

WIFO

A-1103 WIEN, POSTFACH 91
TEL. 798 26 01 • FAX 798 93 86

 **ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG**

**LÄNGERFRISTIGE ENTWICKLUNG
DER STEUERN UND ABGABEN
IN ÖSTERREICH**

GERHARD LEHNER

November 2002

LÄNGERFRISTIGE ENTWICKLUNG DER STEUERN UND ABGABEN IN ÖSTERREICH

GERHARD LEHNER

Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag der Wirtschaftskammer Österreich

Begutachtung: Markus Marterbauer
Wissenschaftliche Assistenz: Brigitte Schütz

November 2002

LÄNGERFRISTIGE ENTWICKLUNG DER STEUERN UND ABGABEN IN ÖSTERREICH

GERHARD LEHNER

Inhaltsverzeichnis

1. Vorbemerkung	2
2. Wirtschaftliche Rahmenbedingungen	6
3. Mittelfristige Tendenzen in der Entwicklung der Steuern und Abgaben	10
3.1 <i>Ausschließliche und gemeinschaftliche Bundesabgaben</i>	10
3.1.1 Einkommensabhängige und vermögensabhängige Steuern	11
3.1.2 Verbrauchsteuern	19
3.1.3 Sonstige Steuern	26
3.1.4 Dienstgeberbeitrag zum Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen	31
3.2 <i>Sozialversicherungsbeiträge</i>	32
3.3 <i>Ausschließliche Landes- und Gemeindeabgaben</i>	36
4. Globaler Überblick	41
5. Zusammenfassung	46

1. Vorbemerkung

Die Beschaffung von Einnahmen zur Finanzierung der Staatsausgaben bildet eine Grundfunktion der Steuern. Neben der wirtschaftlichen Entwicklung wird das Steueraufkommen maßgeblich von der Aufkommenselastizität bestimmt. Diese ist einerseits von den Bemessungsgrundlagen und andererseits von den Tarifen (i. w. S.) abhängig. Sie gibt an, um welchen Prozentsatz sich die Steuereinnahmen ändern, wenn sich die Bemessungsgrundlage um 1 Prozentpunkt erhöht oder verringert¹⁾.

Die einzelnen Steuern weisen recht unterschiedliche Aufkommenselastizitäten auf. Für die globale Betrachtung wird das gesamte Steuer(Abgaben)aufkommen in der Regel auf das nominelle Bruttoinlandsprodukt bezogen. Diese umfassende Elastizität gibt an, wie das gesamte Steueraufkommen beeinflusst wird, wenn sich das nominelle Bruttoinlandsprodukt um 1 Prozentpunkt verändert.

Die Steuereinnahmen werden häufig durch diskretionäre Maßnahmen (Änderungen der Bemessungsgrundlagen oder der Tarife) geprägt und damit auch die Aufkommenselastizitäten modifiziert. Verschiedene Studien zeigen, dass die Aufkommenselastizität des österreichischen Steuersystems (bei unveränderter Rechtslage) in den letzten Jahren deutlich gesunken ist²⁾. Diese Tendenz führte dazu, dass oft diskretionäre Maßnahmen (Einführung neuer Steuern, Steuererhöhungen) ergriffen werden mussten, um die Aufkommenselastizität wieder zu verbessern und die fiskalische Funktion des Steuersystems zu stärken. Viele Maß-

$$1) \quad \eta = \frac{t}{y}$$

η = Aufkommenselastizität

t = Veränderung des Steueraufkommens in Prozent

y = Veränderung der Bemessungsgrundlage in Prozent

²⁾ Lehner, G., Steuerpolitik in Österreich, Wien 1987.

Url, Th., „Zyklische Bereinigung der Budgetsalden“, in: Berichte und Studien, Österr. Nationalbank, (hrsg.), Wien 2001, S. 228 – 244.

nahmen, die in den neunziger Jahren, aber auch in den Jahren 2000/01 beschlossen wurden, lassen das deutlich erkennen.

Die vorliegende Untersuchung, die von der Wirtschaftskammer Österreich beim WIFO in Auftrag gegeben wurde, analysiert die Aufkommenselastizität des österreichischen Steuer-/Abgabensystems bis 2010 unter der Annahme unveränderter Rechtslage. Daraus lässt sich erkennen, wie die Steuerstruktur und Verschiebungen in den einzelnen Bemessungsgrundlagen das Aufkommen (ohne diskretionäre Maßnahmen) langfristig beeinflussen.

Die Aufkommenselastizität prägt das Zusammenwirken von Budgetpolitik und Steuerpolitik maßgeblich. Eine hohe Aufkommenselastizität (die bezogen auf das nominelle Bruttoinlandsprodukt > 1 ist) schafft Spielraum für die Budgetpolitik, aber auch für strukturelle steuerliche Maßnahmen. Eine geringe (niedrige) Aufkommenselastizität (bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt < 1) verstärkt hingegen den Druck der Budgetpolitik auf die Steuerpolitik und führt zu (ständigen) Konsolidierungsmaßnahmen, die ausschließlich dem Ziel dienen, die fiskalische Funktion zu stärken. Diese Situation prägt den Zusammenhang zwischen Budgetpolitik und Steuerpolitik in Österreich seit der zweiten Hälfte der neunziger Jahre.

Es ist zwischen den Aufkommenselastizitäten für einzelne Steuern, die von ihren (spezifischen) Bemessungsgrundlagen und den jeweiligen Tarifen abhängen, und jener des gesamten Steuer(Abgaben)systems zu unterscheiden. Die Gesamtelastizität des Steuersystems wird von der Steuerstruktur, dem Anteil der einzelnen Steuern am Gesamtaufkommen, bestimmt. Verschiebungen in der Steuerstruktur beeinflussen daher diese globale Aufkommenselastizität.

Das österreichische Steuersystem weist (noch immer) einen hohen Anteil mengenabhängiger Abgaben auf, die die Entwicklung des globalen Aufkommens dämpfen. Eine wichtige Komponente für die Aufkommenselastizität ist die Progression in der Lohn- und Einkommensteuer und das Ausmaß in dem sie die dämpfenden Effekte der mengenabhängigen Steuern kompensieren kann. Schließlich spielt die Umsatzsteuer eine wichtige Rolle, wobei die Struktur des privaten Konsums und ihre Veränderungen für die Aufkommenselastizität hohe Bedeutung aufweisen.

Die vorliegende Studie hat drei Zielsetzungen.

Erstens, die Entwicklung der Aufkommenselastizität für die Periode 2002/2010 bei unveränderter Rechtslage abzuschätzen. Daraus lässt sich erkennen, wie sich das Steueraufkommen und damit das Zusammenwirken zwischen Budgetpolitik und Steuerpolitik in den nächsten Jahren entwickeln wird und welche Spielräume sich ergeben.

Zweitens, die Verschiebungen in der Steuerstruktur darzustellen und ihre Auswirkungen auf die fiskalische Funktion.

Drittens, aufgrund der Entwicklung der Aufkommenselastizitäten das Volumen (die Erfordernisse) diskretionärer Maßnahmen aufzuzeigen, die notwendig sind, um die globale Abgabenquote in Österreich bis 2010 auf 40% des BIP zu senken.

Die vorliegende Untersuchung hat drei Teile. Im ersten Abschnitt werden die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen kurz skizziert. Sie bilden die Grundlage für die Schätzung der Entwicklung der Steuereinnahmen in den nächsten Jahren. Es handelt sich um keine vollständige Prognose aller gesamtwirtschaftlichen Komponenten. Es werden nur jene näher dargestellt, die für die Steuereinnahmen maßgeblich sind.

Im zweiten Teil erfolgt eine detaillierte Analyse einzelner Abgaben (Steuern), die teilweise zu Gruppen zusammengefasst werden. Sie ermöglicht es, die Probleme des österreichischen Abgaben(Steuer)systems im Hinblick auf die fiskalische Funktion genauer zu untersuchen.

Die Steuern werden in drei große Gruppen gegliedert. Erstens, die Steuern, die vom Bund eingehoben und im Bundeshaushalt verrechnet werden; zweitens, die Sozialversicherungsbeiträge (einschließlich des Arbeitslosenversicherungsbeitrages) und drittens, die ausschließlichen Landes- und Gemeindeabgaben sowie die Kammerbeiträge.

Diese drei großen Gruppen werden weiter untergliedert, um die unterschiedlichen Einflüsse der Bemessungsgrundlagen und Tarife herauszuarbeiten. Es ist zu berücksichtigen, dass der Abgabenquote die Einnahmen gemäß den Kriterien der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (ESVG 95) zugrunde liegen. Es müssen daher gewisse Modifikationen der kassenmäßigen Einnahmen erfolgen (etwa die Hinzurechnung der Kinderabsetzbeträge, der Bausparprämien und der Mietzinsbeihilfe zu den Einnahmen aus der Lohn- und Ein-

kommensteuer sowie des sogenannten "Rotterdam-Effektes" zu den Einfuhrabgaben). Zeitliche Verschiebungen (etwa in der Umsatzsteuer um 2 Monate oder in der Lohnsteuer um 1 Monat) bleiben in der Prognose ausgeblendet, weil sie langfristig das Bild nicht verändern und die Aufkommenselastizität nicht modifizieren.

Im dritten Teil werden die Ergebnisse der detaillierten Untersuchung zusammengefasst und in der globalen Abgabenquote und ihrer Entwicklung bis 2010 dargestellt. Das ermöglicht es, das Volumen der notwendigen diskretionären Maßnahmen (bis 2010) abzuschätzen. In diesem Teil werden auch die strukturellen Verschiebungen im Steueraufkommen in den nächsten Jahren beschrieben.

Ausgangsbasis der Untersuchung ist das (erwartete) Steueraufkommen im Jahre 2002 und die gegenwärtig bestehende steuerliche Rechtslage, die für die Jahre bis 2010 als unverändert angenommen wird. Die Entwicklung der Steuereinnahmen und der Aufkommenselastizitäten in der Periode 2002/2010 ist daher nicht durch diskretionäre Maßnahmen beeinflusst. Diese Annahme ermöglicht es, die strukturellen Veränderungen im Steuer- und Abgabensystem ausschließlich auf die bestehenden Bemessungsgrundlagen und Tarife zurückzuführen. Für die Sozialversicherungsbeiträge sowie die Landes- und Gemeindeabgaben werden die Einnahmen des Jahres 2000 als Basis verwendet, weil neuere Daten nicht vorliegen.

Die Entwicklung der Einnahmen und der Steuer- und Abgabenquote in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre sowie 2000/2002 wird in die Untersuchung einbezogen, um aufzeigen zu können, ob die Tendenzen und Maßnahmen der Jahre 1995/2002 die künftigen Spielräume erweitern oder (weiter) verengen. Außerdem lassen sich dadurch die Wirkungen der vielen diskretionären Entscheidungen, die zwischen 1995 und 2001 ergriffen wurden, auf die künftigen Steuereinnahmen und Aufkommenselastizitäten abschätzen.

Die Steuereinnahmen werden nur brutto untersucht. Es erfolgt keine Aufteilung auf die einzelnen Finanzausgleichspartner, weil für die Beurteilung (Analyse) nur das Bruttoaufkommen erforderlich ist. Es wird nicht nach den einzelnen Gebietskörperschaften und sonstigen Rechtsträgern unterschieden. Es zählt nur der Gesamtstaat.

2. Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Die wirtschaftliche Entwicklung wird in dieser Arbeit in drei Perioden gegliedert. Für 2002/03 wird die kurzfristige Prognose des WIFO zugrunde gelegt. Für die Jahre 2004/05 die mittelfristige Vorschau des WIFO vom Juli 2002. Für die Periode 2005/2010 liegen keine detaillierten Vorschauen vor. Es werden daher hier nur grobe Szenarien unterstellt, wobei von zwei Alternativen ausgegangen wird, deren nominelle Zuwachsrates des Bruttoinlandsprodukts sich um 0,5 Prozentpunkte (pro Jahr) unterscheiden. Aus diesen Szenarien lässt sich der Einfluss der unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklung auf die Abgaben (Steuern) erkennen.

Für die Entwicklung der Abgaben (Steuern) sind neben dem (realen und nominellen) Bruttoinlandsprodukt vor allem der (nominelle) private Konsum und die Arbeitsmarktentwicklung (Pro-Kopf-Löhne/Gehälter, Beschäftigung) von Bedeutung.

Allfällige Änderungen der kurzfristigen Prognosen für 2002/03 wirken sich auf die (grundsätzlichen) Ergebnisse dieser Studie aus zwei Gründen kaum aus. Erstens, handelt es sich in dieser Untersuchung um eine langfristige Betrachtungsweise. Abweichungen können in folgenden Jahren (bis 2010) leicht wieder aufgeholt werden. Zweitens, geht es um die strukturellen Faktoren im österreichischen Steuersystem und ihren Einfluss auf das Steueraufkommen sowie die Aufkommenselastizitäten. Die Alternativen der wirtschaftlichen Entwicklung (für die Jahre 2005/2010) zeigen, dass die Auswirkungen unterschiedlicher Wachstumsraten auf die Aufkommenselastizitäten nur sehr gering sind.

Das reale Bruttoinlandsprodukt steigt nach der jüngsten Prognose des WIFO in den Jahren 2002/03 im Jahresdurchschnitt um rund 2%. Für die Jahre 2004/05 rechnet das WIFO mit einem durchschnittlichen Wachstum von 2,8%. Das ergäbe für die Periode 2000/2005 eine durchschnittliche Zuwachsrates des realen Bruttoinlandsprodukts von 2,2%. In den Jahren 1990/2000 betrug dieser durchschnittliche Anstieg 2,3%, das ist etwa gleich hoch wie im Durchschnitt der achtziger Jahre.

Für die Periode 2005/2010 wird zum einen mit einem realen Wachstum des BIP um 2,3% im Jahresdurchschnitt gerechnet, das entspräche somit dem langfristigen Trend. Als Alternative wird eine durchschnittliche reale Zuwachsrates (für 2005/2010) von 2,6% unterstellt. Das deckt sich mit dem Durchschnitt 1995/2000 (Übersicht 1). Ein solcher Anstieg würde

allerdings spürbarer Wachstumsimpulse bedürfen. Das dürfte daher eher eine Obergrenze sein.

Für die Entwicklung der Steuern und Abgaben ist die nominelle Wachstumsrate maßgebend. In den Jahren 2002/03 wird nach der Juni-Prognose das nominelle Bruttoinlandsprodukt im Durchschnitt um 3,1% zunehmen, für 2004/05 wird mit einem jährlichen Anstieg von 4,2% gerechnet. Das ergäbe für den Zeitraum 2000/2005 eine durchschnittliche nominelle Zuwachsrate von 3,5% (Übersicht 1). In der Periode 1995/2000 wuchs das nominelle Bruttoinlandsprodukt ebenfalls im Durchschnitt um 3,5% jährlich. Das ist deutlich weniger als im Durchschnitt der neunziger Jahre, weil das nominelle Wachstum durch die schwächere Preissteigerung gedämpft ist.

