereinigte marginale Quote war zwar geringer als in den Vorjahren, aber im Gegensatz zu den Steuersenkungen 1975 und 1968 doch positiv (Übersicht 5). 1982 war die Wirkung ähnlich. Allerdings war die Lohnsteuersenkung auf zwei Jahre verteilt und insgesamt mit einem Einnahmehausfall von rund 9 Mrd. S. doch erheblich.

Vergleicht man die marginalen Quoten der Lohnsteuer mit den Steuersätzen laut Tarif, dann läßt sich sehr deutlich die Aushöhlung der Bemessungsgrundlage erkennen. Selbst in den letzten Jahren hat die bereinigte marginale Quote niemals mehr als 25% betragen. Sie lag daher immer im Bereich des Grenzsteuersatzes der niedrigsten Einkommensstufe, wogegen der Grenzsteuersatz für Durchschnittseinkommen in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre und auch Anfang der achtziger Jahre über 30% lag. Die bereinigte marginale Quote nimmt im Abschwung zum Teil auch deshalb zu, weil bestimmte steuerfreie Lohnbestandteile (Überstunden, Zulagen) an Bedeutung verlieren.

Insgesamt zeigt sich, daß die innere Flexibilität der Lohnsteuer in den Abschwungphasen nicht stabilisierend gewirkt hat. Nur die diskretionären Maßnahmen haben die Entzugseffekte entscheidend gemildert. Andererseits hat die Lohnsteuer die Aufschwünge nicht behindert. Als in den Jahren 1971 und 1972 die Progression spürbar wurde, traten Steuersenkungen in Kraft. Es wurde getrachtet, somit die Progression auch im Aufschwung nicht voll wirksam werden zu lassen.

Gewinnabhängige Steuern

Die gewinnabhängigen Steuern (Einkommensteuer und Körperschaftsteuer) sind theoretisch die "klassischen automatischen Stabilisatoren"¹³⁾. Sowohl die Schwankungen der unverteilter Gewinne als auch der Einkommen aus Besitz und Unternehmung sind nicht nur deutlich größer als jene des Brutto-Inlandsproduktes, sondern auch stärker als jene der Lohnsumme (Übersicht 6), wobei die Schwankungen im Zeitablauf eher stärker werden.

Die Beurteilung der Konjunkturabhängigkeit der gewinnabhängigen Steuern wird durch Datenprobleme

¹³⁾ Musgrave (1969), S. 470ff

Übersicht 6

	Standardabweichungen			
	Brutto-Inlands- produkt	Lohnsumme ¹⁾	Unverteilte Gewinne	Einkommen aus Besitz und Unternehmung
Ø 1964/1982	2,6	3,3	16,5	5,4
Ø 1964/1975	2,9	3,2	17,6	5,1
Ø 1975/1982	1,8	2,4	18,8	5,5

