

Das Steueraufkommen in Österreich 1958 bis 1978

Tendenzen und Probleme

Die Einnahmenbeschaffung (fiskalisch-budgetäre Funktion) ist trotz des zunehmenden Einflusses der nichtfiskalischen Aufgaben der Steuerpolitik (als Instrument der Wirtschaftspolitik und der Umverteilung) die Grundfunktion der Besteuerung geblieben¹⁾. Steuern sind die wichtigste Finanzierungsquelle der Gebietskörperschaften und erbringen in Österreich rund 60% ihrer Gesamteinnahmen (ohne Kreditaufnahmen). Die fiskalische Ergiebigkeit ist deshalb nach wie vor ein wichtiges Kriterium für ein rationales und funktionsfähiges Steuersystem²⁾. Sie beeinflusst nicht unerheblich Niveau und Entwicklung der staatlichen Aktivitäten

Die vorliegende Arbeit beschreibt langfristige Tendenzen und Probleme der fiskalisch-budgetären Funktion des österreichischen Steuersystems im Zeitraum 1958 bis 1978³⁾. Zusammenhänge mit der Konjunkturentwicklung sind einer getrennten Untersuchung vorbehalten. Die Aufgabe der Besteuerung, dem Staat Einnahmen zu beschaffen, ist durch zwei Problemkreise geprägt, die eng miteinander verknüpft sind:

- die *Aufbringung* der Steuern aus den verschiedenen Quellen und
- die *Verteilung* der Besteuerungsrechte und des Steueraufkommens auf die einzelnen Gebietskörperschaften.

Diese beiden Aspekte der fiskalischen Funktion werden erheblich davon beeinflusst, ob ein Steuersystem die fiskalische Ergiebigkeit über einen längeren Zeitraum aus den bestehenden Steuerquellen bei unveränderter Rechtslage auf Grund der *inneren Flexibilität*⁴⁾ aufrecht erhalten kann, oder ob es dazu ständig *diskretionärer Maßnahmen* (Einführung neuer Steuern, Steuererhöhungen) bedarf, die aber das subjektive Belastungsgefühl der Steuerpflichtigen erhöhen und dadurch langfristig die Einnahmenbeschaffung erschweren.

¹⁾ F. Neumark Die fiskalische, wirtschaftliche und soziale Bedeutung der Steuer — heute Wirtschaftspolitische Blätter, 5/1979, S. 19

²⁾ Neumark hat daher den Grundsatz der "Ausreichendheit der Steuererträge", der die fiskalische Funktion umfaßt, in seine Besteuerungsgrundsätze aufgenommen (F. Neumark. Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, Tübingen 1970, S. 47ff).

³⁾ Die Wahl des Zeitraums wurde dadurch bestimmt, daß einerseits für die Jahre vor 1958 vergleichbare Daten fehlen und andererseits für 1979 die vollständigen Daten für Länder und Gemeinden noch nicht zur Verfügung stehen.

⁴⁾ Neumark (1970, S. 50) spricht von innerer Flexibilität im Zusammenhang mit der fiskalisch-budgetären Funktion.

In diese Untersuchung sind alle Steuern⁵⁾ einbezogen, die Bund, Länder und Gemeinden einheben, und die entweder brutto im Bundeshaushalt (Kap. 52, vor 1967 Kap. 17) oder in den Gebarungen der Länder und Gemeinden verrechnet werden, wobei die Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen unberücksichtigt bleiben.

Steueraufkommen durch andere Zwangsabgaben beeinflusst

Die anderen Zwangsabgaben (Sozialversicherungsbeiträge, steuerähnliche Einnahmen) beeinflussen Niveau und Entwicklung des Steueraufkommens erheblich. Sie verringern durch die Abzugsfähigkeit nicht nur die Bemessungsgrundlage verschiedener Steuern (vom Einkommen und Ertrag), sondern sie verkleinern darüber hinaus den Spielraum der Steuerpolitik, weil auch sie die Einkommen der privaten Wirtschaftssubjekte schmälern und dadurch gemeinsam mit den Steuern das subjektive Belastungsgefühl bestimmen. Es wird daher häufig nicht zwischen Steuern einerseits und den anderen Zwangsabgaben andererseits unterschieden. Die *globale Abgabenquote*⁶⁾ (Anteil der Steuern einschließlich Sozialversicherungsbeiträge und steuerähnliche Einnahmen am Brutto-Inlandsprodukt) dient deshalb häufig als In-