Für 2005/2010 dürfte damit eine durchschnittliche Wachstumsrate von 3,5% realistisch sein. Diese Wachstumsrate entspräche somit dem Durchschnitt der Dekade 1995/2005. Als Alternative wurde ein nominelles Wachstum für die Jahre 2005/2010 von 4% angenommen. Diese Zunahme würde neben dem etwas stärkeren realen Wachstum (+2,6%) auch eine etwas höhere Inflationsrate (1,4%) zugrunde legen. Die Zuwachsrate von 4% entspricht der mittleren Variante, die das Finanzministerium in seinen Überlegungen für die wirtschaftliche Entwicklung bis 2010 angenommen hat.

Übersicht 1: Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

	1995/2000	2000/2005	2005/2010		2002/2010	
			Variante 1	Variante 2	Variante 1	Variante 2
Durchschnittliche jährliche Veränderung in %						
Bruttoinlandsprodukt real	+ 2,6	+ 2,2	+ 2,3	+ 2,6	+ 2,5	+ 2,7
Bruttoinlandsprodukt nominell	+ 3,5	+ 3,5	+ 3,5	+ 4,0	+ 3,8	+ 4,1
Konsumausgaben der privaten Haushalte	+ 3,7	+ 3,8	+ 3,8	+ 4,2	+ 4,0	+ 4,2
Lohn- und Gehaltssumme je Beschäftigtem	+ 2,2	+ 2,8	+ 2,6	+ 2,9	+ 2,7	+ 2,9
Unselbständig Beschäftigte	+ 0,6	+ 0,6	+ 0,8	+ 1,0	+ 0,8	+ 1,0
Lohn- und Gehaltssumme brutto	+ 2,8	+ 3,4	+ 3,4	+ 3,9	+ 3,5	+ 3,9

Q: WIFO-Prognose Juni 2002, Mittelfristige Prognose des WIFO Juli 2002.

Für die Schätzung der Steuereinnahmen sind von den einzelnen gesamtwirtschaftlichen Komponenten der Prognose vor allem der (nominelle) private Konsum, die Löhne und Gehälter pro Kopf sowie die Beschäftigung relevant. Der private Konsum stieg in der Vergan-

genheit im Schnitt etwas stärker als das nominelle Bruttoinlandsprodukt. Das zeigt sich bereits in den neunziger Jahren und gilt sowohl für den Inländerkonsum als auch den Inlandskonsum, der für die Verbrauchsteuereinnahmen (insbesondere die Umsatzsteuer) maßgeblich ist. In den Jahren 1995/2000 lagen die Zuwachsraten des Inländerkonsums und des Inlandskonsums sehr eng beisammen. Daher wird auch für die nächsten Jahre die Zuwachsrate des Inlandskonsums mit jener des Inländerkonsums fortgeschrieben.

1995/2000 stieg der (nominelle) private Konsum mit 3,7% pro Jahr bereits etwas stärker als das Bruttoinlandsprodukt. Im Zeitraum 2001/2003 hat sich dieser Abstand vergrößert. In Jahren schwächerer Konjunktur liegt die Zunahme des privaten Konsums (deutlich) über jener des nominellen Bruttoinlandsprodukts, weil der private Konsum weniger stark schwankt als andere Nachfragekomponenten (Investitionen, Exporte). Für 2004/05 wird sich nach der vorliegenden mittelfristigen Prognose des WIFO das Bild daher ändern. Der private Konsum wächst aufgrund der angenommenen guten Konjunktur etwas schwächer als das nominelle Bruttoinlandsprodukt.

Insgesamt ist aber für die Jahre 2000/2005 die Zunahme des nominellen privaten Konsums im Jahresdurchschnitt etwas höher als jene des Bruttoinlandsprodukts (Übersicht 1). Für 2005/2010 wird von einer ähnlichen Tendenz ausgegangen und für den privaten Konsum ein etwas stärkeres Wachstum als für das nominelle Bruttoinlandsprodukt angenommen. Der Abstand von 0,3 Prozentpunkten zwischen der Zuwachsrate des privaten Konsums und des nominellen Bruttoinlandsprodukts wurde beibehalten. Insgesamt wird unterstellt, dass sich Inländer- und Inlandskonsum etwa gleich entwickeln. Das ergäbe für den Zeitraum 2005/2010 je nach Alternative eine Zuwachsrate des nominellen privaten Konsums von 3,8% bzw. 4,2%. Diese Entwicklung stärkt das Aufkommen an Umsatzsteuer und den speziellen Verbrauchsteuern.

Die Löhne und Gehälter pro Kopf wuchsen in den letzten Jahren im Durchschnitt um etwa 2,5%. Lediglich 2001 war die Zunahme etwas stärker. In den Jahren 2002/03 beträgt der durchschnittliche Anstieg 2,5%. Für die Jahre 2004/05 rechnet das WIFO mit einem durchschnittlichen Anstieg der Pro-Kopf-Einkommen der Unselbständigen von 3% im Jahresdurchschnitt. Das ergibt für die Periode 2000/2005 eine Zunahme um 2,8%. Das ist deutlich weniger als der Anstieg des nominellen Bruttoinlandsprodukts (Übersicht 1).

Für die Jahre 2005/2010 wurde unterstellt, dass sich das Verhältnis zwischen der Zunahme der Pro-Kopf-Löhne und jener des nominellen Bruttoinlandsprodukts nicht ändert. Das würde bedeuten, dass je nach Variante des Zuwachses des nominellen Bruttoinlandsproduktes eine Zunahme der Pro-Kopf-Löhne und -Gehälter um 2,6% bzw. 2,9% erreicht werden könnte.

Für die Steuereinnahmen spielt auch die Zunahme der Beschäftigung eine Rolle. Für die Jahre 2002/03 wird mit einem durchschnittlichen Anstieg der Beschäftigung um 0,3% gerechnet. Für 2004/05 nimmt das WIFO eine Zunahme um 0,9% an. Das ergäbe für die Periode 2000/2005 eine durchschnittliche Zunahme der Beschäftigung um 0,6% pro Jahr. Das ist genauso viel wie 1995/2000 (Übersicht 1). Für die Jahre 2005/2010 wird je nach Annahme über das reale Wirtschaftswachstum mit einer Steigerung der Beschäftigung zwischen 0,8% und 1,0% zu rechnen sein.

Das ergibt einen Anstieg der Lohnsumme in den Jahren 2002/03 um 2,9% im Durchschnitt. Für 2004/05 würde sich nach der mittelfristigen Prognose ein durchschnittlicher Anstieg der Lohnsumme um 4% ergeben. In der Periode 2000/2005 nimmt die Lohnsumme demnach um 3,4% im Durchschnitt zu. Für die Jahre 2005/2010 steigt sie je nach Variante zwischen 3,4% und 3,9%. In allen Fällen bleibt jedoch die Zunahme der Lohn- und Gehaltssumme hinter jener des nominellen Bruttoinlandsprodukts zurück und dämpft dadurch die Aufkommenselastizität wichtiger Steuern.

Für die Untersuchungsperiode 2002/2010 stammen die Wachstumsraten der einzelnen Komponenten aus den vorhin beschriebenen Prognosen (Übersicht 1).

3. Mittelfristige Tendenzen in der Entwicklung der Steuern und Abgaben

Die Abgaben werden in dieser Untersuchung in drei Komponenten gegliedert.

Erstens, Steuern, die der Bund einhebt. Dazu gehören, die ausschließlichen und gemeinschaftlichen Bundesabgaben sowie der Dienstgeberbeitrag zum Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen.

Zweitens, die Sozialversicherungsbeiträge und

drittens, die ausschließlichen Landes- und Gemeindeabgaben sowie die Kammerbeiträge.

Es ist zu berücksichtigen, dass die kassenmäßigen Einnahmen von jenen des VGR-Konzepts (ESVG 95) abweichen. Die wichtigsten Komponenten dieser Unterschiede sind die Hinzurechnungen der Kinderabsetzbeträge, der Bausparprämien und der Mietzinsbeihilfen zur Lohn- und Einkommensteuer sowie der sogenannte "Rotterdam-Effekt" bei den Einfuhrabgaben. Andererseits werden die Gebühren, die im Bundeshaushalt ausgewiesen sind, nur teilweise in die Abgabenquote einbezogen, weil darin auch Kostenersätze enthalten sind. Die Abgaben werden hier weitgehend nach dem VGR-Konzept dargestellt.

Im folgenden werden die einzelnen Steuern getrennt analysiert, um die strukturellen Einflüsse auf die Aufkommenselastizität detailliert darstellen zu können.

3.1 Ausschließliche und gemeinschaftliche Bundesabgaben

Zu diesen Steuern gehören jene, die im Kapitel 52 des Bundeshaushalts verrechnet werden und der Dienstgeberbeitrag zum Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen, der zwar in Kapitel 19 budgetiert ist, aber aufgrund § 8 Finanzausgleichsgesetz 2001 zu den ausschließlichen Bundesabgaben gezählt wird.

Die Steuern, die im Kapitel 52 ausgewiesen sind, lassen sich in drei Gruppen gliedern. Erstens, einkommensabhängige Steuern, zweitens, Verbrauchsteuern und drittens, sonstige Steuern.

3.1.1 Einkommensabhängige und vermögensabhängige Steuern

Zu dieser Gruppe gehören vor allem die Lohnsteuer, die gewinnabhängigen Steuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer), die Kapitalertragsteuern, die Erbschaftssteuer sowie der Wohnbauförderungsbeitrag und der Kunstförderungsbeitrag. Sie entsprechen den in den Titeln 520 und 521 budgetierten Steuereinnahmen.

3.1.1.1 Lohnsteuer

Die Lohnsteuer ist die aufkommensstärkste, einkommensabhängige Abgabe. Sie ist bei unveränderter Rechtslage von drei Faktoren abhängig. Erstens, von den Löhnen und Gehältern sowie den Pensionen pro Kopf; zweitens, von der Entwicklung der Beschäftigung bzw. des Standes an Pensionen und drittens von den Progressionswirkungen (der Steuerprogression).

In den neunziger Jahren stieg die Lohnsteuer im Jahresdurchschnitt um 6,6%, wobei die Zuwachsrate in der ersten Hälfte der neunziger Jahre etwas stärker war als in der zweiten. Für die Abgabenquote (gemäß VGR) müssen den kassenmäßigen Einnahmen (laut Bundeshaushalt) noch die Aufwendungen für die Kinderabsetzbeträge, Bausparprämien, Mietzinsbeihilfen hinzugerechnet werden, wovon 75% auf die Lohnsteuer und 25% auf die Einkommensteuer entfallen.

Im Jahre 2000 mussten den Lohnsteuereinnahmen (laut Budget) noch 975 Mio. € hinzugerechnet werden. Sie sind im Vergleich zu den Vorjahren wegen der Anhebung der Kinderabsetzbeträge 1999/2000 sprunghaft gestiegen. Diese modifizierten Einnahmen sind in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre um 5,8% pro Jahr gestiegen. (Die kassenmäßigen Einnahmen stiegen ebenfalls um 5,8% pro Jahr.) Den Erhöhungen der Jahre 1996/97, die zusätzliche Einnahmen brachten, standen Entlastungen im Jahre 2000 gegenüber.

Knapp zwei Drittel der Lohnsteuerpflichtigen sind aktive Arbeitnehmer, rund ein Drittel sind Pensionisten. Für die Zunahme der Löhne und Gehälter pro Kopf der aktiven Arbeitnehmer wurden die in den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen beschriebenen Prognosen zugrunde gelegt. Für die Entwicklung der Pro-Kopf-Pensionen wurde unterstellt, dass sie in ihrer Kaufkraft (bis 2010) gesichert sind, und somit mit der Inflationsrate jährlich erhöht werden.

Die steuerlichen Maßnahmen des Jahres 2001 (Änderung der Einschleifregelungen beim allgemeinen Absetzbetrag, Halbierung des Arbeitnehmerabsetzbetrages sowie die Einschleifung bzw. Abschaffung des Pensionistenabsetzbetrages) haben die Progression verschärft.

Ein entscheidender Faktor für die Aufkommenselastizität ist somit die Progression. Der Progressionsgrad kann (für jedes Einkommensniveau) als Quotient zwischen dem Grenzsteuersatz und dem Durchschnittssteuersatz definiert werden. Im Durchschnittssteuersatz spiegeln sich die verschiedenen Absetzbeträge. Der österreichische Einkommen(Lohn-)steuertarif beruht auf einer verzögerten Progression. Der Durchschnittsteuersatz nähert sich asymptotisch dem Spitzengrenzsteuersatz von 50%. Der Progressionsgrad tendiert daher gegen Eins (Übersicht 2).

Übersicht 2: Progressionsgrad

Arbeitnehmer, unter Berücksichtigung des Arbeitnehmer- und Verkehrsabsetzbetrages (345 € jährlich).

Zu versteuerndes Jahreseinkommen (ohne 13. und 14. Gehalt)	Grenzsteuersatz in % des Einkommens	Durchschnittssteuersatz	Progressionsgrad (Grenzsteuersatz/Durchschnittsteuersatz)
15.000 €	31	13,4	2,31
30.000 €	41	26,8	1,53
100.000 €	50	41,4	1,21
1.000.000 €	50	49,1	1,02

Der durchschnittliche Progressionsgrad (über alle Einkommen) hängt sehr stark von der Verteilung der steuerpflichtigen Einkommen ab. Bei unteren und mittleren Einkommen klaffen Grenzsteuersatz und Durchschnittsteuersatz stark auseinander, weil hier die Absetzbeträge stark wirken. Mit steigendem Einkommen werden die Effekte der Absetzbeträge schwächer. Einschleifregelungen verstärken diese Wirkung. Bei unveränderter Rechtslage wird daher die Aufkommenselastizität vom Progressionsgrad maßgeblich bestimmt. Je höher (geringer) der Progressionsgrad, desto höher (geringer) die Aufkommenselastizität.

In dieser Untersuchung wurde unterstellt, dass die Steuerpflichtigen über einen Zeitraum von 8 Jahren (2002/2010) einen unveränderten Tarif durchlaufen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass aufgrund der Verteilung und der unterschiedlichen Absetzbeträge zwischen aktiven Arbeitnehmern und Pensionisten (ab 2002) die Progressionswirkung im Tarif zwischen aktiven Arbeitnehmern und Pensionisten (selbst bei gleichen Einkommen) differiert.