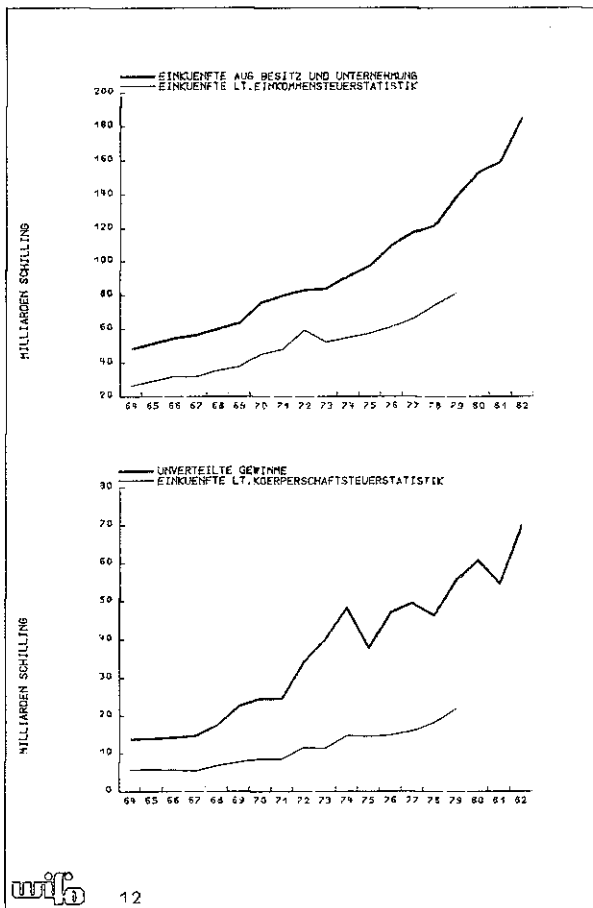
¹⁾ Steuerpflichtiges Masseneinkommen

erschwert. Die Abweichungen zwischen den Gewinnen gemäß volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung und den Gewinnen (Einkommen) laut Steuerstatistiken sind beträchtlich¹⁴⁾. Dazu kommt, daß Steuerstatistiken nur bis 1979 verfügbar sind. Die Entwicklung in den achtziger Jahren kann daher aus den Steuerstatistiken nicht verfolgt werden. Diese Datenprobleme lassen einerseits die Schwierigkeiten der Einnahmenschätzungen erkennen, andererseits beeinflussen sie die globale marginale Quote erheblich

¹⁴⁾ Die Abweichungen zwischen den Bemessungsgrundlagen laut VGR und Steuerrecht werden ausführlich dargestellt von Franz, A., Teufelsbauer, W., "Gewinne im volkswirtschaftlichen und im steuerrechtlichen Rechnungswesen" Wirtschaftspolitische Blätter 6/1979 S 16ff

Abbildung 4

Bemessungsgrundlagen der gewinnabhängigen Steuern



Zwischen den *unverteilten Gewinnen* laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (VGR) und den *Gewinnen laut Steuerstatistiken* bestehen nicht nur im Niveau, sondern auch im zeitlichen Verlauf große Unterschiede (Abbildung 4). Im Abschwung waren die unverteilten Gewinne laut VGR sowohl 1975 als auch 1978 und 1981 stark rückläufig (Übersicht 7). Die steuerliche Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer sank hingegen 1975 nur geringfügig 1978 ist sie auf Grund der Auswirkungen des 2. Abgabenänderungsgesetzes 1977 sogar deutlich gestiegen. In den Grundlagen für die Einkommensteuer waren die Unterschiede nicht so ausgeprägt. Allerdings haben auch hier die diskretionären Maßnahmen 1978 einen kräftigen Anstieg der Bemessungsgrundlage verursacht. In den Aufschwungsperioden stiegen hingegen die unverteilten Gewinne laut VGR stärker als die steuerliche Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer. In der Einkommensteuer waren auch hier die Unterschiede nicht so deutlich wie in den Bemessungsgrundlagen der Körperschaftsteuer. Insgesamt ergibt sich, daß sowohl für die Körperschaftsteuer als auch die Einkommensteuer die Grundlagen laut VGR stärker schwanken als die steuerrechtlichen Bemessungsgrundlagen (Abbildung 4). Das erschwert die Einnahmenschätzungen, die sich vorwiegend auf die Einkommensentwicklung laut VGR stützen müssen.

Die Abweichungen zwischen den Einkommen laut VGR und gemäß Steuerstatistiken sind zu einem erheblichen Teil auf die steuerlichen Investitionsförderungen zurückzuführen. Sie dämpfen auch die Schwankungen in den Bemessungsgrundlagen. Ne-