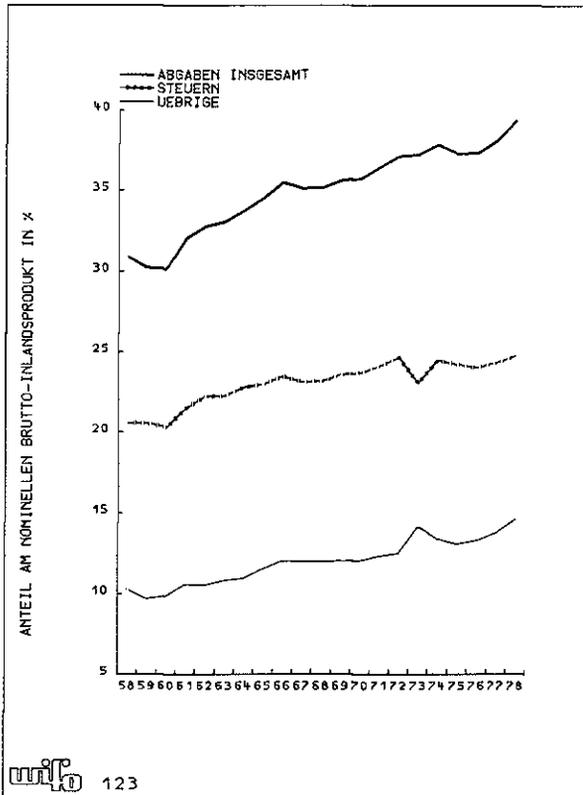
⁵⁾ Auf diese Steuern treffen mit wenigen Ausnahmen, deren Aufkommen jedoch unbedeutend ist, jene beiden Merkmale zu, die in der Steuertheorie für die Abgrenzung von anderen Einnahmen des Staates herangezogen werden: Erstens sind die Steuern Zwangsabgaben, zweitens ist mit ihrer Leistung (Bezahlung) im Gegensatz zu anderen Zwangsabgaben keinerlei Anspruch auf Gegenleistung verbunden (Neumark, 1970, S. 18 S. 43ff; H. Haller: Die Steuern, Tübingen 1964, S. 39; G. Schmolders: Allgemeine Steuerlehre, 4. Auflage, Berlin 1965, S. 65ff). Es werden deshalb Sozialversicherungsbeiträge und steuerähnliche Einnahmen (z. B. Arbeitslosenversicherungsbeiträge) hier nicht als Steuern angesehen, weil die Zahlung dieser Abgaben die Voraussetzung für (spätere) Pensionsansprüche oder Arbeitslosenunterstützungen ist. Sie sind gewissermaßen der "Eintrittspreis" in bestimmte Bereiche der sozialen Sicherheit. Es ist daher mit der Zahlung ein Anspruch auf Gegenleistung verbunden. Eine Ausnahme unter den steuerähnlichen Einnahmen bilden die Dienstgeberbeiträge zum Familienlastenausgleichsfonds. Nach den hier genannten Kriterien könnten sie als Steuern angesehen werden. Sie werden jedoch in die Untersuchung nicht einbezogen, um die in den Finanzstatistiken üblichen Abgrenzungen nicht zu ändern. Sie sind außerdem zweckgebunden und wirken im Bundeshaushalt saldenneutral.

⁶⁾ Die Unterscheidung zwischen Abgabenquote und Steuerquote trifft auch der Deutsche Sachverständigenrat. Siehe: Jahressgutachten 1978/1979, Pkt. 206ff.