Übersicht 3: Aufkommenselastizitäten der Lohnsteuer

	Ø 1995/ 2000	Ø 2000/ 2005	Ø 2005/ 2010 Var. 1	Ø 2005/ 2010 Var. 2	Ø 2002/ 2010 Var. 1	Ø 2002/ 2010 Var. 2
	Durchschnittliche jährliche Veränderung in %					
Bruttoinlandsprodukt nominell	+ 3,5	+ 3,5	+ 3,5	+ 4,0	+ 3,8	+ 4,1
Bemessungsgrundlage für die Lohnsteuer (je Fall)	+ 2,6	+ 2,6	+ 2,2	+ 2,4	+ 2,3	+ 2,4
Lohnsteueraufkommen	+ 5,8	+ 5,5	+ 4,1	+ 4,8	+ 4,5	+ 4,9
	Veränderung Steueraufkommen / Veränderung BIP					
Aufkommenselastizität auf das BIP	1,64	1,58	1,17	1,20	1,19	1,21
	Veränderung Steueraufkommen / Veränderung Bemessungsgrundlage					
Aufkommenselastizität auf die Bemessungsgrundlage	2,23	2,14	1,83	2,02	1,93	2,04

Im Durchschnitt liegt gegenwärtig die Aufkommenselastizität bei 1,85. Das heißt, eine Zunahme der Bemessungsgrundlage um 1% bringt einen Anstieg des Lohnsteueraufkommens um 1,85%. Wenn der Tarif bis 2010 unverändert bleibt und die Löhne und Gehälter bzw. die Pensionen pro Kopf sich mit der vorhin beschriebenen Zuwachsrate entwickeln, sinkt der Progressionsgrad bis zum Jahre 2010 auf unter 1,7. Das bedeutet, die Aufkommenselastizität wird längerfristig durch die Progression geschmälert. Die Zunahme der Beschäftigung bzw. der Pensionen beeinflusst den Progressionsgrad nicht und dämpft daher die Aufkommenselastizität bezogen auf das nominelle Bruttoinlandsprodukt.

Unter der Annahme, dass die Löhne und Gehälter pro Kopf sich so entwickeln wie in den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen beschrieben, die Pensionen in ihrer Kaufkraft gesichert werden und der Anstieg der Zahl der Beschäftigten und der Pensionen auch künftig

(wie in den Jahren 1997/2001) etwa gleich stark bleibt³⁾, ist für die Jahre 2000/2005 mit einer durchschnittlichen Zunahme der Bemessungsgrundlagen pro Kopf um 2,6% zu rechnen, für die Jahre 2005/2010 liegt die Zunahme je nach Wachstumsalternative zwischen 2,2% und 2,4%. Für den Untersuchungszeitraum 2002/2010 beträgt die durchschnittliche Steigerung 2,3% bzw. 2,4%. Das ist deutlich weniger als die Wachstumsrate des nominellen BIP.

Bei dem beschriebenen Progressionsgrad und der Entwicklung der Beschäftigung bzw. der Pensionen ergäbe sich je nach Annahme ein Anstieg der Lohnsteuer zwischen 2002 und 2010 um 4,5% bzw. 4,9% jährlich (Übersicht 3). Das wäre, bezogen auf das nominelle Bruttoinlandsprodukt, eine Aufkommenselastizität von jeweils rund 1,2 (Übersicht 3). Das ist zwar deutlich weniger als in den letzten Jahren (in der Periode 2000/2005 ist mit einer Aufkommenselastizität von etwa 1,6 zu rechnen), sie war aber durch die diskretionären Maßnahmen der Jahre 1996/2001 überhöht. Ohne die diskretionären Maßnahmen des Jahres 2001, die rund 450 Mio. € brachten, läge die Aufkommenselastizität der Lohnsteuer bezogen auf das BIP für die Periode 2000/2005 bei 1,42.

Es zeigt sich, dass die unterschiedlichen Annahmen über die Lohnsteigerungen und die wirtschaftliche Entwicklung die Aufkommenselastizität kaum verändern. Die im Vergleich zur Tarifelastizität (von 1,85 bzw. 1,7) geringe Aufkommenselastizität (bezogen auf das nominelle BIP) erklärt sich aus der deutlich unter der nominellen BIP-Steigerung liegenden Zunahme der Bemessungsgrundlage.

3.1.1.2 Gewinnabhängige Steuern

Die Einkommensteuer und Körperschaftsteuer waren von diskretionären Maßnahmen in den neunziger Jahren und 2001 erheblich betroffen. Dazu kam, dass die Notenbank ab dem Jahre 1992 in die Körperschaftsteuerpflicht einbezogen wurde. Die Aufkommenselastizitäten dieser beiden Steuern in den neunziger Jahren können daher kaum zum Vergleich herangezogen werden.

³⁾ Nach der jüngsten Vorschau der Pensionskommission wird in den Jahren 2001/2007 die Zahl der Pflichtversicherten im Jahresdurchschnitt um 0,4% und die Zahl der Pensionen um 0,5% steigen.

Die mittelfristige Prognose geht davon aus, dass die Gewinne etwas stärker steigen als die Löhne und Gehälter. Die Progressionswirkung des Tarifs ist allerdings aufgrund der Verteilung der Einkommen für die Einkommensteuer geringer als für die Lohnsteuer. Der Körperschaftsteuertarif ist proportional und daher die Aufkommenselastizität des Tarifs Eins.

In der Einkommensteuer ist zu berücksichtigen, dass 25% der Ausgaben für die Kinderabsetzbeträge und der Bausparprämien sowie der Mietzinsbeihilfen der Einkommensteuer hinzugerechnet werden. Diese Hinzurechnungen betragen im Jahre 2000 325 Mio. €. Sie sind im Vergleich zu den Vorjahren sprunghaft gestiegen, weil ab 1999 die Kinderabsetzbeträge merklich angehoben wurden. Für die nächsten Jahre wird davon ausgegangen, dass sich diese Hinzurechnungen kaum erhöhen werden. Unter diesen Annahmen steigt die Einkommensteuer etwas stärker als die Körperschaftsteuer.

Übersicht 4: Aufkommenselastizität der gewinnabhängigen Steuern

	Ø 1995/ 2000	Ø 2000/ 2005	Ø 2005/ 2010 Var. 1	Ø 2005/ 2010 Var. 2	Ø 2002/ 2010 Var. 1	Ø 2002/ 2010 Var. 2
	Durchschnittliche jährliche Veränderung in %					
Bruttoinlandsprodukt nominell	+ 3,5	+ 3,5	+ 3,5	+ 4,0	+ 3,8	+ 4,1
Aufkommen an gewinnabhängigen Steuern ¹⁾	+ 9,6	+ 5,8	+ 3,7	+ 4,3	+ 3,7	+ 4,1
	Veränderung Steueraufkommen / Veränderung BIP					
Aufkommenselastizität	2,73	1,67	1,05	1,07	0,98	1,00

1) Einkommensteuer und Körperschaftsteuer

Aufgrund der Prognosen ist davon auszugehen, dass die Gewinne in den Jahren 2005/2010 etwas stärker als das nominelle BIP zunehmen. Die (durchschnittliche) Aufkommenselastizität der gewinnabhängigen Steuern liegt je nach Wachstumsvariante zwischen 1,05 und 1,07 (Übersicht 4). Wegen der schwächeren Gewinnentwicklung 2002 und der Sonderfaktoren in der Einkommen- und Körperschaftsteuer 2002/03 (Auswirkungen der Anspruchsverzinsung) ist die Aufkommenselastizität im Untersuchungszeitraum

2002/2010 verzerrt. Die Aufkommenselastizität 2005/2010 ist daher strukturell aussagekräftiger.

3.1.1.3 Kapitalertragsteuern

Die Einnahmen aus den Kapitalertragsteuern werden einerseits von den Gewinnausschüttungen (der Kapitalgesellschaften) und andererseits von den Zinsen aus Spareinlagen und festverzinslichen Wertpapieren bestimmt. Die Kapitalertragsteuer I (auf Ausschüttungen) stieg in den neunziger Jahren kräftig. Das hängt großteils mit dem geänderten Ausschüttungsverhalten der Kapitalgesellschaften zusammen. Allerdings zeigen die Einnahmen aus dieser Steuer keine kontinuierliche Entwicklung, sondern ein sehr sprunghaftes Verhalten. Jahren mit kräftigem Anstieg folgen Jahre, in denen das Aufkommen stagniert oder sogar rückläufig ist.

Im Durchschnitt der neunziger Jahre stieg das Aufkommen aus dieser Steuer um 11,8% pro Jahr. In der zweiten Hälfte schwächte sich zwar die Zunahme ab, war aber mit 9,8% im Durchschnitt noch immer fast dreimal so hoch wie jene des nominellen Bruttoinlandsproduktes. Im Jahre 2001 gab es nach dem kräftigen Zuwachs im Jahre 2000 einen deutlichen Rückschlag. Dennoch wuchs auch in der Periode 1995/2001 das Aufkommen noch immer mit 6,5% im Durchschnitt und damit fast doppelt so rasch wie das nominelle Bruttoinlandsprodukt.

Für 2002 wird mit einem deutlichen Anstieg gerechnet. Im Durchschnitt der Jahre 2002/03 dürfte die Zunahme des Aufkommens etwa 7,5% im Jahresdurchschnitt betragen und damit deutlich über jener des nominellen Bruttoinlandsproduktes bleiben. Für 2004/05 ist mit einer ähnlichen Zuwachsrate zu rechnen. Das entspräche wiederum einer Zuwachsrate, die über jener des Bruttoinlandsproduktes liegt. Im langfristigen Trend scheint diese Entwicklung nicht unrealistisch. Für die Periode 2005/2010 wird angenommen, dass sich die Zuwachsrate weiter etwas günstiger als jene des nominellen Bruttoinlandsproduktes entwickelt.

Die Kapitalertragsteuer auf Zinsen hängt einerseits vom Zinsniveau (Preiseffekt), andererseits aber von der Entwicklung des Standes an Spareinlagen und festverzinslichen Wertpapieren (Mengeneffekt) ab. In den neunziger Jahren ist das Zinsniveau gesunken. Der durchschnittliche Zinssatz für die Finanzschuld des Bundes sank von 6,5% (1995) auf

5,4% im Jahre 2000, für längerfristig (über 12 Monate) gebundene Spareinlagen reduzierte sich die durchschnittliche Verzinsung von 3,56% (1996) auf 3,08% (2000). Aufgrund der schwach steigenden Spareinlagen und trotz der Umschichtung zu Wertpapieren konnte der Mengeneffekt den dämpfenden Preiseffekt nicht kompensieren. Obwohl der Steuersatz ab Juli 1996 von 22% auf 25% erhöht wurde, war das Aufkommen an Kapitalertragsteuer auf Zinsen im Jahre 2000 mit 1.473 € um fast 3% niedriger als 1995.

Im Jahre 2001 stiegen die Einnahmen um 9,7%, 2002/03 dürfte das Aufkommen weiter steigen. Zum einen zeichnet sich eine Verlagerung zu Spareinlagen und festverzinslichen Wertpapieren ab, zum anderen dürfte das durchschnittliche Zinsniveau wieder steigen. Mittelfristig rechnet das WIFO gegenwärtig mit einer Zunahme der Sparquote (bis 2006). Selbst wenn die Zinssätze nicht steigen sollten, ist mit höheren Zinseinnahmen zu rechnen. Möglicherweise setzt sich auch die Umschichtung zu höherverzinslichen Wertpapieren (Anleihen) fort.

Übersicht 5: Aufkommenselastizität der Kapitalertragsteuern

	Ø 1995/ 2000	Ø 2000/ 2005	Ø 2005/ 2010 Var. 1	Ø 2005/ 2010 Var. 2	Ø 2002/ 2010 Var. 1	Ø 2002/ 2010 Var. 2
	Durchschnittliche jährliche Veränderung in %					
Bruttoinlandsprodukt nominell	+ 3,5	+ 3,5	+ 3,5	+ 4,0	+ 3,8	+ 4,1
Aufkommen an Kapitalertragsteuern	+ 1,4	+ 5,0	+ 3,9	+ 4,4	+ 4,0	+ 4,4
	Veränderung Steueraufkommen / Veränderung BIP					
Aufkommenselastizität	0,41	1,44	1,12	1,11	1,07	1,07

Unter diesen Voraussetzungen ergäbe sich eine durchschnittliche Zunahme der Einnahmen aus den Kapitalertragsteuern in den nächsten Jahren, die über der Wachstumsrate des nominellen Bruttoinlandsprodukts liegt. Die Aufkommenselastizität wäre mit 1,44 für die Periode 2000/2005 verhältnismäßig hoch (Übersicht 5).

Für die Jahre 2005/2010 wird angenommen, dass die Sparquote leicht zunimmt und die Zinssätze konstant bleiben. Das ergäbe eine Aufkommenselastizität (bezogen auf das

nominelle BIP) für die Kapitalertragsteuern, die etwas über Eins liegt. Das wäre deutlich mehr als in der Periode 1995/2000, wobei damals die Erhöhung des Satzes stattfand.

3.1.1.4 Übrige einkommens- und vermögensabhängige Steuern

Die Erbschaftssteuer ist schwer einzuschätzen. Ohne diskretionäre Maßnahmen stagniert das Aufkommen längerfristig nahezu. Es wurden aber sowohl 1996 als auch 2000 diskretionäre Maßnahmen ergriffen, die zusätzliche Einnahmen brachten. Allerdings bleibt das tatsächliche Aufkommen meist hinter den erwarteten Mehreinnahmen zurück. Im Jahre 2001 hat die Verdreifachung der Einheitswerte das geschätzte zusätzliche Aufkommen gebracht, für 2002/03 ist allerdings wieder mit einer Stagnation etwa auf dem Niveau von 2001 zu rechnen. Für die Jahre 2004/05 dürften nur geringe Mehreinnahmen zu erwarten sein. Das gilt auch für die Periode 2005/2010. Bei unverändertem Steuerrecht werden daher nur geringe Zuwächse unterstellt und das Aufkommen an Erbschaftssteuer wird selbst im Jahre 2010 nur geringfügig über jenem des laufenden Jahres liegen.

Der Wohnbauförderungsbeitrag ähnelt in seiner Ausgestaltung den Sozialversicherungsbeiträgen, weil er zum einen nur bis zur Höchstbeitragsgrundlage der Sozialversicherung eingehoben wird und zum anderen aus einem Dienstgeber – und einem Dienstnehmerbeitrag zu gleichen Teilen (jeweils 0,5%) besteht. Das Aufkommen wächst etwa gleich stark wie die Lohnsumme. Die Aufkommenselastizität bezogen auf das nominelle BIP liegt unter Eins.

Der Kunstförderungsbeitrag bleibt bei gegebener Rechtslage konstant. Das hat sich bereits in den neunziger Jahren gezeigt. Aufgrund seines geringen Volumens (rund 15 Mio. € jährlich) beeinflusst er aber die Aufkommenselastizität kaum.