Übersicht 7

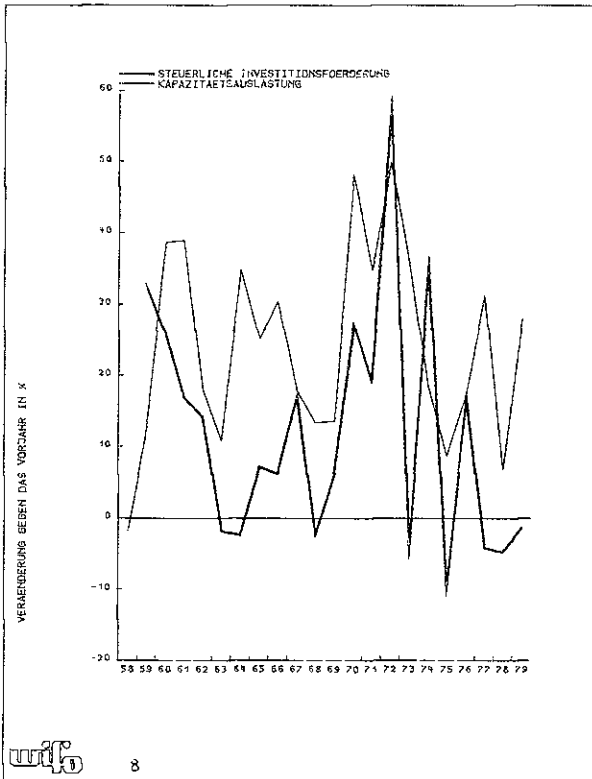
Gewinnabhängige Steuern

	Einkommensteuer			Körperschaftsteuer		
	Bemessungsgrundlage lt. VGR ²⁾	Steuerauf- lt. Steuer- statistik	Bemessungsgrundlage Einkommen ¹⁾	Bemessungsgrundlage lt. VGR ²⁾	Steuerauf- lt. Steuer- statistik	Einkommen
	Veränderung gegen das Vorjahr in %					
1965	+ 7,8	+ 9,6	+ 10,1	- 1,3	+ 1,2	+ 11,2
1966	+ 6,2	+ 9,9	+ 11,6	+ 4,4	- 1,4	- 4,8
1967	+ 2,1	- 0,6	+ 9,3	+ 1,1	- 6,4	- 3,6
1968	+ 6,3	+ 11,3	+ 1,5	+ 18,8	+ 27,4	- 3,6
1969	+ 6,3	+ 6,4	- 0,5	+ 30,8	+ 12,0	+ 19,4
1970	+ 20,0	+ 19,9	+ 13,9	+ 9,3	+ 12,8	+ 10,2
1971	+ 4,6	+ 6,5	+ 14,5	- 1,2	- 1,9	+ 13,9
1972	+ 5,0	+ 23,4	+ 21,2	+ 41,3	+ 35,7	+ 12,0
1973	+ 0,1	- 12,3	+ 18,0	+ 16,2	- 0,8	- 15,2
1974	+ 9,9	+ 5,2	+ 14,5	+ 21,1	+ 29,1	+ 47,5
1975	+ 5,9	+ 4,7	- 4,3	- 22,9	- 1,7	+ 24,7
1976	+ 13,3	+ 6,5	- 3,9	+ 26,4	+ 2,1	- 19,0
1977	+ 7,1	+ 8,1	+ 2,6	+ 5,1	+ 7,9	+ 14,4
1978	+ 2,8	+ 12,4	- 4,6	- 7,5	+ 13,7	+ 6,9
1979	+ 15,3	+ 9,4	+ 8,3	+ 21,4	+ 20,4	+ 20,0
1980	+ 10,0		+ 10,0	+ 9,3		+ 10,6
1981	+ 3,2		+ 10,9	- 10,9		+ 2,2
1982	+ 17,1		+ 4,0	+ 28,7		- 16,1

¹⁾ Ohne Mehreinnahmen durch Umstellung von Kinderabsetzbeträgen zu Familienbeihilfen ab 1978 - ²⁾ Einkommen aus Land- und Forstwirtschaft, Gewerbe, Freien Berufen, Besitz - ³⁾ Unverteilte Gewinne

Abbildung 5

Steuerliche Investitionsförderung im Konjunkturverlauf



ben der vorzeitigen Abschreibung, dem Investitionsfreibetrag und der Investitionsrücklage beeinflusst seit 1982 auch die Investitionsprämie das Steueraufkommen¹⁵⁾

Die Inanspruchnahme der steuerlichen *Investitionsbegünstigungen* läßt deutlich einen konjunkturellen Einfluß erkennen (Abbildung 5). Das gilt insbesondere für die vorzeitige Abschreibung. Ihre Inanspruchnahme ist sowohl 1975 (obwohl damals für die Ausrüstungen eine 25prozentige Sonderabschreibung galt) als auch 1978 deutlich zurückgegangen. Sie sank in beiden Jahren auf 10,3 Mrd. S (1974 15,4 Mrd. S, 1977 12,5 Mrd. S). Im Aufschwung Anfang der siebziger Jahre ist dagegen die Inanspruchnahme der vorzeitigen Abschreibung deutlich gestiegen (1969 6,2 Mrd. S, 1972 13,0 Mrd. S).