Abbildung 1

Übersicht 1

Abgaben- und Steuerquoten



Zusammensetzung der Abgabenquote

	Abgaben			
	insgesamt	Steuern	Sozialversicherungsbeiträge	übrige ¹⁾
	in % des Brutto-Inlandsproduktes			
1958	30,9	20,6	6,8	3,5
1968	35,2	23,2	8,4	3,6
1978 ¹⁾	39,4	24,8	11,0	3,6

Q: Amtsbeihilf zu den Bundesfinanzgesetzen — ¹⁾ Steuerähnliche Einnahmen Kammer- und Fondsbeiträge — ²⁾ Ohne Abgeltungsbeiträge an den Familienlastenausgleichsfonds Wertpapier- und Bausparprämien sowie Heiratsbeihilfen Die Abgabenquoten der einzelnen Jahre sind daher vergleichbar

Die übrigen Abgaben enthalten die Sozialversicherungsbeiträge steuerähnlichen Einnahmen und Kammer- und Fondsbeiträge

hat sich langfristig abgeschwächt⁸⁾. Zwischen 1958 und 1968 betrug er 2,6 Prozentpunkte, in der Periode 1968 bis 1978 verlangsamte er sich auf 1,6 Prozentpunkte.

Die Zunahme der übrigen Zwangsabgaben hat sich hingegen von 1,6 Prozentpunkten (1958 bis 1968) auf 2,6 Prozentpunkte (1968 bis 1978) beschleunigt. Vor allem die Einnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen haben auf Grund der Erhöhung der Beitragssätze und der Höchstbeitragsgrundlagen sowie der Einbeziehung weiterer Bevölkerungsschichten in die Sozialversicherung stark zugenommen. In den letzten Jahren ging die Steigerung der globalen Abgabenquote fast zur Gänze auf die Sozialversicherungsbeiträge zurück. Der Anstieg der Sozialversicherungsquote um 2,6 Prozentpunkte zwischen 1968 und 1978 hat unter der Annahme eines Grenzsteuersatzes von 40% die Steuerquote um etwa 1 Prozentpunkt gedämpft.

Diese Verschiebungen innerhalb der Abgabenquote sind nicht nur in Österreich, sondern auch in anderen Ländern zu beobachten, in denen die Sozialversicherungsbeiträge ebenfalls an Bedeutung gewinnen. Eine Erhöhung der Sozialversicherungsquote stößt offenbar auf weniger Widerspruch als eine Zunahme der Steuerquote. Das dürfte damit zusammenhängen, daß die Bevölkerung in der Sozialversicherung einen gewissen Zusammenhang zwischen Beitragsleistung und (späterer) Gegenleistung sieht.

dikator für die Belastung. Es empfiehlt sich somit, zunächst kurz die langfristigen Tendenzen der globalen Abgabenquote mit der in dieser Arbeit im Vordergrund stehenden Steuerquote zu vergleichen.

Diese globale Abgabenquote hat sich von 30,9% im Jahre 1958 auf 39,4%⁷⁾ (1978) erhöht. Insgesamt ist dieser Anstieg zwar zu gleichen Teilen durch Steuern einerseits und die übrigen Zwangsabgaben andererseits verursacht worden, doch bestehen in der zeitlichen Entwicklung dieser beiden Komponenten erhebliche Unterschiede. Der Anstieg der Steuerquote

Fiskalische Ergiebigkeit des österreichischen Steuersystems nimmt langfristig ab

Das *gesamte Steueraufkommen* in Österreich betrug 1958 28,24 Mrd. S. 1978 haben Bund, Länder und Ge-

⁷⁾ Die in dieser Untersuchung ermittelten globalen Abgaben und Steuerquoten unterscheiden sich ab 1973 nicht unerheblich von jenen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Dort werden die Bauspar- und Wertpapiersparprämien sowie die Heiratsbeihilfen, die von den Lohn- und Einkommensteuereinnahmen abgesetzt werden, den Steuereinnahmen wieder hinzugerechnet. Ebenso führt die Umstellung von Kinderabsetzbeiträgen zu Familienbeihilfen ab 1978 zu einer weiteren Erhöhung der Steuerquote in der Gesamtrechnung. Der Unterschied zwischen der Abgabenquote gemäß Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung und der in dieser Arbeit verwendeten Quote betrug deshalb 1978 rund 1,6 Prozentpunkte. Die Quoten laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung haben den Nachteil, daß sie im Gegensatz zu den hier verwendeten Quoten über einen längeren Zeitraum nicht vergleichbar sind, weil sie 1973 und 1978 institutionell bedingte Brüche enthalten.