Die einkommensabhängigen und vermögensabhängigen Steuern insgesamt waren sowohl in den neunziger Jahren als auch 2000/01 durch erhebliche diskretionäre Maßnahmen betroffen. Dazu kamen Sondereffekte im Jahre 2001 aus der Einführung der Anspruchsverzinsung. Die Aufkommenselastizität dieser Steuern in der Periode 2000/2005 wird daher etwa 1,5 betragen. Das ist deutlich mehr, als aufgrund der normalen Entwicklung zu erwarten wäre. Ohne die diskretionären Maßnahmen der Jahre 2000/2001 läge die Aufkommenselastizität für 2000/2005 bei 1,17.

Übersicht 6: Aufkommenselastizitäten der Einkommen- und Vermögensteuern

	Ø 1995/ 2000	Ø 2000/ 2005	Ø 2005/ 2010 Var. 1	Ø 2005/ 2010 Var. 2	Ø 2002/ 2010 Var. 1	Ø 2002/ 2010 Var. 2
	Durchschnittliche jährliche Veränderung in %					
Bruttoinlandsprodukt nominell	+ 3,5	+ 3,5	+ 3,5	+ 4,0	+ 3,8	+ 4,1
Aufkommen Einkommen- und Vermögensteuern ¹⁾	+ 5,9	+ 5,2	+ 3,8	+ 4,4	+ 4,0	+ 4,4
	Veränderung Steueraufkommen / Veränderung BIP					
Aufkommenselastizität	1,68	1,51	1,08	1,10	1,06	1,08

1) Summe der Titel 520 und 521 plus Zuschläge für Bausparprämien, Kinderabsetzbeträge etc.

In den Jahren 2005/2010 wird bei unveränderter Rechtslage das Aufkommen aus diesen Einkommen- und Vermögensteuern insgesamt etwas stärker als das nominelle Bruttoinlandsprodukt zunehmen, weil die Progression, wenngleich abgeschwächt, doch wirksam ist. Insgesamt ist damit zu rechnen, dass die Aufkommenselastizität in den Jahren 2005/2010 je nach Wachstumsannahme 1,08 bzw. 1,1 beträgt (Übersicht 6). Für den Untersuchungszeitraum 2002/2010 liegt sie bei 1,06 bzw. 1,08 (Übersicht 6).

3.1.2 Verbrauchsteuern

Die Verbrauchsteuern umfassen die Umsatzsteuer und die speziellen Verbrauchsteuern, die im Titel 524 des Bundeshaltes verrechnet werden.

3.1.2.1 Umsatzsteuer

Die Umsatzsteuer ist die aufkommensstärkste Steuer im österreichischen Steuersystem. Sie bringt gegenwärtig mehr als 30% des gesamten vom Bund eingehobenen Steueraufkommens. In den letzten Jahren verlief die Entwicklung dieser Einnahmen jedoch deutlich unterdurchschnittlich. Die Aufkommenselastizität der Umsatzsteuer bezogen auf das nominelle Bruttoinlandsprodukt sank deutlich unter Eins, selbst wenn man die dämpfenden Effekte aus der Umstellung im Jahre 1995 von der Einfuhrumsatzsteuer auf die Erwerbsteuer

ausschaltet. Zu berücksichtigen ist in der Entwicklung des Umsatzsteueraufkommens ferner, dass der Wegfall der echten Befreiung im Gesundheits- und Sozialbereich ab 1997 im Jahre 2000 rund 1.090 Mio. € zusätzliche Einnahmen brachte, die jedoch den Steuerpflichtigen in Form von Transfers wieder zurückgegeben werden und damit den Budgetsaldo nicht verbessern. Sie beeinflussen aber die Aufkommenselastizität.

Zwischen 1996 und 2000 stiegen die Umsatzsteuereinnahmen bereinigt um die diskretionären Maßnahmen nur um 1,9% im Jahresdurchschnitt. Im Jahre 2001 war die Zuwachsrate der Umsatzsteuer mit 1,7% sogar noch etwas geringer. Für 2002 wird zwar gegenwärtig mit einem Anstieg um etwa 2½% gerechnet, das dürfte aber eine Obergrenze bleiben. Jedenfalls liegt die Entwicklung der Umsatzsteuer deutlich unter jener des nominellen Bruttoinlandsproduktes und die Aufkommenselastizität hat sich in den letzten Jahren erheblich verschlechtert.

In der Periode 1996/2001 wuchs das Umsatzsteueraufkommen nur halb so stark wie das nominelle Bruttoinlandsprodukt. Auch für 2002/03 wird mit einer schwachen Zunahme der Umsatzsteuereinnahmen im Vergleich zum nominellen Bruttoinlandsprodukt gerechnet. Es ist eine Aufkommenselastizität von 0,9 unterstellt, was aber schon eine deutlich Verbesserung der Aufkommenselastizität im Vergleich zu den Vorjahren wäre.

Das Umsatzsteueraufkommen stammt größtenteils aus dem privaten (Inlands-)Konsum. Außerdem bringen noch Investitionen von nichtvorsteuerabzugsberechtigten Investoren (öffentlicher Sektor, Wohnbau) und Teile des öffentlichen Konsums Mehrwertsteuereinnahmen. Durch Ausgliederungen und Leasing-Finanzierungen werden aber im Vergleich zu früher immer mehr Investitionen vorsteuerabzugsfähig und schwächen das Umsatzsteueraufkommen. Diese Tendenz hat sich in den letzten Jahren deutlich verstärkt, weil institutionelle Einheiten aus den öffentlichen Haushalten ausgegliedert wurden, um die Maastricht-Kriterien und auch die Vorgaben (Ziele) des innerösterreichischen Stabilitätspakts erreichen zu können. Diese Entwicklung spiegelt sich aber in einem gedämpften Mehrwertsteueraufkommen.

Für die Schätzung der Umsatzsteuer empfiehlt es sich, vom privaten Inlandskonsum auszugehen. Er weist ein höheres Niveau auf als der Inländerkonsum (vor allem wegen des positiven Reiseverkehrssaldos), in den neunziger Jahren wurde der Abstand jedoch kleiner. Im Jahre 2000 war der Inlandskonsum um 3,6% höher als der Inländerkonsum (1990 betrug

der Abstand noch mehr als 7%). Für die Abgabenquote gemäß VGR muss das kassenmäßige Aufkommen um die zweimonatige Verzögerung bereinigt werden. In einzelnen Jahren wichen zwar die Veränderungsraten des kassenmäßigen und des verzögerten Aufkommens nicht unerheblich voneinander ab, aber im Durchschnitt der Jahre 1990/2000 sind sie wieder annähernd gleich. Es kann daher für die künftige Entwicklung vom kassenmäßigen Aufkommen als Basis ausgegangen werden, ohne die Ergebnisse zu verzerren. In beiden Fällen lag im Zeitraum 1990/2001 die durchschnittliche Zuwachsrate der Mehrwertsteuer-einnahmen bei 4% im Jahresdurchschnitt.

In der Struktur des privaten Inlandskonsums lassen sich deutliche Verschiebungen erkennen, die das Mehrwertsteueraufkommen dämpfen. Das zeigt sich in der Aufgliederung des privaten Konsums nach den unterschiedlichen Mehrwertsteuersätzen. Der Anteil jener Güter und Leistungen, die nicht besteuert werden (nicht steuerbar sind), ist in den neunziger Jahren überdurchschnittlich stark gestiegen. Er erhöhte sich von 13,7% im Jahre 1990 auf 17,2% im Jahre 2000. Vor allem die imputierten Mieten (ohne Betriebskosten) wuchsen überdurchschnittlich stark. Diese Mieten beziehen sich insbesondere auf Eigenheime und Eigentumswohnungen. Überdurchschnittlich stark stieg auch der Anteil der Versicherungsprämien und verschiedener anderer nicht der Umsatzsteuer unterliegenden Leistungen.

Güter (Leistungen), die dem Normalsatz unterliegen, sind hingegen im Anteil leicht rückläufig, wenn man berücksichtigt, dass Anfang der neunziger Jahre noch ein erhöhter Satz für bestimmte Leistungen galt (Pkw, Pelze etc.) und deren Anteil mit einrechnet. Allerdings sinkt auch der Anteil jener Güter und Leistungen, die mit dem ermäßigten Satz besteuert werden. Daneben werden einzelne Güter und Leistungen mit gemischten (gewichteten) Sätzen besteuert, das gilt etwa für die Personenbeförderung oder Leistungen von Reisebüros, die nur teilweise in Österreich mehrwertsteuerpflichtig sind (weil ein Teil im Ausland erbracht wird), oder aber für Leistungen in Restaurants oder Beherbergungsbetrieben, wo Getränke und verschiedene Nebenleistungen mit dem Normalsatz, die Speisen aber mit dem ermäßigten Satz besteuert werden. Der Anteil der mit gemischten Sätzen besteuerten Güter und Leistungen nimmt stark zu und dämpft den durchschnittlichen Steuersatz.

Der gewichtete Mehrwertsteuersatz für den privaten Inlandskonsum ist von 11,5% Anfang der neunziger Jahre auf 10,8% im Jahre 2000 zurückgegangen. Wie stark dieser Rückgang das Aufkommen schmälerte, lässt sich an einem einfachen Beispiel veranschaulichen. Wenn im Jahre 2000 der gleiche durchschnittliche Mehrwertsteuersatz erreicht wor-

den wäre wie 1990, wäre das Mehrwertsteueraufkommen um 0,82 Mrd. € höher gewesen. Die Strukturveränderung im privaten Konsum dämpft daher zusätzlich zu den Ausgliederungen das Aufkommen an Mehrwertsteuer. Außerdem spielt auch die wachsende Schattenwirtschaft für das Aufkommen eine Rolle. Dazu kommt, dass verstärkt Käufe von (langlebigen) Konsumgütern in anderen EU-Ländern (insbesondere in Deutschland) erfolgen, um die Differenz der Mehrwertsteuersätze zu lukrieren.

Übersicht 7: Aufkommenselastizitäten der Umsatzsteuer

	Ø 1995/ 2000	Ø 2000/ 2005	Ø 2005/ 2010 Var. 1	Ø 2005/ 2010 Var. 2	Ø 2002/ 2010 Var. 1	Ø 2002/ 2010 Var. 2
	Durchschnittliche jährliche Veränderung in %					
Bruttoinlandsprodukt nominell	+ 3,5	+ 3,5	+ 3,5	+ 4,0	+ 3,8	+ 4,1
Privater Konsum nominell	+ 3,7	+ 3,8	+ 3,8	+ 4,2	+ 4,0	+ 4,2
Aufkommen Umsatzsteuer ¹⁾	+ 5,5	+ 3,0	+ 3,1	+ 3,6	+ 3,3	+ 3,6
	Veränderung Steueraufkommen / Veränderung BIP					
Aufkommenselastizität auf das BIP	1,55	0,86	0,88	0,90	0,87	0,88
	Veränderung Steueraufkommen / Veränderung Privater Konsum					
Aufkommenselastizität auf den Privaten Konsum	1,48	0,78	0,81	0,85	0,82	0,85

1) Zuwachs 1995/2000 durch die Umstellung gemäß GSBG überhöht.

Für das Jahr 2002/03 ist mit einer durchschnittlichen Zunahme der Umsatzsteuereinnahmen um knapp 3% zu rechnen. Das entspricht einer Aufkommenselastizität auf das nominelle BIP von 0,9. Das würde im Vergleich zu den Jahren 1996/2001 eine deutliche Verbesserung erfordern. Für die nächsten Jahre wird einerseits davon ausgegangen, dass sich die Strukturverschiebungen im privaten Konsum fortsetzen und daher den Durchschnittsteuersatz weiter dämpfen, andererseits ist damit zu rechnen, dass keine weiteren großen zusätzlichen Ausgliederungen mehr erfolgen.

Unter diesen Annahmen ist eine Aufkommenselastizität des Umsatzsteueraufkommens auf das nominelle Bruttoinlandsprodukt von rund 0,9 nicht unplausibel. Das würde für die Jahre 2004/05 eine durchschnittliche Zunahme der Einnahmen um 3,6% bedeuten. Für die Jahre 2005/2010 ergäbe sich unter diesen Annahmen eine durchschnittliche Zuwachsrate je nach Wachstumsvariante von 3,1% bzw. 3,6% (Übersicht 7). Für die Periode 2002/2010 ergäbe sich eine Aufkommenselastizität der Umsatzsteuer auf das nominelle BIP von – je nach Wachstumsannahme – 0,87 bzw. 0,88 (Übersicht 7). Bezogen auf den privaten Konsum ist die Aufkommenselastizität der Umsatzsteuer (sogar) noch etwas niedriger.

3.1.2.2 Spezielle Verbrauchsteuern

Die speziellen Verbrauchsteuern (Titel 524 des Bundesfinanzgesetzes) weisen recht unterschiedliche Bemessungsgrundlagen auf. Die wichtigsten sind erstens, der Verbrauch an Mineralölprodukten für die Mineralölsteuer, zweitens, der Tabakwarenkonsum für die Tabaksteuer und drittens, der Absatz von alkoholischen Getränken für die Bier-, Branntwein- und Schaumweinsteuer. Wein wird in Österreich nicht besteuert.

Die Steuern auf alkoholische Getränke sind mengenabhängig. Der reale Konsum an alkoholischen Getränken stagniert weitgehend. Biersteuer und Schaumweinsteuer brachten 1995 186 Mio. € und im Jahre 2000 ebenfalls 186 Mio. €. Der Zuwachs bei der Alkoholabgabe ist ausschließlich auf diskretionäre Maßnahmen zurückzuführen. Das gilt auch für die Biersteuer, die im Jahre 2001 angehoben wurde. Ohne diskretionäre Maßnahmen stagniert das Aufkommen.

Im laufenden Jahr ist mit einem Aufkommen aus den Steuern auf alkoholische Getränke in etwa gleicher Höhe wie 2000 zu rechnen. Die Aufkommenselastizität dieser mengenabhängigen Steuern ist sehr gering. Bezogen auf das nominelle Bruttoinlandsprodukt liegt sie bei etwa 0,1, d. h. ein Anstieg des nominellen Bruttoinlandsproduktes um 4% bringt nur einen Zuwachs der Einnahmen aus diesen Steuern von 0,4%. In den nächsten Jahren dürfte sich an dieser Entwicklung kaum etwas ändern und daher dürfte 2005 das Aufkommen kaum höher sein als 2002. Auch in den folgenden Jahren ist nur mit sehr bescheidenen Zuwächsen zu rechnen. Diese Entwicklung lässt sich auf zwei Komponenten zurückführen. Erstens, handelt es sich um mengenabhängige Steuern und zweitens, stag-

niert der mengenmäßige Absatz weitgehend. Bei unveränderter Rechtslage ist daher kaum ein Zuwachs zu erwarten.