Die anderen Instrumente, Investitionsfreibetrag und Investitionsrücklage, zeigen hingegen kein konjunkturelles Muster. Diese beiden Maßnahmen wurden sowohl 1975 als auch 1978 stärker in Anspruch genommen als im jeweiligen Vorjahr. Das deutet darauf hin, daß die Unternehmer trachten, ihre steuerpflichtigen Gewinne möglichst konstant zu halten, um Progressionsspitzen zu vermeiden. Die Investitionsbegünstigungen dämpfen daher die Schwankungen in

¹⁵⁾ Die von den Unternehmen als Investitionsprämie beanspruchten Beträge werden zu 52% von der Einkommensteuer, zu 22% von der Körperschaftsteuer zu 26% von der Gewerbesteuer abgesetzt

den Bemessungsgrundlagen. Im Aufschwung tragen sie, wie die Entwicklung Anfang der siebziger Jahre zeigt, dazu bei, einen "fiscal drag" zu vermeiden oder zumindest abzuschwächen. Im Abschwung verhindern sie allerdings auch ein stärkeres Sinken der steuerpflichtigen Gewinne.

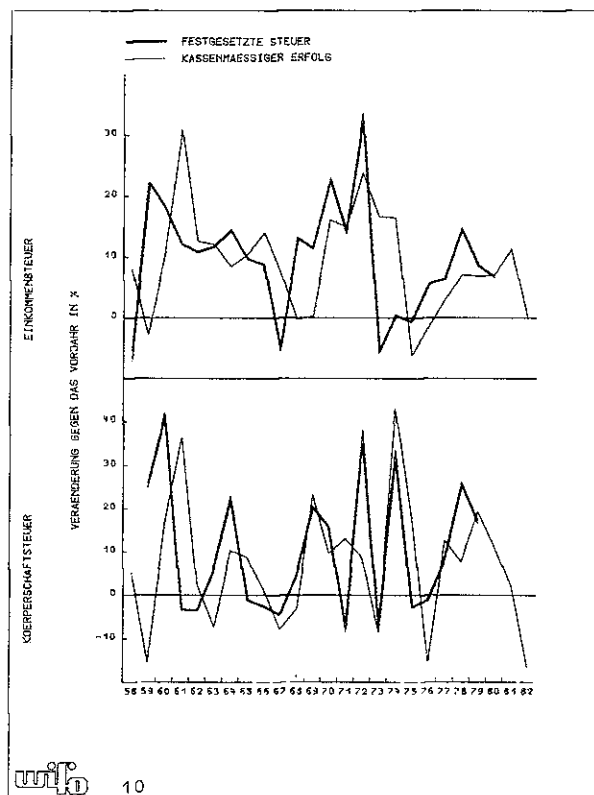
Ein besonderes Problem bei den gewinnabhängigen Steuern sind die *zeitlichen Verzögerungen* zwischen dem Entstehen der Einkommen und den kassenmäßigen Steuerzahlungen. Das zeigt der Vergleich zwischen der für ein bestimmtes Jahr festgesetzten Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie den in diesem Jahr erzielten kassenmäßigen Einnahmen, die jedoch für die automatischen Stabilisatoren maßgeblich sind (Abbildung 6).

Die festgesetzte Einkommen- und Körperschaftsteuer spiegelt unmittelbar die Entwicklung der Bemessungsgrundlage und den Einfluß diskretionärer Maßnahmen. Die kassenmäßigen Einnahmen werden hingegen großteils durch die zeitlichen Verzögerungen der Veranlagung bestimmt. Die festgesetzte Einkommensteuer wird stärker als die Körperschaftsteuer durch diskretionäre Maßnahmen beeinflusst. Vor allem die Einführung der Individualbesteuerung hat Mitte der siebziger Jahre längere Zeit die Einkommensteuereinnahmen stark gedämpft.