⁸⁾ Das läßt sich auch daran erkennen, daß für die Entwicklung der Steuerquote ein logarithmischer Trend bessere Anpassungen liefert als ein linearer. Der logarithmische Trend

$$\ln y = 2,9853 + 0,07 \ln t$$

weist einen Korrelationskoeffizienten $r^2 = 0,89$ auf. Der lineare Trend

$$y = 20,858 + 0,2 t$$

hat hingegen ein $r^2 = 0,73$.

Übersicht 2

Steueraufkommen nach Quellen

	insgesamt	Steuern			von Einführen
		vom Einkommen	vom Aufwand und Verbrauch	vom Vermögen und Vermögensverkehr	
Mill S					
1958	28 240	10 520	14 472	1 318	1 930
1959	30 031	10 483	15 793	1 485	2 270
1960	33 089	11 428	17 082	1 655	2 923
1961	38 760	14 061	19 259	1 962	3 478
1962	42 705	15 882	21 101	2 101	3 621
1963	46 046	16 864	22 975	2 402	3 804
1964	51 684	18 993	25 828	2 669	4 194
1965	56 658	21 516	27 973	2 654	4 515
1966	62 998	24 056	30 921	2 928	5 093
1967	65 993	25 409	32 619	3 121	4 844
1968	71 126	25 292	37 462	3 258	5 113
1969	79 065	28 848	41 317	3 755	5 145
1970	89 095	33 271	46 048	3 994	5 782
1971	101 043	38 088	52 197	4 266	6 492
1972	117 322	44 843	60 548	4 553	7 378
1973	123 607	49 372	61 799	4 898	7 537
1974	150 130	61 251	75 858	5 267	7 754
1975	159 257	61 702	84 640	6 464	6 451
1976	174 030	65 042	95 935	7 199	5 854
1977	192 537	73 710	105 735	7 655	5 437
1978	207 195 ¹⁾	81 357 ¹⁾	112 990	8 915	3 933
in % des Brutto-Inlandsproduktes					
1958	20,6	7,7	10,6	1,0	1,4
1959	20,6	7,2	10,8	1,0	1,6
1960	20,3	7,0	10,5	1,0	1,8
1961	21,5	7,8	10,7	1,1	1,9
1962	22,3	8,3	11,0	1,1	1,9
1963	22,3	8,2	11,1	1,2	1,8
1964	22,8	8,4	11,4	1,2	1,9
1965	23,0	8,7	11,4	1,1	1,8
1966	23,5	9,0	11,5	1,1	1,9
1967	23,1	8,9	11,4	1,1	1,7
1968	23,2	8,2	12,2	1,1	1,7
1969	23,6	8,6	12,3	1,1	1,5
1970	23,7	8,9	12,3	1,1	1,5
1971	24,1	9,1	12,5	1,0	1,6
1972	24,6	9,4	12,7	1,0	1,5
1973	23,1	9,2	11,5	0,9	1,4
1974	24,5	10,0	12,4	0,9	1,3
1975	24,2	9,4	12,9	1,0	1,0
1976	24,0	9,0	13,2	1,0	0,8
1977	24,3	9,3	13,4	1,0	0,7
1978	24,8	9,7	13,5	1,1	0,5

Q: Bundesministerium für Finanzen, Österreichisches Statistisches Zentralamt; eigene Berechnungen — ¹⁾ Ohne 6 780 Mill S Abgeltungsbetrag an den Familienlastenausgleichsfonds

meinden 207,20 Mrd S⁹⁾ an Steuern eingehoben. Die *Steuerquote* (Anteil der Steuern am nominellen BIP) hat sich von 20,6% auf 24,8% erhöht. Die Steuereinnahmen sind somit in den letzten zwanzig Jahren zwar stärker als das nominelle BIP gestiegen, doch nimmt die Aufkommenselastizität¹⁰⁾ trotz der steigenden Inflationsrate langfristig deutlich ab. Sie betrug

⁹⁾ Ohne 6.780 Mill S Abgeltung an den Familienlastenausgleichsfonds aus der Umstellung von Kinderabsetzbeträgen zu Familienbeihilfen.