Die Tabaksteuer ist eine gemischt wert- und mengenabhängige Steuer. In den neunziger Jahren gab es mehrere Preiserhöhungen und die Einfuhrbestimmungen aus den Nicht-EU-Ländern wurden verschärft, woraus sich ebenfalls zusätzliche Einnahmen an Tabaksteuer ergaben. Der überwiegende Teil dieser Steuer stammt aus dem Zigarettenabsatz. Die anderen Tabakwaren (Zigarren, Kautabak, Schnupftabak) spielen nur eine geringe Rolle für das Aufkommen.

Der mengenmäßige Zigarettenabsatz entwickelte sich in den neunziger Jahren recht unterschiedlich. In der ersten Hälfte ging er merklich zurück und war 1996 um fast 10% niedriger als 1990. Seither steigt er jedoch wieder an und lag im Jahre 2000 leicht über dem Niveau von 1990. Der Anteil der Tabakwaren am Inlandskonsum, der zwischen 1990 und 1996 deutlich sank (von 1,9% auf 1,5%), steigt seither wieder leicht, lag im Jahre 2000 mit 1,8% aber immer noch unter dem Niveau des Jahres 1990.

Im Jahre 2000 wurde die Tabaksteuer erhöht. Ausgangspunkt der folgenden Überlegung ist ein Tabaksteueraufkommen von 1,22 Mrd. € im laufenden Jahr. Ohne die bereits beschlossene Erhöhung der Tabaksteuer, die am 17. August 2002 in Kraft trat, ist nur mit einem geringen Anstieg des Tabaksteueraufkommens zu rechnen. Es wird davon ausgegangen, dass der Tabakwarenabsatz künftig etwa gleich stark steigt wie der private Inlandskonsum. Die Tabaksteuereinnahmen werden im nächsten Jahr unter Berücksichtigung der Erhöhung vom 17. August 2002 unverändert bleiben. Daraus ergäbe sich für die nächsten Jahre ein Zuwachs im Durchschnitt von etwa 3,8% bzw. in der zweiten Wachstumsalternative zwischen 2005 und 2010 um 4,2%.

Es ist natürlich möglich, dass sich ähnlich wie in der ersten Hälfte der neunziger Jahre der Tabakwarenkonsum wieder reduziert. Die hier unterstellte Zuwachsrate in der Tabaksteuer könnte daher eine Obergrenze sein. Wenn die Aufkommenselastizität der Tabaksteuer bezogen auf das nominelle Bruttoinlandsprodukt Eins beträgt, dann impliziert das bereits einen leicht fallenden Anteil am privaten Konsum. Das würde einer Zuwachsrate um 3½% bis 2005 bzw. 3½% oder 4% – je nach Wachstumsvariante – für die Jahre 2005/2010 entsprechen.

Die aufkommensstärkste (spezielle) Verbrauchsteuer ist mit Abstand die Mineralölsteuer. Im Durchschnitt der neunziger Jahre nahmen diese Einnahmen um 6,7% jährlich zu. In der ersten Hälfte der neunziger Jahre wurden die Sätze mehrfach erhöht, seit 1995 sind sie jedoch unverändert. Die Zunahme ist daher ausschließlich auf die Verbrauchssteigerungen zurückzuführen. Zwischen 1995 und 2000 erhöhte sich das Aufkommen der Mineralölsteuer um 3,6% im Jahresdurchschnitt, wobei der Zuwachs im Jahre 1996 verzerrt ist. Zwischen 1996 und 2000 erhöhte sich das Aufkommen um 0,9% im Jahresdurchschnitt. Die kräftige Zunahme im Vorjahr und auch in den ersten Monaten des laufenden Jahres ist großteils auf den Tanktourismus zurückzuführen. Es darf nicht angenommen werden, dass sich diese Entwicklung künftig längerfristig fortsetzt. Daher scheint es notwendig, die mengenmäßigen Zuwächse des Mineralölproduktverbrauchs für die Prognose der Einnahmen aus der Mineralölsteuer zugrunde zu legen.

Übersicht 8: Aufkommenselastizität der sonstigen Verbrauchsteuern

	Ø 1995/ 2000	Ø 2000/ 2005	Ø 2005/ 2010 Var. 1	Ø 2005/ 2010 Var. 2	Ø 2002/ 2010 Var. 1	Ø 2002/ 2010 Var. 2
	Durchschnittliche jährliche Veränderung in %					
Bruttoinlandsprodukt nominell	+ 3,5	+ 3,5	+ 3,5	+ 4,0	+ 3,8	+ 4,1
Aufkommen an sonstigen Verbrauchsteuern ¹⁾	+ 4,4	+ 2,8	+ 2,0	+ 2,3	+ 2,1	+ 2,3
	Veränderung Steueraufkommen / Veränderung BIP					
Aufkommenselastizität	1,25	0,82	0,57	0,57	0,57	0,56

1) Titel 524

Im Absatz an Mineralölprodukten gibt es eine deutliche Verschiebung zwischen Benzin und Dieseltreibstoff. Der Benzinverbrauch ist seit den neunziger Jahren deutlich rückläufig, wogegen Diesel hohe Steigerungsraten aufweist. Da jedoch Dieseltreibstoff mit einem geringeren Satz besteuert wird als Benzin, ist bei unveränderten Steuersätzen mit einem dämpfenden Effekt auf die Aufkommenselastizität zu rechnen. Für die Periode 2004/05 wird daher nur eine jährliche Zunahme des Aufkommens um 1,5% angenommen. Das gilt auch für die Periode 2005/2010. Jedenfalls dämpft die Mineralölsteuer als mengenabhängige

Steuer die Aufkommenselastizität auf das nominelle Bruttoinlandsprodukt. Eine Aufkommenselastizität von 0,4 scheint längerfristig realistisch.

In der Periode 2000/2005 liegt die Aufkommenselastizität der speziellen Verbrauchsteuern noch bei 0,82, weil diskretionäre Maßnahmen wirksam sind. Für die Periode 2005/2010 sinkt dann die Aufkommenselastizität auf 0,57. Das zeigt, dass die mengenabhängigen Steuern bei höherem nominellen Wachstum die Aufkommenselastizität zusätzlich dämpfen. Die Aufkommenselastizität für die Jahre 2002/2010 unterscheidet sich kaum von jener für 2005/2010 (Übersicht 8).

3.1.3 Sonstige Steuern

Die sonstigen Steuern sind sowohl im Hinblick auf die Bemessungsgrundlagen als auch die Tarife sowie die ökonomischen Wirkungen recht heterogen. Sie umfassen alle Steuern, die im Bundeshaushalt in den Titeln 523, 525, 526, 527 verrechnet werden.

Die Einfuhrabgaben (Zölle) haben, seit Österreich Mitglied der Europäischen Union ist, stark an Bedeutung verloren. Außerdem gehören die Zolleinnahmen zu den traditionellen Eigenmitteln des EU-Haushaltes. Sie werden daher an die EU abgeführt. Österreich behält eine Vergütung von nunmehr 25%, die aber beim Kapitel 50 (als Einnahme) verrechnet wird und die Abgabenquote nicht berührt.

Aus der Entwicklung der neunziger Jahre lassen sich wenig Rückschlüsse auf die künftigen Tendenzen ziehen. Die Zolleinnahmen sind seit 1995 ständig gesunken und brachten im Jahre 2000 mit 261 Mio. € um rund 12% weniger als 1995. Im Jahre 2001 sind die Zolleinnahmen weiter gefallen und für 2002/03 wird mit einem weiteren Rückgang gerechnet.

Für die folgenden Jahre ist nicht mit einer Änderung dieser Tendenz zu rechnen. Die Zölle werden daher in den nächsten Jahren bestenfalls stagnieren und 2005 daher etwa die gleichen Einnahmen bringen wie 2002. Für die folgende Periode (2005/2010) sind keine Anzeichen gegeben, dass sich diese Tendenz ändern könnte. Es wird daher unterstellt, dass die Zölle 2010 in beiden Wachstumsvarianten auf dem Niveau von 2005 bleiben. Diese Annahme lässt sich damit begründen, dass seit 1995 die Zolleinnahmen weitgehend von den Importen abgekoppelt sind. Die Warenimporte waren im Jahre 2000 um 45% höher

als 1995 und auch in der Periode 2000/2003 wird mit einem Anstieg von rund 18% gerechnet, der aber auf die Zölle keine Auswirkungen zeigt.

In der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung kommt allerdings der sogenannte "Rotterdam-Zuschlag" hinzu. Es handelt sich dabei um angerechnete Zolleinnahmen, die für österreichische Importe, die über ausländische Seehäfen (vorwiegend Rotterdam) abgewickelt werden. Die dort eingehobenen Zölle werden an die EU abgeführt. Dieser "Rotterdam-Zuschlag" wird allerdings in die österreichische Abgabenquote einbezogen (im Jahre 2000 wurden 283 Mio. € hinzugerechnet, etwa 0,1 Prozentpunkte der Abgabenquote). Längerfristig ist auch dieser Zuschlag rückläufig und wird daher für die nächsten Jahre als konstant angenommen.

Die Gebühren (Summe Titel 525) sind in ihren Bemessungsgrundlagen und den Tarifen recht heterogen. Sie reichen von Gewinngebühren (im Zusammenhang mit Glücksspielen) über Kreditvertragsgebühren, Gebühren für verschiedene Vertragsrichtungen bis hin zu Verwaltungsgebühren. In der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung wird allerdings nur ein Teil dieser Einnahmen, die im Bundeshaushalt unter dem Titel 525 verrechnet werden, in die Abgabenquote einbezogen, weil es sich bei diesen Einnahmen zum Teil nicht um Steuern (im ökonomischen Sinn), sondern um Kostenersätze handelt.

Insgesamt stagnieren diese Einnahmen weitgehend. Sie werden 2003 kaum höher sein als im Jahre 2000. Für die Jahre 2004/05 und für die folgende Periode bis 2010 ist nur mit geringen Zuwächsen zu rechnen. Diese Einnahmen dämpfen daher die Aufkommenselastizität erheblich.

Die Verkehrssteuern (Titel 526) bilden ein sehr vielfältiges Bild. Insgesamt brachten sie im Jahre 2000 3,934 Mrd. €. Die wichtigsten Quellen dieser Abgaben sind Versicherungsprämien (Versicherungssteuer), Kraftfahrzeuge (motorbezogene Versicherungssteuer, NoVA, Kfz-Steuer) sowie der Energieverbrauch und die Glücksspiele (Konzessionsabgabe, Spielbankenabgabe). Daneben gibt es noch umsatzsteuerähnliche Abgaben (Grunderwerbsteuer, Werbeabgabe) sowie Abgaben auf die Zufuhr von Eigenkapital (Kapitalverkehrsteuer).

In den neunziger Jahren gab es erhebliche Änderungen bei diesen Steuern, sodass die Aufkommenselastizität sehr stark verzerrt ist. Neue Steuern wurden eingeführt (Energiesteu-

ern), andere abgeschafft (Sonderabgabe Erdöl). Umstellungen in der Kfz-Besteuerung haben ebenfalls die Aufkommenselastizität beeinflusst. Die Sätze einzelner Steuern wurden außerdem mehrfach geändert (motorbezogene Versicherungssteuer, Energiesteuer, Versicherungssteuer usw.).

Diese Entwicklung setzte sich in den Jahren 2000/01 fort. Einerseits wurden weiter neue Steuern eingeführt (Werbeabgabe), andererseits andere abgeschafft (Börseumsatzsteuer als Teil der Kapitalverkehrsteuer), einige Steuern spürbar erhöht (Abgabe auf elektrische Energie, motorbezogene Versicherungssteuer).

Für 2002 ist bei diesen Steuern mit einem um 13½% höheren Aufkommen zu rechnen als im Jahre 2000. Dieser Anstieg ist allerdings fast ausschließlich auf die diskretionären Maßnahmen zurückzuführen. Bei unveränderter Rechtslage ist die Aufkommenselastizität insgesamt eher schwach. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass in den nächsten Jahren durch die Einführung des "road pricing" die Straßenbenutzungsabgabe wegfällt und die Kfz-Steuer spürbar gesenkt wird. Das dämpft die Abgabenquote, weil die Einnahmen aus dem "road pricing" nicht zur Abgabenquote gerechnet werden. Außerdem wird ab dem Jahre 2004 durch die neue Deponieverordnung der Altlastenbeitrag spürbar reduziert.

Die aufkommensstärksten Abgaben in diesem Titel sind die beiden Versicherungssteuern. Sie erbrachten 2001 zusammen fast 44% des gesamten Aufkommens des Titels 526. Die Einnahmen aus der Versicherungssteuer wuchsen in den letzten Jahren zwar kräftig, aber die Zunahme geht primär auf den Anstieg der Lebensversicherungsprämien zurück. Das dämpft aber langfristig den Durchschnittsatz der Versicherungssteuer, weil sie mit einem niedrigeren Steuersatz belegt sind als die Sachversicherungen.

Die motorbezogene Versicherungssteuer hängt zwar von realen Größen ab (Bestand an Pkw, Leistung in KW), doch ist aufgrund der längerfristig zu beobachtenden Verschiebung zu leistungsstärkeren Pkw (zusammen mit dem Anstieg der Zahl der Pkw) mit einem Zuwachs bei diesen Steuereinnahmen zu rechnen. Die Einnahmen aus der motorbezogenen Versicherungssteuer hängen nur indirekt mit dem Wirtschaftswachstum zusammen, dennoch weisen diese beiden Versicherungssteuern auch bei unveränderter Rechtslage eine Aufkommenselastizität auf, die – bezogen auf das nominelle Bruttoinlandsprodukt – über Eins liegt.

Die Energiesteuern hängen vom mengenmäßigen Verbrauch an elektrischer Energie und Erdgas ab. Die Einnahmen wachsen daher deutlich schwächer als das nominelle Bruttoinlandsprodukt und dämpfen die Aufkommenselastizität. Für die künftige Entwicklung ist die Frage offen, wie die Rückvergütungen geregelt werden. Hier wurde die unveränderte Rechtslage angenommen. Für die Entwicklung der Energiesteuern lassen sich aus der Vergangenheit nur wenige Anhaltspunkte gewinnen, weil sie erst sehr kurz in Kraft ist (seit 1996) und die Rückzahlungen um ein Jahr verzögert das Aufkommen beeinflussen, sodass erst 1998 als erstes "Normaljahr" gelten kann und im Jahre 2000 bereits wieder die Erhöhung des Satzes für die Abgabe auf elektrische Energie die Einnahmen beeinflusst.

Die Energieabgabenrückvergütung wurde (auf ein Jahr befristet) auch auf Betriebe, die Dienstleistungen (nichtkörperliche Wirtschaftsgüter) bereitstellen, ausgeweitet. Einschließlich der ÖBB ist mit (zusätzlichen) Einnahmefällen von etwa 55 Mio. € pro Jahr zu rechnen. Für die (längerfristigen) Aufkommenselastizitäten ergeben sich jedoch durch diese Maßnahmen wegen der kurzen zeitlichen Befristung keine Auswirkungen.