Im Gegensatz zur festgesetzten Einkommensteuer sind die kassenmäßigen Einnahmen in den Jahren

Abbildung 6

Steueraufkommen



schwacher Kapazitätsauslastung auf Grund der zeitlichen Verzögerungen meist stark gestiegen. Sie spiegeln die hohen Gewinne der Aufschwungsperioden. Die Abweichungen zwischen festgesetztem und kassenmäßigem Steueraufkommen sind in der Körperschaftsteuer größer als in der Einkommensteuer (Abbildung 6). 1975 ist die festgesetzte Körperschaftsteuer im Vergleich zu 1974 um 2,9% gesunken, die kassenmäßige aber um 18,3% gestiegen. Durch die zeitlichen Verschiebungen dämpfen die gewinnabhängigen Steuern die verfügbaren Einkommen im Abschwung zusätzlich, verringern die Liquidität und erhöhen die marginale Steuerquote. Das gilt für alle Abschwungsperioden.

Im Aufschwung hingegen blieben die kassenmäßigen Einnahmen aus der Körperschaftsteuer und der Einkommensteuer hinter den festgesetzten Steuern zurück. Sie spiegeln nunmehr die schwachen Gewinnjahre. Das läßt sich deutlich sowohl 1960 als auch Anfang der siebziger Jahre und 1976 erkennen. Die Liquidität der Unternehmungen wird dadurch am Beginn eines Aufschwungs nicht geschmälert, die Besserung der Kapazitätsauslastung nicht behindert.

Umsatzsteuer

Die Umsatzsteuer gilt zwar meist nicht als klassischer automatischer Stabilisator. Sie ist jedoch die aufkommenstärkste Steuer im österreichischen Steuersystem und bringt mehr als ein Drittel des gesamten Steueraufkommens. Ihre Entzugseffekte und ihr Einfluß auf den globalen Effekt der automatischen Stabilisatoren sind daher erheblich. Dazu kommt, daß sich seit der Umstellung von der Brutto-Umsatzsteuer zur Mehrwertsteuer im Jahr 1973 der Zusammenhang mit der Konjunkturentwicklung geändert hat. In der Brutto-Umsatzsteuer war die Bemessungsgrundlage weitgehend mit dem nominellen Brutto-Inlandsprodukt ident. In der Mehrwertsteuer erbringen jedoch die Exporte, die Lager und die (vorsteuerabzugsfähigen) Investitionen keine Mehrwertsteuer. Jetzt sind nur noch etwa 70% des Brutto-Inlandsproduktes mehrwertsteuerpflichtig.

Es ist daher notwendig, eine eigene *Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage* zu ermitteln. Sie setzt sich aus dem privaten Inlandskonsum, dem mehrwertsteuerpflichtigen öffentlichen Konsum sowie den nicht vorsteuerabzugsfähigen Investitionen und Aufwendungen (vor allem für betrieblich genutzte Pkw) zusammen. Diese Bemessungsgrundlage weicht von der Entwicklung des nominellen Brutto-Inlandsproduktes in einzelnen Jahren nicht unerheblich ab und zeigt eine deutliche Konjunkturkomponente (Abbildung 7).

In den Jahren, in denen die Kapazitätsauslastung ihren jeweiligen Tiefpunkt erreichte (1975, 1978,