¹⁰⁾ Die Aufkommenselastizität ergibt sich aus dem Quotienten der prozentuellen Veränderungsraten von Steuereinnahmen und nominellem BIP. Sie spiegelt sowohl die Veränderungen auf Grund der inneren Flexibilität der Steuern als auch von diskretionären Maßnahmen

1958 bis 1963 noch 1,20, verringerte sich in der Periode 1963 bis 1973 auf 1,13 und sank in den letzten Jahren (1973 bis 1978) weiter auf 1,01. Diese rückläufige Tendenz läßt bereits die langfristig abnehmende fiskalische Ergiebigkeit des österreichischen Steuersystems und die damit verbundenen Probleme für die Finanzierung öffentlicher Haushalte erkennen. Die Steuereinnahmen werden aus vier großen *Quellen* aufgebracht: dem Einkommen und Ertrag, dem Aufwand und Verbrauch, dem Vermögen und Vermögensverkehr sowie schließlich aus den Einführen. Trotz der unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen werden die einzelnen Steuern im folgenden generell auf das Brutto-Inlandsprodukt (BIP) bezogen, um ihren Beitrag zur Entwicklung der globalen Quote und den Einfluß auf die fiskalische Ergiebigkeit darstellen zu können.

Übersicht 3

Aufkommenselastizitäten nach Steuerquellen

	Insgesamt	Steuern			von Einführen
		vom Einkommen	vom Aufwand und Verbrauch	vom Vermögen und Vermögensverkehr	
Elastizitäten auf das BIP					
Ø 1958/1966	1,20	1,24	1,14	1,19	1,36
Ø 1966/1976	1,03	1,01	1,15	0,90	0,13
Ø 1976/1978	1,23	1,59	0,89	1,53	—
Ø 1958/1978	1,12	1,14	1,14	1,05	0,38

Q: Eigene Berechnungen

Die Entwicklung der Steuereinnahmen zwischen 1958 und 1978 läßt sich in drei *Zeitabschnitte* gliedern: In der ersten Periode, von 1958 bis 1966, ist das Steueraufkommen kräftig gestiegen. Die Aufkommenselastizität war mit 1,20 überdurchschnittlich hoch. Die Steuerquote hat sich in diesem Zeitraum jährlich im Durchschnitt um 0,4 Prozentpunkte erhöht. Sie erreichte 1966 mit 23,5% zunächst einen (vorläufigen) Höhepunkt und war damit um fast 3 Prozentpunkte höher als 1958. Zu diesem kräftigen Anstieg der Steuereinnahmen haben alle Quellen beigetragen und stark steigende Erträge geliefert. Die Steuerstruktur hat sich daher in dieser Periode kaum verschoben. Im folgenden Zeitabschnitt, zwischen 1966 und 1976, hat sich die Entwicklung grundlegend geändert. Deutlichen Erhöhungen der Steuerquote in einzelnen Jahren folgten Rückgänge und umgekehrt. Es läßt sich für diesen Zeitraum keine einheitliche Tendenz der Steuerquote feststellen. Insgesamt ist in dieser Periode die Steuerquote um 0,5 Prozentpunkte gestiegen; sie lag 1976 bei 24,0% (1966 23,5%). Der gesamte Anstieg in diesen zehn Jahren war damit nicht größer als der jährliche Zuwachs der Quote Anfang der sechziger Jahre. Die Aufkommenselastizität war

mit 1,03 (Durchschnitt 1966 bis 1976) deutlich geringer als 1958 bis 1966

Diese Änderung läßt sich vor allem auf zwei Faktoren zurückführen: Zum einen ist die Progressionswirkung bei den Steuern vom Einkommen verlorengegangen. Die Aufkommenselastizität dieser Steuern betrug im Durchschnitt der Jahre 1966 bis 1976 knapp 1,0 (Durchschnitt 1958 bis 1966 1,24) Ihr Anteil am BIP war 1976 mit 9% gleich hoch wie 1966 Zum zweiten sind die Steuern von den Einfuhren wegen der Zollsenkungen deutlich schwächer als das BIP gestiegen Ihre Quote ist daher von 1,9% (1966) auf 0,8% (1976) zurückgegangen. Nur die Steuern vom Aufwand und Verbrauch haben in dieser Periode etwa gleich stark expandiert wie 1958 bis 1966. Ihr Aufkommen ist, gemessen am BIP, überproportional gestiegen, und ihre Quote hat 1976 13,2% erreicht (1966 11,5%). Der Anstieg der globalen Quote in diesem Zeitraum ist daher ausschließlich auf diese Steuerquelle zurückzuführen. Die Steuerstruktur hat sich deutlich zu den Steuern vom Aufwand und Verbrauch verlagert.