In der Vergangenheit ist der Verbrauch an elektrischer Energie etwas schwächer als das reale Bruttoinlandsprodukt gestiegen (1990/2000 um 1,9%). Der reale Verbrauch an Erdgas stieg in den neunziger Jahren um 3,1% im Jahresdurchschnitt und damit etwas stärker als das reale Bruttoinlandsprodukt. Für die folgenden Jahre wurde ein Anstieg des Energieverbrauches angenommen, der dem realen Bruttoinlandsprodukt entspricht. Dennoch bleibt damit die Aufkommenselastizität der Energiesteuern auf das nominelle Bruttoinlandsprodukt unter Eins.

Die anderen Steuern im Titel 526 bringen einzeln nur ein geringes Aufkommen. Sie sind teils umsatzabhängig (etwa die Grunderwerbsteuer oder die Werbeabgabe). Diese Einnahmen steigen kaum stärker als das nominelle Bruttoinlandsprodukt. Das gilt insbesondere für die Normverbrauchsabgabe, deren Aufkommen seit Mitte der neunziger Jahre nur mehr sehr schwach zunimmt. Das hängt teilweise damit zusammen, dass die Zahl der Neuzulassungen stark schwankt und sich außerdem eine deutliche Verlagerung zu Dieselmotorkraftfahrzeugen erkennen lässt, deren Normverbrauch eher rückläufig ist. Für 2002 wird die NoVA etwas niedriger sein als im Jahre 2000 und dürfte damit etwa auf dem Niveau von 1999 liegen. Es ist auch in den nächsten Jahren bei dieser Steuer nur mit einer schwachen Zunahme zu rechnen.

Lediglich die Grunderwerbsteuer und auch die Steuern auf die Glücksspiele (Spielbankabgabe und Konzessionsabgabe) dürften eine Aufkommenselastizität über Eins aufweisen, wobei insbesondere die Grunderwerbsteuer keinen unmittelbaren Zusammenhang mit dem nominellen Bruttoinlandsprodukt zeigt. Die Entwicklungen auf dem Immobilienmarkt haben in den letzten Jahren die Grunderwerbsteuer deutlich steigen lassen, wenngleich in einzelnen Jahren erhebliche Schwankungen zu verzeichnen sind. Insgesamt dürfte mittelfristig die Aufkommenselastizität bei diesen Steuern leicht über Eins liegen.

Dämpfend wirken hingegen die Kapitalverkehrsteuern und der Altlastenbeitrag. Die Gesellschaftssteuer (als Teil der Kapitalverkehrsteuern) stagniert nahezu. Allerdings könnte die Notwendigkeit, die Eigenkapitalquote zu verbessern (im Hinblick auf Basel II) dieser Abgabe bei unveränderter Rechtslage Impulse verleihen. Der Altlastenbeitrag wird durch die neue Deponieverordnung ab 2004 kräftig gedämpft, wenn mehr Abfall verbrannt und weniger deponiert werden muss.

Insgesamt werden die Verkehrssteuern bis 2005 etwas schwächer zunehmen als das nominelle Bruttoinlandsprodukt und damit eine Aufkommenselastizität unter Eins aufweisen, die allerdings größtenteils durch diskretionäre Maßnahmen verursacht ist.

Übersicht 9: Aufkommenselastizität der sonstigen Steuern

	Ø 1995/ 2000	Ø 2000/ 2005	Ø 2005/ 2010 Var. 1	Ø 2005/ 2010 Var. 2	Ø 2002/ 2010 Var. 1	Ø 2002/ 2010 Var. 2
	Durchschnittliche jährliche Veränderung in %					
Bruttoinlandsprodukt nominell	+ 3,5	+ 3,5	+ 3,5	+ 4,0	+ 3,8	+ 4,1
Aufkommen an sonstigen Steuern ¹⁾	+ 7,5	+ 2,3	+ 3,1	+ 3,4	+ 2,5	+ 2,7
	Veränderung Steueraufkommen / Veränderung BIP					
Aufkommenselastizität	2,14	0,65	0,88	0,85	0,67	0,67

1) Summe der Titel 523, 525, 526 und 527 plus Rotterdam-Effekt.

In der Periode 2000/2005 ist bei den sonstigen Steuern mit einer Aufkommenselastizität von 0,65 zu rechnen (Übersicht 9). Für die Jahre 2005/2010 dürfte die Aufkommenselas-

tizität bei unverändertem Steuerrecht wieder etwas zunehmen. Das hängt insbesondere von der Versicherungssteuer und der motorbezogenen Versicherungssteuer ab. Für die Jahre 2005/2010 wird eine Aufkommenselastizität dieser sonstigen Steuern insgesamt von 0,88 bzw. 0,85, bezogen auf das nominelle Bruttoinlandsprodukt, erwartet (Übersicht 9). Das ist etwas mehr als in der Periode 2000/2005. Für die Jahre 2002/2010 ergibt sich für die sonstigen Steuern eine Aufkommenselastizität in beiden Wachstumsvarianten von 0,67.

3.1.4 Dienstgeberbeitrag zum Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen

Der Dienstgeberbeitrag zum Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen wird hier getrennt dargestellt, weil er eine Brücke zwischen den Steuern einerseits und den Sozialversicherungsbeiträgen andererseits darstellt. Er wird von der Lohnsumme berechnet. Der Satz ist mit 4,5% proportional und seit Anfang der achtziger Jahre unverändert. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Beiträge nur von der privaten Lohnsumme gezahlt werden. Der Bund, die Länder und Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern sowie die Krankenanstalten zahlen keine Dienstgeberbeiträge (Selbstträgerschaft).

Übersicht 10: Aufkommenselastizitäten des Dienstgeberbeitrages zum Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen

	Ø 1995/ 2000	Ø 2000/ 2005	Ø 2005/ 2010 Var. 1	Ø 2005/ 2010 Var. 2	Ø 2002/ 2010 Var. 1	Ø 2002/ 2010 Var. 2
Durchschnittliche jährliche Veränderung in %						
Bruttoinlandsprodukt nominell	+ 3,5	+ 3,5	+ 3,5	+ 4,0	+ 3,8	+ 4,1
Lohn- und Gehaltssumme brutto	+ 2,8	+ 3,4	+ 3,4	+ 3,9	+ 3,5	+ 3,9
Aufkommen Dienstgeberbeitrag zum AFFB	+ 2,8	+ 3,3	+ 3,3	+ 3,8	+ 3,6	+ 3,9
Veränderung Dienstgeberbeitrag / Veränderung BIP						
Aufkommenselastizität auf das BIP	0,79	0,96	0,95	0,95	0,96	0,96
Veränderung Dienstgeberbeitrag / Veränderung Lohn- und Gehaltssumme						
Aufkommenselastizität auf die Lohn- und Gehaltssumme	0,99	0,98	0,98	0,98	1,03	0,99

In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre wuchsen die Einnahmen aus dem Dienstgeberbeitrag mit 2,8% im Jahresdurchschnitt (erwartungsgemäß) etwa gleich stark wie die Lohnsumme. Die mittelfristige Prognose des WIFO nimmt an, dass die Lohnsumme wie schon in den neunziger Jahren auch künftig etwas schwächer als das nominelle Bruttoinlandsprodukt wächst. Allerdings wird der Abstand, der in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre noch 0,7 Prozentpunkte im Jahresdurchschnitt betrug, kleiner.

Dennoch wird dadurch die Aufkommenselastizität des Dienstgeberbeitrages zum Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen, bezogen auf das nominelle BIP, leicht gedämpft. Es wird unterstellt, dass auch künftig die Einnahmen aus dem Dienstgeberbeitrag etwa gleich stark wie die Lohnsumme zunehmen. Das würde für die Periode 2000/2005 eine Aufkommenselastizität auf das nominelle BIP von 0,96 bedeuten (Übersicht 10). Die Annahme, dass die Lohnsumme auch 2005/2010 etwas schwächer als das nominelle BIP steigt, wurde auch für die Jahre 2005/2010 beibehalten. Gemessen an der Lohnsumme ist die Aufkommenselastizität des Dienstgeberbeitrages etwas höher. Sie liegt bei 0,98. Gemessen am nominalen BIP beträgt die Aufkommenselastizität des Dienstgeberbeitrages zum Familienlastenausgleich für die Jahre 2002/2010 0,96.

3.2 Sozialversicherungsbeiträge

Die Sozialversicherungsbeiträge sind von den Löhnen und Gehältern abhängig, wobei sie allerdings nur bis zur Höchstbeitragsgrundlage eingehoben werden. Für die Entwicklung der Einnahmen sind erstens die Pro-Kopf-Löhne, zweitens die Zahl der Pflichtversicherten (Beschäftigten) und drittens die Entwicklung (Anhebung) der Höchstbeitragsgrundlage maßgeblich. Neben den aktiven Arbeitnehmern zahlen auch die Selbständigen und Pensionisten (Krankenversicherung) Sozialversicherungsbeiträge.

Die einzelnen Zweige der Sozialversicherung (Arbeitslosenversicherung, Pensionsversicherung, Krankenversicherung, Unfallversicherung usw.) weisen unterschiedliche Beitragssätze auf, wobei in einigen Bereichen Dienstgeber und Dienstnehmer Beiträge leisten, in anderen aber nur die Unternehmer (Unfallversicherung, Insolvenzentgelt-Sicherung). Die Arbeitslosenversicherungsbeiträge werden in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Sozialversicherung zugeordnet, obwohl sie im Bundeshaushalt verrechnet werden.

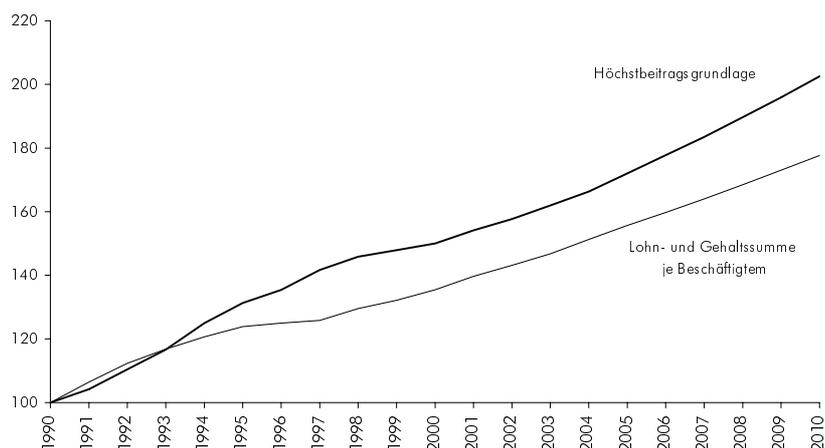
In den neunziger Jahren gab es eine Reihe von Änderungen in den Beitragssätzen (Arbeitslosenversicherungsbeiträge, Krankenversicherungsbeiträge, Insolvenzentgelt-Sicherung, Pensionsversicherungsbeiträge für Beamte). Außerdem ist das Entgeltfortzahlungsgesetz nunmehr abgeschafft. Es brachte im Jahre 2000 noch 342 Mio. €.

Für die Einnahmenentwicklung und die Aufkommenselastizität der Sozialversicherungsbeiträge ist das Verhältnis zwischen Höchstbeitragsgrundlage und Pro-Kopf-Lohn- und -Gehaltsentwicklung eine wichtige Komponente. Eine gleichbleibende Höchstbeitragsgrundlage dämpft grundsätzlich die Aufkommenselastizität, weil sie regressiv wirkt. Allerdings wird die Höchstbeitragsgrundlage jährlich angehoben und daher die dämpfenden Effekte vermieden.

Es kommt daher für die Aufkommenselastizität auf das Verhältnis der Zunahme zwischen Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage einerseits und dem Anstieg der Pro-Kopf-Löhne und -Gehälter andererseits an. Wenn die Höchstbeitragsgrundlage stärker angehoben wird als die Zunahme der Löhne und Gehälter, steigen die Sozialversicherungsbeiträge im Vergleich zu den Pro-Kopf-Löhnen überdurchschnittlich. Ist die Anhebung schwächer, wird die Aufkommenselastizität gedämpft.

Abbildung 1: Entwicklung der Lohn- und Gehaltssumme je Beschäftigtem und der Höchstbeitragsgrundlage zur Pensionsversicherung

1990 = 100



Q: WIFO-Prognose Juni 2002; Mittelfristige Prognose Juli 2002; Gutachten Pensionsreformkommission 2002; Schätzungen

Die Höchstbeitragsgrundlage wurde in den neunziger Jahren um genau 50% angehoben (von 2.093 € im Jahre 1990 auf 3.139 € im Jahre 2000 im ASVG-Bereich und von 2.442 € auf 3.663 € im Bereich der Selbständigenpensionsversicherungen). Das entspricht einer jährlichen durchschnittlichen Zunahme um 4,1%. Allerdings ergaben sich zwischen der ersten und zweiten Hälfte der neunziger Jahre deutliche Abweichungen. In der Periode 1995/2000 betrug die jährliche Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage nur mehr 2,7%. Dieser Anstieg war dennoch stärker als jener der Lohn- und Gehaltsentwicklung pro Kopf in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre. Allerdings ist das Bild durch die außergewöhnlich niedrigen Zuwachsraten der Pro-Kopf-Löhne und -Gehälter in den Jahren 1996/97 verzerrt. In den Jahren 1998-2002 stiegen die Löhne und Gehälter pro Kopf um 2,6% im Durchschnitt, die Höchstbeitragsgrundlage wurde hingegen nur um 2,2% pro Jahr erhöht. Dadurch wird die Aufkommenselastizität verringert.

Aufgrund der Lohnsteuerstatistiken lässt sich eine annähernd parallele Entwicklung von Höchstbeitragsgrundlage und Pro-Kopf-Löhnen und -Gehältern feststellen. Im Jahre 1994 lagen 91,6% der Lohnsteuerpflichtigen unter der Höchstbeitragsgrundlage, im Jahre 2000 waren es 92,4%. Auch der Anteil der Einkommen, der unter der Höchstbeitragsgrundlage liegt, blieb mit 74,1% im Jahre 2000 gegenüber 73,5% 1994 annähernd gleich.

Die Zunahme der Pensionsversicherungsbeiträge in den neunziger Jahren, die durch keine Satzänderung beeinflusst war, verlief mit 4,5% im Jahresdurchschnitt etwas stärker als jene der Lohn- und Gehaltssumme. Bezogen auf das nominelle Bruttoinlandsprodukt war die Zunahme der Pensionsversicherungsbeiträge etwa gleich stark. In der zweiten Hälfte blieb sie allerdings leicht zurück.

In der ersten Hälfte der neunziger Jahre stiegen die Sozialversicherungsbeiträge überdurchschnittlich stark. Das war allerdings hauptsächlich durch die Anhebung der Sätze in der Arbeitslosenversicherung von 4,6% auf 6,0%, der Krankenversicherung von 5,0% auf 6,8% und in der Insolvenzentgelt-Sicherung von 0,1% auf 0,7% bedingt.