Übersicht 8

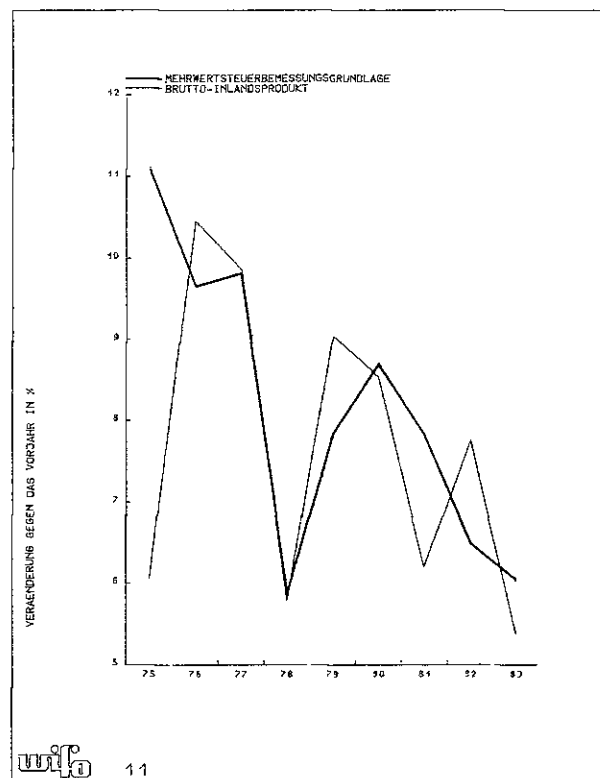
Mehrwertsteuer

	Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage in % des Verfügbaren Güter- und Leistungsvolumens	Marginaler Steuersatz ¹⁾	Durchschnittsteuersatz ¹⁾
1974	69,8		10,5
1975	73,9	15,8	11,0
1976	71,8	13,9	11,3
1977	70,9	12,9	11,4
1978	72,9	10,0	11,3
1979	71,6	16,2	11,7
1980	70,8	11,3	11,7
1981	72,6	11,0	11,6
1982	74,1	12,2	11,7
1983	74,6		

¹⁾ Mehrwertsteueraufkommen um 2 Monate verzögert

Abbildung 7

Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage



1981), hat der Anteil der mehrwertsteuerpflichtigen Güter und Leistungen am gesamten verfügbaren Güter- und Leistungsvolumen spürbar zugenommen (Übersicht 8). In jenen Jahren, in denen sich die Kapazitätsauslastung besserte, ist die Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage hingegen schwächer gestiegen als das nominelle BIP. Der Anteil ist daher sowohl 1976/77 als auch 1979/80 gesunken.

Wie stark dieser Konjunkteinfluß auf das Mehrwertsteueraufkommen und damit auf die gesamten Steuereinnahmen wirkt, läßt sich an einem einfachen Beispiel zeigen. Wenn 1981 der Anteil der Mehrwert-

Übersicht 9

Steueraufkommen nach Gebietskörperschaften

	Bund	Länder ¹⁾	Gemeinden ¹⁾
Aufkommenselastizitäten auf das BIP			
Ø 1954/1982	1,03	1,17	1,02
Ø 1954/1960	0,89	1,07	0,75
Ø 1960/1965	1,31	1,49	1,43
Ø 1965/1970	1,09	1,18	0,94
Ø 1970/1975	0,95	1,17	1,19
Ø 1975/1982	1,01	1,01	0,87
Standardabweichungen			
Ø 1954/1982	4,8	4,8	5,3
Ø 1954/1965	3,9	5,0	6,3
Ø 1965/1975	6,1	5,0	5,1
Ø 1975/1982	3,5	2,9	2,4

¹⁾ Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben

steuerbemessungsgrundlage am gesamten Güter- und Leistungsvolumen gleich hoch wie 1980 geblieben wäre, dann wären unter der Annahme des durchschnittlichen Mehrwertsteuersatzes des Jahres 1981 (11,6%) die Mehrwertsteuereinnahmen im Jahre 1981 um 2,76 Mrd S niedriger gewesen. Die Mehrwertsteuer erhöht somit im Abschwung die Entzugseffekte erheblich und dämpft die Nachfrage zusätzlich. In den Jahren 1982 und 1983 haben sich diese Wirkungen eher noch verstärkt. Im Aufschwung nehmen hingegen die Entzugseffekte der Mehrwertsteuer ab. 1980 wären die Einnahmen um 4,33 Mrd S höher gewesen, wenn der Anteil der Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage auf dem Niveau von 1978 geblieben wäre. Die Mehrwertsteuer wirkt daher insgesamt nicht konjunkturstützend.

Die *marginalen Steuersätze* in der *Mehrwertsteuer* schwanken ebenfalls verhältnismäßig stark (Übersicht 8). Das ist darauf zurückzuführen, daß sich die Zusammensetzung der Bemessungsgrundlage in den einzelnen Jahren stark ändert. Es ist daher für Prognosen notwendig, die einzelnen Komponenten der Bemessungsgrundlage getrennt zu schätzen.