In den letzten Jahren (im dritten Zeitabschnitt: 1977 bis 1978) ist die Steuerquote wieder kräftig gestiegen und lag 1978 mit 24,8% deutlich höher als 1976 (24,0%). Dieser Anstieg dürfte jedoch nur vorübergehend gewesen sein Soweit sich aus der für 1979 und 1980 absehbaren Tendenz der Steuereinnahmen und aus der Budgetvorschau 1980 bis 1984 des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen erkennen läßt, wird sich diese starke Zunahme der Quote nicht fortsetzen. Es sind allerdings auch keine Rückgänge in einzelnen Jahren wie im Zeitraum 1966 bis 1976 zu erwarten.

Die Zunahme der Steuerquote wurde zwar 1977 und 1978 von allen Quellen mit Ausnahme der Steuern von den Einfuhren getragen, doch hatten die Steuern vom Einkommen den größten Anteil, weil die Progressionswirkung wieder stärker spürbar wurde. Die jährliche Zuwachsrate der globalen Steuerquote war 1977 und 1978 etwa gleich hoch wie zu Beginn der sechziger Jahre

Die Ursachen für diesen Anstieg unterscheiden sich jedoch deutlich von jenen, die zu Beginn der sechziger Jahre die Steuerquote erhöhten. Damals stieg sie ausschließlich auf Grund der inneren Flexibilität des Steuersystems¹⁰⁾, ohne Mehreinnahmen aus diskretionären Maßnahmen. 1977 und 1978 ging hingegen die Erhöhung fast zur Gänze auf die Einführung neuer Steuern und auf Steuererhöhungen zurück¹¹⁾. Diese Maßnahmen haben die globale Quote um etwa 0,7 Prozentpunkte erhöht und die Steuern vom Aufwand und Verbrauch sowie vom Vermögen und Vermögensverkehr betroffen. Ohne diese Maßnahmen wäre die globale Steuerquote trotz der kräftigen Progressionswirkung der Steuern vom Einkommen kaum gestiegen

Schon dieser globale Vergleich läßt erkennen, daß die innere Flexibilität des österreichischen Steuersystems langfristig stark zurückging. Es bedarf jetzt ständig neuer diskretionärer Maßnahmen, damit die fiskalische Ergiebigkeit nicht weiter sinkt. Sie erhöhen jedoch das subjektive Belastungsgefühl und sind deshalb immer schwerer durchzusetzen.

Die Aufbringung der Steuereinnahmen bringt daher zunehmend größere Probleme. Durch eine nähere Untersuchung der einzelnen Steuerquellen wird im folgenden versucht, wichtige Ursachen für die abnehmende innere Flexibilität des österreichischen Steuersystems herauszuarbeiten.

Steuern vom Aufwand und Verbrauch wichtigste Steuerquelle

Die Steuern vom Aufwand und Verbrauch sind die Hauptstütze der fiskalischen Funktion. Sie erbringen mehr als die Hälfte des gesamten Steueraufkommens. Ihr Anteil am BIP ist kontinuierlich von 10,6% (1958) auf 13,5% (1978) gestiegen. Damit stammt der Großteil der Zunahme der globalen Quote aus dieser Steuerquelle.

Zu den Steuern vom Aufwand und Verbrauch zählt einerseits die als allgemeine Verbrauchsteuer konzipierte Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer), andererseits eine Vielzahl von speziellen Steuern, die auf den Verbrauch bestimmter Güter und Leistungen oder Aufwendungen erhoben werden.