In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre erfolgte mit Ausnahme geringer Erhöhungen in der Unfallversicherung (von 1,3% auf 1,4%) und der Krankenversicherung (von 6,8% auf 6,9%) keine Anhebung der Beitragssätze mehr. Die Sozialversicherungsbeiträge stiegen in der Periode 1995/2000 um 3,3% im Jahresdurchschnitt. Das ist bezogen auf das nominelle Bruttoinlandsprodukt eine Aufkommenselastizität von 0,93 (Übersicht 11). Das lässt

sich damit erklären, dass die Lohnsumme deutlich schwächer als das nominelle Bruttoinlandsprodukt zunahm. Die Höchstbeitragsgrundlage wurde zwar stärker ausgeweitet, konnte aber den Abstand zwischen der Zunahme der Lohnsumme und des nominellen BIP nicht kompensieren.

Aus der mittelfristigen Vorschau der Pensionskommission (die beim Bundesministerium für Soziales und Generationen eingerichtet ist), ergibt sich für den Zeitraum 2000/2005 eine jährliche Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage von 2,8% im Durchschnitt, für die Pro-Kopf-Löhne und -Gehälter wird ein gleich hoher Anstieg unterstellt (siehe wirtschaftliche Rahmenbedingungen). Das würde bedeuten, dass das Verhältnis von Höchstbeitragsgrundlage und Pro-Kopf-Löhnen die Aufkommenselastizität nicht verändert. Für 2005/2010 wurde eine ähnliche Entwicklung angenommen.

Übersicht 11: Aufkommenselastizitäten der Sozialversicherungsbeiträge

	Ø 1995/ 2000	Ø 2000/ 2005	Ø 2005/ 2010 Var. 1	Ø 2005/ 2010 Var. 2	Ø 2002/ 2010 Var. 1	Ø 2002/ 2010 Var. 2
Durchschnittliche jährliche Veränderung in %						
Bruttoinlandsprodukt nominell	+ 3,5	+ 3,5	+ 3,5	+ 4,0	+ 3,8	+ 4,1
Lohn- und Gehaltssumme brutto	+ 2,8	+ 3,4	+ 3,4	+ 3,9	+ 3,5	+ 3,9
Höchstbeitragsgrundlage SV	+ 2,7	+ 2,8	+ 3,3	+ 3,3	+ 3,2	+ 3,2
Aufkommen Sozialversicherungsbeiträge ¹⁾	+ 3,3	+ 3,3	+ 3,3	+ 3,8	+ 3,5	+ 3,8
Veränderung Aufkommen SV-Beiträge / Veränderung BIP						
Aufkommenselastizität auf das BIP	0,93	0,94	0,95	0,96	0,94	0,94
Veränderung Aufkommen SV-Beiträge / Veränderung Lohn- und Gehaltssumme						
Aufkommenselastizität auf die Lohn- und Gehaltssumme	1,17	0,96	0,98	0,98	1,00	0,98
Veränderung Aufkommen SV-Beiträge / Veränderung Höchstbeitragsgrundlage						
Aufkommenselastizität auf die Höchstbeitragsgrundlage	1,21	1,17	1,00	1,15	1,10	1,20

1) Tatsächliche Sozialbeiträge lt. ESVG 1995

Unter der Annahme, dass die Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage etwa der Zunahme der Pro-Kopf-Löhne und -Gehälter entspricht und damit die Aufkommenselastizität nicht dämpft, würden die Sozialversicherungsbeiträge etwa gleich steigen wie die Lohnsumme (wobei die Abschaffung der Beiträge zum Entgeltfortzahlungsfonds die Einnahmewachse in der Periode 2000/2005 dämpft). Da jedoch auch künftig die Lohnsumme etwas schwächer wachsen dürfte als das nominelle Bruttoinlandsprodukt, wird die Aufkommenselastizität der Sozialversicherungsbeiträge auf das nominelle Bruttoinlandsprodukt auch weiterhin geringfügig unter Eins liegen. Sie beträgt, bezogen auf das nominelle BIP, 0,94 (Übersicht 11).

Für die Periode 2005/2010 ist damit mit einem leichten Anstieg der Aufkommenselastizität auf das nominelle BIP auf etwa 0,95 zu rechnen. Dabei ist unterstellt, dass sich die Höchstbeitragsgrundlage ähnlich wie in der Vergangenheit entwickelt. Das würde bedeuten, dass die Sozialversicherungsbeiträge in der Periode 2005/2010 je nach Wachstumsannahme um 3,3% bzw. 3,8% steigen. In der Periode 2002/2010 liegt die Aufkommenselastizität der Sozialversicherungsbeiträge auf das BIP bei 0,94 (Übersicht 11).

3.3 Ausschließliche Landes- und Gemeindeabgaben

Die ausschließlichen Landes- und Gemeindeabgaben spielen im österreichischen Steuersystem nur eine untergeordnete Rolle. Die Steuerpolitik wird vom Bund dominiert. Die ausschließlichen Landesabgaben bringen nur rund 0,1% des Bruttoinlandsproduktes. Sie decken damit etwa 1% der Ausgaben der Länder. Ihre Bedeutung ist durch den Wegfall der Anzeigenabgabe (ab 2000), die in eine gemeinschaftliche Bundesabgabe (Werbeabgabe) umgewandelt wurde, noch geringer geworden.

Die ausschließlichen Landesabgaben (ohne Anzeigenabgabe) brachten im Jahre 2000 bloß 225 Mio. €. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre stiegen die Einnahmen aus diesen Steuern (ohne Anzeigenabgabe) um 0,4% pro Jahr. Die Aufkommenselastizität auf das nominelle Bruttoinlandsprodukt lag bei 0,11. Neben der Anzeigenabgabe, die 2000 noch Resteingänge brachte (37,8 Mio. €) sind in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre auch noch andere Abgaben weggefallen (etwa die Stromerzeugungsabgabe in Salzburg bzw. verschiedene Straßenbenützungsgebühren). Außerdem war das Aufkommen aus der Feuerschutzsteuer in den Jahren 1995/2000 rückläufig. Offenbar hat der Konkurrenz-

druck die Prämien für die Feuerversicherungen stark gedämpft. Auch die Einnahmen aus den Verwaltungsabgaben sanken in den letzten Jahren.

Die Bemessungsgrundlagen der Landesabgaben sind mit Ausnahme der Fremdenverkehrsabgaben nicht dynamisch. Bei unveränderter Rechtslage ist daher auch künftig nur mit sehr geringen Zuwachsraten zu rechnen. Es ist daher nicht notwendig, für die Periode 2005/2010 getrennte Zuwachsraten für die einzelnen Wachstumsalternativen auszuweisen. Für die Jahre 2000/2010 ist eine durchschnittlichen Zuwachsrate der ausschließlichen Landesabgaben von 0,4% zu erwarten. Das entspräche dem Anstieg in den Jahren 1995/2000 und ergäbe für 2005 ein Aufkommen von 230 Mio. € und für 2010 von 235 Mio. €.

Übersicht 12: Aufkommenselastizität der Landes- und Gemeindeabgaben

	Ø 1995/ 2000	Ø 2000/ 2005	Ø 2005/ 2010 Var. 1	Ø 2005/ 2010 Var. 2	Ø 2002/ 2010 Var. 1	Ø 2002/ 2010 Var. 2
	Durchschnittliche jährliche Veränderung in %					
Bruttoinlandsprodukt nominell	+ 3,5	+ 3,5	+ 3,5	+ 4,0	+ 3,8	+ 4,1
Aufkommen an Landes- und Gemeindeabgaben	+ 0,5	+ 1,4	+ 2,8	+ 3,3	+ 2,9	+ 3,2
	Veränderung Abgabenaufkommen / Veränderung BIP					
Aufkommenselastizität	0,15	0,40	0,80	0,83	0,78	0,80

Die ausschließlichen Gemeindeabgaben spielen eine größere Rolle als die ausschließlichen Landesabgaben. Sie brachten im Jahre 2000 2,93 Mrd. €, das ist etwa 10-mal so viel wie die Landesabgaben. In der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung werden die Interessentenbeiträge jedoch ausgeschieden, weil sie ökonomisch als Kapitaltransfers (Investitionszuschüsse des privaten Sektors an die Gemeinden) gelten. Ihr Aufkommen belief sich im Jahre 2000 auf 256 Mio. €.

In den neunziger Jahren gab es spürbare Veränderungen in den gemeindeeigenen Abgaben. Die Gewerbesteuer, die Lohnsummensteuer sowie die Getränkesteuer (ab März 2000) wurden abgeschafft, ebenso die Anzeigeabgabe, die in eine gemeinschaftliche Bundesabgabe umgewandelt wurde. Dafür wurde die Kommunalsteuer eingeführt, die im

Gegensatz zur früheren Lohnsummensteuer eine breitere Bemessungsgrundlage aufweist. Außerdem wurde der Satz auf 3% angehoben (im Vergleich zur Lohnsummensteuer, die einen Satz von 2% aufwies). Die Entwicklung der neunziger Jahre ist daher als Ausgangsbasis der Schätzungen für die nächsten Jahre wenig geeignet.

Es empfiehlt sich, die beiden großen gemeindeeigenen Abgaben, die Kommunalsteuer und die Grundsteuern getrennt zu betrachten.

Die Grundsteuern sind von den Einheitswerten bestimmt. In den neunziger Jahren erfolgte keine generelle Anpassung, auch die Sätze (Messbeträge) der Grundsteuern blieben unverändert. Das ließe nur eine sehr geringe Zunahme des Aufkommens erwarten. Dennoch stiegen die Einnahmen aus den beiden Grundsteuern in der Periode 1995/2000 um 3,3% im Jahresdurchschnitt. Das entspricht annähernd der Zuwachsrate des nominellen Bruttoinlandsprodukts und ergäbe eine Aufkommenselastizität von 0,94.

Dieses eher überraschende Ergebnis lässt sich mit den Art- und Wertfortschreibungen (gemäß § 21 Bewertungsgesetz) erklären. Sie sind erforderlich, wenn Umwidmungen erfolgen oder neue Gebäude (Zubauten) errichtet werden.

Obwohl die Grundsteuern etwas schwächer als das BIP steigen, ist die Aufkommenselastizität der Grundsteuer doch erstaunlich hoch. Es ist anzunehmen, dass bei unveränderter Rechtslage die Art- und Wertfortschreibungen auch in den nächsten Jahren etwa gleich wirken wie 1995/2000. Das würde bedeuten, dass die Grundsteuern bei gleicher Aufkommenselastizität wie 1995/2000 in den Jahren 2000/2005 um etwa 3,2% im Jahresdurchschnitt zunehmen würden und in den Jahren 2005/2010 bei unveränderter Rechtslage um etwa die gleiche jährliche Zuwachsrate im Durchschnitt. Die Grundsteuern sind von den unterschiedlichen Wachstumsalternativen kaum betroffen, weil sie einheitswertabhängig sind.

Die Daten über die Kommunalsteuer sind erst ab 1995 aussagekräftig, weil sie mit der früheren Lohnsummensteuer nicht vergleichbar sind. Das Aufkommen an Kommunalsteuer hängt von der Lohnsumme (im privaten Bereich) ab. Da ihr Satz proportional ist (3%) entwickelt sich das Aufkommen annähernd gleich mit der Bemessungsgrundlage. Die Aufkommenselastizität liegt allerdings geringfügig unter Eins (0,97).

Unter der Annahme, dass die Lohnsumme in der Periode 2000/2005 im Durchschnitt um 3,4% zunehmen wird, ist mit einer Aufkommenselastizität auf das nominelle Bruttoinlandsprodukt von etwa 0,97, zu rechnen. Das würde eine durchschnittliche Zuwachsrate für die Jahre 2000/2005 von 3,3% bedeuten. Das gilt auch für die Periode 2005/2010, wo aufgrund der unterschiedlichen Steigerungen der Lohnsumme eine Zuwachsrate der Kommunalsteuer von etwa 3,3% bzw. 3,8% zu erwarten ist.

Die Kommunalsteuer und die Grundsteuern bringen zusammen etwa 80% der gemeindeeigenen Abgaben. Die sonstigen Gemeindesteuern sind recht heterogen. Sie reichen von Vergnügungssteuern und Gebrauchsabgaben über die Hundesteuer bis zu Parkometerabgaben. Insgesamt brachten diese sonstigen Abgaben im Jahre 2000 522 Mio. €. Sie stiegen in der zweiten Hälfte um 3,4% im Jahresdurchschnitt. Das ist geringfügig weniger als die Zuwachsrate des nominellen Bruttoinlandsproduktes. Wenn unterstellt wird, dass diese Relation auch in den nächsten Jahren gleich bleibt, dann steigen die Einnahmen bis zu 2005 um 3,4% im Jahresdurchschnitt, für die Jahre 2005/2010 würde sich je nach Wachstumsrate ein Anstieg zwischen 3,4% und 3,9% ergeben.

Insgesamt brachten die gemeindeeigenen Abgaben (inklusive Wien) im Jahre 2000 2,93 Mrd. € (ohne Interessentenbeiträge). Für 2000/2005 ist noch mit dämpfenden Effekten zu rechnen, weil die Resteinnahmen aus der Getränkesteuer, der Anzeigenabgabe sowie der Gewerbesteuer wegfallen. Diese brachten im Jahre 2000 noch 214 Mio. €.

In der Periode 2000/2005 nehmen daher die gemeindeeigenen Abgaben nur um 1,7% im Jahresdurchschnitt zu. Das entspricht einer Aufkommenselastizität auf das nominelle BIP von 0,5. Für die Jahre 2005/2010 ist bei unveränderter Rechtslage mit einer Aufkommenselastizität von etwa 0,8 zu rechnen. Dabei ist unterstellt, dass sich die Grundsteuern wie bisher entwickeln und die Kommunalsteuer zwar etwa gleich stark wie die Lohnsumme steigt, deren Zunahme aber etwas hinter jener des nominellen BIP zurückbleibt. Für die Jahre 2002/2010 beträgt die Aufkommenselastizität ebenfalls rund 0,8.