Insgesamt zeigt sich, daß die Mehrwertsteuer auf Grund ihres großen Gewichtes am Gesamtaufkommen die globale Entwicklung der automatischen Stabilisatoren stark beeinflusst. Die Zunahme der globalen marginalen Steuerquote im Abschwung ist somit zu einem erheblichen Teil auf die Mehrwertsteuer zurückzuführen.

Steueraufkommen der einzelnen Gebietskörperschaften im Konjunkturverlauf

Im allgemeinen wird die Konjunkturstabilisierung als Aufgabe des Bundes (Zentralstaates) angesehen. Der Bund verfügt jedoch in Österreich nur über 50% der gesamten Ausgaben der Gebietskörperschaften. Dazu kommt, daß mehr als zwei Drittel der öffentlichen Investitionen von den Ländern und Gemeinden getätigt werden. Diese Gebietskörperschaften können daher die Effekte der Stabilisierungspolitik des Bundes erheblich modifizieren.

Länder und Gemeinden können allerdings ihre Steuereinnahmen kaum beeinflussen. Sie müssen ihre Ausgaben weitgehend passiv den Einnahmen anpassen. Es ist daher eine weitverbreitete Auffassung, Länder und Gemeinden sollen im Rahmen des Finanzausgleichs vorwiegend Anteile an jenen Steuern erhalten, die nur geringfügig schwanken¹⁶⁾. Dadurch soll eine möglichst gleichmäßige Ausgabenentwick-

lung bei diesen Gebietskörperschaften erreicht werden.

Die Einnahmen der Länder und Gemeinden¹⁷⁾ schwanken jetzt weniger stark als früher, und die Abweichungen sind auch geringer als bei den Netto-Steuereinnahmen des Bundes (Übersicht 9). Die Aufteilung der Steuereinnahmen auf Bund, Länder und Gemeinden scheint daher unter konjunkturellen Aspekten den theoretischen Anforderungen weitgehend zu entsprechen.

Allerdings werden die Länder und Gemeinden von der abnehmenden fiskalischen Ergiebigkeit des Steuersystems stärker betroffen als der Bund. Die Aufkommenselastizitäten sind vor allem bei den Gemeinden seit Mitte der siebziger Jahre spürbar geringer geworden (Übersicht 9). Sie hatten im Gegensatz zum Bund auch keine Möglichkeit, sich zusätzliche Steuereinnahmen zu verschaffen. Diese Entwicklung dürfte die Ausgaben der Länder und Gemeinden im Abschwung stärker beeinflusst und zu einer vorsichtigen Ausgabengestaltung beigetragen haben als die Schwankungen der Einnahmen.

Diese Tendenz ist seit 1975 deutlich erkennbar. Früher sind in den Perioden der Konjunkturabschwächung die Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden stärker als das gesamte Steueraufkommen gestiegen.

Insgesamt zeigt sich, daß die Entwicklung der Steuereinnahmen die Voraussetzung geboten hätte, daß Länder und Gemeinden im Abschwung konjunkturstützend wirken. Inwieweit sich tatsächlich die Ausgaben in diesen Perioden den Einnahmen angepaßt haben, kann hier nicht näher untersucht werden.

Zusammenfassung

Die Untersuchung hat gezeigt, daß das österreichische Steuersystem im Konjunkturverlauf *asymmet-*

¹⁷⁾ Wien ist sowohl bei den Ländern als auch bei den Gemeinden mit den jeweiligen Anteilen enthalten

¹⁶⁾ Nowotny E., "Ökonomische Analyse der Formen und Erfordernisse der Aufgabenfinanzierung", in Matzner, E. (Hrsg.), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich Wien, 1977, S. 252; Musgrave R A., Musgrave, P. B., Kullmer, L., Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd 4 Tübingen 1978 S 148ff.

risch wirkt. Die automatischen Stabilisatoren dämpfen den Abschwung, das Sinken der Kapazitätsauslastung, nicht Sie stützen aber den Aufschwung. Im österreichischen Steuersystem wird kein "fiscal drag" spürbar. Diese Entwicklung ist vor allem auf vier Faktoren zurückzuführen:

- Das Steueraufkommen, vor allem jenes der veranlagten gewinnabhängigen Steuern, spiegelt erst mit einer *zeitlichen Verzögerung*, die sich in letzter Zeit eher vergrößert hat, die Änderungen der Konjunkturlage.
- Die *Lohnentwicklung* verläuft antizyklisch. Das führt dazu, daß zwar im Abschwung die Entzugseffekte der Lohnsteuer nicht schwächer werden, aber im Aufschwung auch nicht sofort stark bremsend wirken.
- Das *Investitionsförderungssystem* verringert die Konjunkturschwankungen der (steuerpflichtigen) Gewinne und damit auch der gewinnabhängigen Steuern.
- Die *Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage* entwickelt sich im Vergleich zum Brutto-Inlandsprodukt antizyklisch. Sie verstärkt dadurch im Abschwung die Entzugseffekte, wirkt aber im Aufschwung entlastend.

Die asymmetrischen Einflüsse der Steuern auf die Konjunktur werden großteils durch die Entwicklung der Bemessungsgrundlage verursacht. Die Tarifelastizität spielt für die automatischen Stabilisatoren eher eine geringe Rolle. Das österreichische Steuersystem deckt sich in diesem Aspekt weitgehend mit internationalen Erfahrungen¹⁸⁾.

Betrachtet man automatische Stabilisatoren und diskretionäre Maßnahmen gemeinsam, dann zeigt sich, daß von den diskretionären Maßnahmen die größere Wirksamkeit auf die Konjunktur ausging. Sie ergänzen einander aber insofern, als im Abschwung die diskretionären Maßnahmen die dämpfenden Wirkungen der automatischen Stabilisatoren stark abschwä-

chen, meistens sogar egalisieren. Das gilt vor allem für die Lohn- und Einkommensteuersenkungen, die meist zum konjunkturell richtigen Zeitpunkt wirksam werden. Im Aufschwung schwächen die automatischen Stabilisatoren die bremsende Wirkung der diskretionären Maßnahmen. Wenn die automatischen Stabilisatoren nicht ausreichen, vor allem in einer späteren Phase des Aufschwungs, wurden diskretionäre Maßnahmen eingesetzt, um die Entzugseffekte zu verringern. Es dürfte daher das Bestreben der Steuerpolitik sein, einen Aufschwung durch Steuern nicht zu bremsen, allenfalls sogar den automatischen Stabilisatoren entgegenzuwirken.

Das Problem der zeitlichen Anpassungsprozesse und die verhältnismäßig schwache Konjunkturereagibilität des österreichischen Steuersystems zeigen sich auch in der Ermittlung von *Vollbeschäftigungseinnahmen*. Selbst wenn man annimmt, daß eine Vollausslastung der Kapazitäten und Vollbeschäftigung erreicht werden könnten, wäre die automatische Zunahme der Steuereinnahmen verhältnismäßig gering und würde nur einen kleinen Teil des Defizits abbauen. Auch in diesem Zusammenhang spielen die zeitlichen Verzögerungen eine erhebliche Rolle. Das österreichische Steuersystem tendiert dazu, daß die Aufkommenselastizitäten am Beginn eines Aufschwungs schwächer werden. Die Mehrwertsteuer hat diesen Effekt noch verstärkt, vor allem wenn man annimmt, daß Exporte und Investitionen zunächst den Aufschwung von der Nachfrage her tragen. Es ist daher nicht in jedem Fall damit zu rechnen, daß das Budgetdefizit bei einem Aufschwung sofort durch Mehreinnahmen spürbar verringert wird.

Generell zeigt sich, daß der Zusammenhang zwischen Konjunkturentwicklung und Steueraufkommen in den letzten Jahren viel schwächer wurde, weil die zeitlichen Verzögerungen zunahmen und sich die Bemessungsgrundlagen der aufkommenstarken Steuern anders entwickelten als die globalen volkswirtschaftlichen Aggregate. Diese Tendenz bringt vor allem für die Einnamenschätzungen und die Budgetpolitik große Probleme

Gerhard Lehner

¹⁸⁾ Musgrave (1969), S. 476; Neumark, F., Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik Tübingen 1970 S. 302.