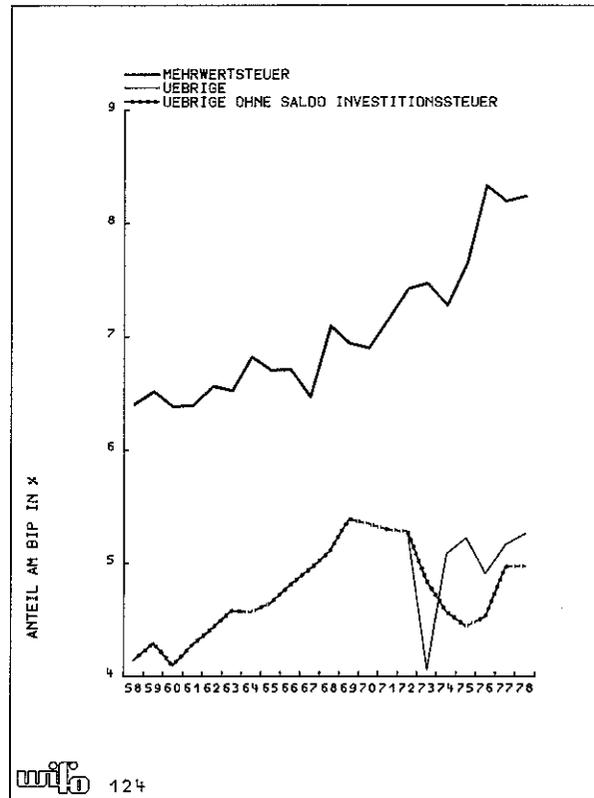
Die *Umsatzsteuer* ist die aufkommenstärkste Steuer im österreichischen Steuersystem und erbringt (ohne Investitionssteuer) rund ein Drittel des gesamten Steueraufkommens. Sie wurde 1973 grundlegend reformiert. Die bis dahin gültige Brutto-Allphasenumsatzsteuer, die aus drei Steuern bestand (Umsatzsteuer, Bundeszuschlag zur Umsatzsteuer, Rechnungsstempel), wurde durch die Mehrwertsteuer ersetzt, in die auch die Beförderungssteuer einbezogen wurde.

Die Brutto-Umsatzsteuer hatte eine sehr breite Bemessungsgrundlage, die praktisch das gesamte verfügbare Güter- und Leistungsvolumen umfaßte. Außerdem wurde auf Grund des Bestimmungslandprinzips auf die Importe eine Ausgleichsteuer einge-

¹⁰⁾ In der Periode 1958 bis 1966 wurden die Mehreinnahmen aus der Einführung des Erbschaftsteueräquivalents, der Bodenerwerbsteuer und der Abgabe von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben sowie des Bundeszuschlags zur Mineralölsteuer und (vorübergehend) der Erhöhung der Vermögensteuer durch die Einnahmehäufung aus der Lohn- und Einkommensteuersenkung 1962, die rund 1 Mrd. S betrug, kompensiert. 1977 und 1978 wurden der Straßenverkehrsbeitrag und ein dritter (erhöhter) Satz in der Mehrwertsteuer für Güter des gehobenen Bedarfs neu eingeführt, die Vermögensteuer, die Bundesmineralölsteuer, die unter den Abgaben verrechneten Gebühren sowie der zweckgebundene Teil der Kfz-Steuer erhöht.

Abbildung 2

Steuern vom Aufwand und Verbrauch



Die Mehrwertsteuer entspricht vor 1973 der Brutto-Umsatzsteuer einschließlich der Beförderungsteuer. Der Saldo Investitionssteuer ergibt sich aus den Einnahmen an Investitionssteuer abzüglich Lager- und Altanlagenentlastung

hoben und für die Exporte eine Rückvergütung gewährte.

Das Aufkommen der Brutto-Umsatzsteuer ist langfristig im Vergleich zum BIP überproportional gestiegen. Die Quote nahm von 6,4% (1958) auf 7,4% (1972) zu. Sieht man davon ab, daß die Anhebung der Umsatzsteuer (Rechnungsstempel) im Jahre 1968 die Quote um etwa 0,3 Prozentpunkte erhöhte, ist die überproportionale Zunahme der Einnahmen an Brutto-Umsatzsteuer ausschließlich auf den Saldo aus Ausgleichsteuer und Exportrückvergütung zurückzuführen.