Insgesamt wird die Aufkommenselastizität der ausschließlichen Landes- und Gemeindeabgaben auf das nominelle Bruttoinlandsprodukt in den Jahren 2000/2005 durch den Wegfall wichtiger Abgaben deutlich gedämpft. Sie liegt bei 0,4 (Übersicht 12). Für die Jahre 2005/2010 wird sie sich bei unveränderter Rechtslage wieder bessern und bei etwa

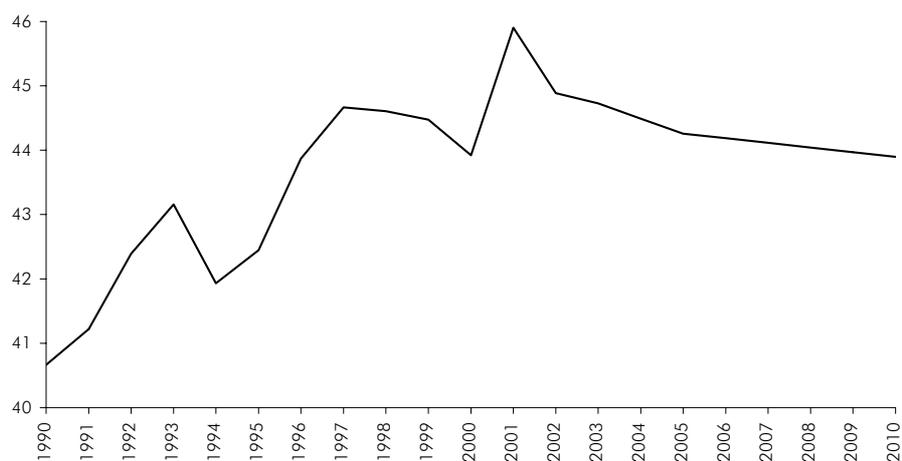
0,8 liegen. Für den Untersuchungszeitraum 2002/2010 beträgt die Aufkommenselastizität (bezogen auf das nominelle BIP) ebenfalls rund 0,8.

4. Globaler Überblick

Das österreichische Steuersystem ist schon seit längerem (bei unveränderter Rechtslage) mit sinkenden Aufkommenselastizitäten konfrontiert. Das hat dazu geführt, dass immer wieder diskretionäre Maßnahmen ergriffen werden (müssen), um die fiskalische Funktion des Steuersystems zu gewährleisten. Das zeigt sich auch in den neunziger Jahren. Steuerensenkungen wurden daher immer wieder mit Gegenfinanzierungen kompensiert. Das gilt selbst für die Jahre 1993/94, als die Einnahmefälle aus der Abschaffung der Gewerbesteuer, der Vermögensteuer und des Erbschaftsteueräquivalents durch eine Anhebung des Körperschaftsteuersatzes und des Satzes der Kapitalertragsteuer sowie die Kommunalsteuer (als Ersatz für die Lohnsummensteuer) teilweise ausgeglichen wurden.

Abbildung 2: Abgabenquote gemäß ESGV 1995

In % des BIP



Q: WIFO-Prognose Juni 2002; Mittelfristige Prognose Juli 2002; Schätzungen

In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre wurden ebenfalls weitreichende diskretionäre Maßnahmen ergriffen, um zusätzliche Einnahmen für die Budgetkonsolidierung zu erschließen. Die Maßnahmen des Jahres 1996/97 hätten pro Jahr eine Erhöhung der Abgabenquote um mehr als 1,5 Prozentpunkte erwarten lassen. Tatsächlich lag jedoch die globale Abgabenquote im Jahre 1999 mit 44,5% nur um 0,6 Prozentpunkte über dem Niveau von 1996 (43,9%). Das zeigt bereits, dass in der zweiten Hälfte der neunziger

Jahre dämpfende Effekte aus der Steuerstruktur wirksam wurden und die Einnahmementwicklung bremsen.

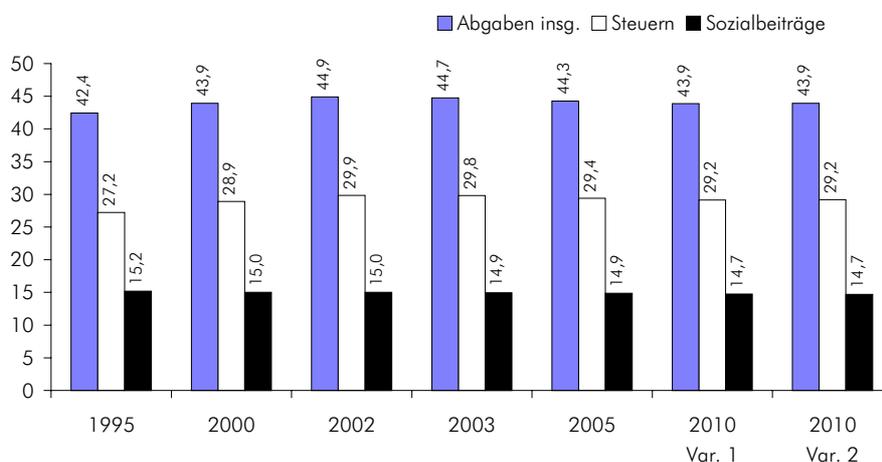
Ausgangspunkt für die folgenden Überlegungen ist das Jahr 2002. Heuer wird die Abgabenquote knapp 45% des BIP betragen. Das bedeutet einerseits, dass die Spitze des Jahres 2001 mit 45,9%, die teils auf Einmaleffekte (insbesondere aufgrund der Anspruchsverzinsung) zurückzuführen war, wieder abgebaut wird (Abbildung 2). Andererseits zeigt sich, dass die Mehreinnahmen aus den Maßnahmen, die im Jahre 2000/01 in Kraft gesetzt wurden, um einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen, realistisch geschätzt waren.

Die Maßnahmen hätten die Abgabenquote um 1,5 Prozentpunkte des BIP angehoben. Das dürfte auch erreicht worden sein. Ein Teil der Maßnahmen (Anhebung der Energieabgabe auf elektrische Energie, sowie der motorbezogenen Versicherungssteuer und der Kfz-Steuer) haben zwar kurzfristig das Einnahmenniveau erhöht, gleichzeitig aber längerfristig damit die Entwicklung der Aufkommenselastizität des gesamten Steuersystems gedämpft, weil das Gewicht dieser Steuern, deren Aufkommenselastizität deutlich unter Eins liegt, zugenommen hat.

Nach den Schätzungen, die dieser Studie zugrunde liegen, dürfte sich die Abgabenquote bis 2005 auf etwa 44,3% reduzieren (2002 44,9%). Dieser Rückgang ist teils (noch) auf diskretionäre Maßnahmen zurückzuführen. In dieser Periode soll durch die Einführung des "road pricing" die Straßenbenützungsabgabe abgeschafft und die Kfz-Steuer stark verringert werden, ebenso soll durch die Deponieverordnung der Altlastenbeitrag deutlich reduziert werden. Diese Maßnahmen senken insgesamt die Abgabenquote um 0,1 Prozentpunkte. In den folgenden Jahren (2005/2010) sinkt die Abgabenquote bei unveränderter Rechtslage weiter auf 43,9% im Jahre 2010. Zwischen den beiden Wachstumsvarianten bestehen keine Unterschiede.

Eine Aufgliederung der Abgabenquote in Steuern (im engeren Sinn) und Sozialversicherungsbeiträge zeigt, dass beide Komponenten längerfristig sinken. Der Anstieg der Abgabenquote zwischen 1995/2002 geht ausschließlich auf die Steuern zurück. Der Anteil der Sozialversicherungsbeiträge am BIP sank hingegen von 15,2% (1995) auf 15,0% im Jahre 2002 (Abbildung 3). Bis 2010 soll nach den hier zugrunde gelegten Annahmen die Steuerquote von 29,9% (2002) auf 29,2% (2010) sinken. Der Anteil der Sozialversicherungsbeiträge geht weiter von 15,0% (2002) auf 14,7% (2010) zurück (Abbildung 3).

Abbildung 3: Struktur der Abgabenquote
In % des BIP



In den Perioden 1995/2000 und 2000/2005 liegt die globale Aufkommenselastizität des österreichischen Steuer- und Abgabensystems über Eins (Übersicht 13). Das ist ausschließlich auf diskretionäre Maßnahmen zurückzuführen. Sie brachten 2000/2001 Mehreinnahmen von etwa 3 Mrd. €. Ohne sie wäre 2000/2005 die Aufkommenselastizität auf das nominelle BIP, auf etwa 0,9, gesunken. Bei unveränderter Rechtslage liegt die Aufkommenselastizität 2005/2010 bei 0,95 bis 0,96, für den Untersuchungszeitraum 2002/2010 bei 0,92 bzw. 0,93 (Übersicht 13).

Übersicht 13: Globale Aufkommenselastizität

	Ø 1995/ 2000	Ø 2000/ 2005	Ø 2005/ 2010 Var. 1	Ø 2005/ 2010 Var. 2	Ø 2002/ 2010 Var. 1	Ø 2002/ 2010 Var. 2
Durchschnittliche jährliche Veränderung in %						
Bruttoinlandsprodukt nominell	+ 3,5	+ 3,5	+ 3,5	+ 4,0	+ 3,8	+ 4,1
Abgabenaufkommen insgesamt ¹⁾	+ 4,2	+ 3,6	+ 3,3	+ 3,8	+ 3,5	+ 3,8
Veränderung Abgabenaufkommen / Veränderung BIP						
Aufkommenselastizität	1,20	1,05	0,95	0,96	0,92	0,93

1) Summe Steuern und Sozialversicherungsbeiträge lt. ESVG 1995.

Der geringe Unterschied zwischen den beiden Wachstumsalternativen lässt sich damit erklären, dass zwar im Bereiche der Lohnsteuer und der Kapitalertragsteuern die Aufkommenselastizität bei stärkerem Wachstum etwas höher ist, dass gleichzeitig aber die mengenabhängigen Steuern die Aufkommenselastizität bei höherer Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts dämpfen.

Diese Entwicklung der globalen Aufkommenselastizität hat mehrere Ursachen.

Erstens, mehr als 55% der gesamten Einnahmen an Steuern und Abgaben hängen unmittelbar von der Lohnsumme ab (Sozialversicherungsbeiträge, Lohnsteuer, Dienstgeberbeitrag zum Familienlastenausgleichsfonds, Kommunalsteuer). Diese wächst jedoch schwächer als das nominelle Bruttoinlandsprodukt. Dadurch wird die globale Abgabenquote gedämpft.

Zweitens, die einkommensabhängigen Steuern, die durch die Progression zwar eine Aufkommenselastizität von > 1 liefern, können die schwächere Aufkommenselastizität in der Umsatzsteuer und den sonstigen Steuern nicht ausreichend kompensieren. Die Umsatzsteuer wächst wegen der Strukturverschiebungen in der Bemessungsgrundlage schwächer als das nominelle Bruttoinlandsprodukt. Das gilt auch für die speziellen Verbrauchsteuern und die sonstigen Steuern.

Drittens, die schwache Aufkommenselastizität hängt teilweise auch damit zusammen, dass der Anteil der mengenabhängigen Steuern in Österreich (noch immer) verhältnismäßig groß ist und die erfolgten Erhöhungen dieser Steuern ihr Gewicht im Steuersystem verstärkten.

Übersicht 14: Zusammenfassung der Aufkommenselastizitäten auf das Bruttoinlandsprodukt

	Ø 1995/ 2000	Ø 2000/ 2005	Ø 2005/ 2010 Var. 1	Ø 2005/ 2010 Var. 2	Ø 2002/ 2010 Var. 1	Ø 2002/ 2010 Var. 2
	Veränderung Abgabenaufkommen / Veränderung BIP					
Lohnsteuer	1,64	1,58	1,17	1,20	1,19	1,21
Gewinnabhängige Steuern	2,73	1,67	1,05	1,07	0,98	1,00
Kapitalertragsteuern	0,41	1,44	1,12	1,11	1,07	1,07
Einkommen- und Vermögensteuern						
insgesamt	1,68	1,51	1,08	1,10	1,06	1,08
Umsatzsteuer	1,55	0,86	0,88	0,90	0,87	0,88
Sonstige Verbrauchsteuern	1,25	0,82	0,57	0,57	0,57	0,56
Sonstige Steuern	2,14	0,65	0,88	0,85	0,67	0,67
Dienstgeberbeiträge zum AFB	0,79	0,96	0,95	0,95	0,96	0,96
Sozialversicherungsbeiträge	0,93	0,94	0,95	0,96	0,94	0,94
Ausschließliche Landes- und Gemeindeabgaben	0,15	0,40	0,80	0,83	0,78	0,80
Abgaben insgesamt ¹⁾	1,20	1,05	0,95	0,96	0,92	0,93

1) Summe Steuern und Sozialversicherungsbeiträge lt. ESVG 1995.

Die Zusammenfassung der Aufkommenselastizitäten zeigt dieses Bild deutlich (Übersicht 14). Der Anteil der einkommens- und vermögensabhängigen Steuern am gesamten Aufkommen bzw. ihre Aufkommenselastizität reicht nicht aus, die durchwegs unter Eins liegende Aufkommenselastizität der anderen Abgabenkomponenten zu kompensieren. Gleichzeitig lässt sich erkennen, dass die Aufkommenselastizitäten von den unterschiedlichen Annahmen über die wirtschaftliche Entwicklung kaum beeinflusst werden.

5. Zusammenfassung

Aufgabe dieser Studie ist es einerseits, die Entwicklung der Abgabenquote bei unveränderter Rechtslage bis 2010 zu skizzieren und die Ursachen aufzuzeigen und andererseits das Volumen von diskretionären Maßnahmen abzuschätzen, die notwendig wären, wenn die Abgabenquote bis 2010 auf 40% gesenkt werden soll.

Aufgrund der (weiter) sinkenden Aufkommenselastizität verringert sich die globale Abgabenquote ohne diskretionäre Maßnahmen bis 2010 auf knapp unter 44% des BIP. Das bedeutet, durch diskretionäre Maßnahmen muss eine Senkung um 4 Prozentpunkte des BIP erfolgen, um bis 2010 eine globale Abgabenquote von 40% des BIP zu erreichen. Der Spielraum für steuerliche Maßnahmen beträgt somit rund 11,5 Mrd. €. Das ist weniger, als oft vermutet wird, weil die abnehmende Aufkommenselastizität außer Acht gelassen wird.

Bei einer Verringerung der Abgabenquote auf 40% muss unter der Annahme, dass die öffentlichen Haushalte ausgeglichen bleiben sollen, auch jener Teil, der auf die schwächere Aufkommenselastizität zurückgeht (rund 1 Prozentpunkt des BIP), durch Ausgabeneinsparungen kompensiert werden.

Eine sinkende Aufkommenselastizität verursacht daher auch das Problem eines ständigen Druckes auf die Ausgaben. Es müssen Ausgabeneinsparungen erfolgen, ohne dass entsprechende steuerliche Erleichterungen (diskretionäre Maßnahmen) gegenüber stehen. Dieses Phänomen prägt die Budgetpolitik bereits seit den neunziger Jahren und wird sich auch in den nächsten Jahren nicht verändern.

© 2002 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,
Wien 3, Arsenal, Objekt 20 • Postanschrift: A-1103 Wien, Postfach 91 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 •
Fax (+43 1) 798 93 86 • <http://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: € 40,00 • Download: € 32,00

http://titan.wsr.ac.at/wifosites/wifosite.get_abstract_type?p_language=1&pubid=23179