Anfang der sechziger Jahre hat die Exportrückvergütung noch mehr Mittel erfordert, als die Ausgleichsteuer brachte, wodurch die Umsatzsteuereinnahmen, gemessen am BIP, um 0,2 Prozentpunkte gedämpft wurden. Mitte der sechziger Jahre hat sich der Saldo gedreht. Die Ausgleichsteuereinnahmen waren seither zunehmend größer als die Exportrückvergütungen und haben dadurch das gesamte Umsatzsteueraufkommen erhöht. 1972 hat der Saldo 0,5 Prozentpunkte des BIP betragen.

Diese Entwicklung ist darauf zurückzuführen, daß sich einerseits der Durchschnittsatz der Ausgleichsteuer zwischen 1958 und 1972 mehr als verdoppelt hat, wogegen die durchschnittliche Exportrückvergütung nahezu konstant blieb, und daß andererseits der Importüberschuß von 4,1 Mrd S (1958) auf 30,8 Mrd S (1972) stieg. Die hohe innere Flexibilität der Brutto-Umsatzsteuer war somit ausschließlich auf die Ausgleichsteuer zurückzuführen.

Die Umstellung im Umsatzsteuersystem im Jahre 1973 (die Einführung der Mehrwertsteuer) hat die fiskalische Funktion nicht beeinträchtigt. Sie dürfte annähernd aufkommensneutral gelungen sein¹²⁾. Im Vergleich zur Brutto-Umsatzsteuer ist die Bemessungsgrundlage der Mehrwertsteuer schmaler. Investitionen im Unternehmensbereich, Lager und Exporte bringen auf Grund des Vorsteuerabzugs keine Mehrwertsteuer (als endgültige Kasseneinnahmen). Sie stützt sich daher größtenteils auf den privaten Konsum (Inlandskonsum), der rund 80% ihrer Einnahmen erbringt. Verlagerungen in der globalen Nachfragestruktur beeinflussen daher das Aufkommen an Mehrwertsteuer stärker als jenes an Brutto-Umsatzsteuer früher.

Es hat zwar bis 1978 kein "Normaljahr" im Mehrwertsteueraufkommen gegeben, weil immer diskretionäre Maßnahmen (umstellungsbedingte Verzerrungen 1973 und 1974, Erhöhung des Normalsatzes im Jahre 1976 und Einführung eines dritten Satzes ab 1978) und die damit verbundenen zeitlichen Verschiebungen die Einnahmenentwicklung verzerrten. Es deutet jedoch einiges darauf hin, daß die innere Flexibilität

der Mehrwertsteuer geringer ist als die der Brutto-Umsatzsteuer.

Erstens ist der Inlandskonsum im Durchschnitt der letzten Jahre etwas schwächer gestiegen als das BIP, zweitens stärkt der (zunehmende) Importüberschuß die fiskalische Ergiebigkeit der Mehrwertsteuer im Gegensatz zur Brutto-Umsatzsteuer nicht mehr. Die Quote der Mehrwertsteuer wäre ohne Erhöhung des Normalsatzes, die die Quote um etwa 0,6 Prozentpunkte steigerte, seit Einführung annähernd konstant geblieben.

Bei der Umstellung des Umsatzsteuersystems wurde (zunächst) auf fünf Jahre befristet eine Investitionssteuer mit jährlich fallenden Sätzen eingeführt. Sie sollte dazu dienen, einerseits die Vorrats- und Altanlagenentlastung zu finanzieren und andererseits Preissprünge bei Investitionsgütern infolge der Einführung der Mehrwertsteuer zu vermeiden. Durch diesen Saldo aus Investitionssteuer und Vorrats- bzw. Altanlagenentlastung wurde die Steuerquote zwischen 1973 und 1978 erheblich beeinflusst.

1973 waren die Einnahmehausfälle aus der Vorratsentlastung um 4,2 Mrd S größer als die Einnahmen aus der Investitionssteuer. Die Steuerquote wurde dadurch um 0,8 Prozentpunkte gedämpft. In den fol-

¹²⁾ Vgl. dazu: Quantitative Überlegungen zur Mehrwertsteuer, Gutachten des Institutes, Dezember 1974.

genden Jahren hat die Investitionssteuer den Unternehmungen Liquidität entzogen. Insgesamt hat die Investitionssteuer zwischen 1973 und 1978 um 10,7 Mrd. S mehr an Einnahmen gebracht, als Vorratsentlastung und Altanlagenentlastung kosteten. Die Steuerquote wurde dadurch im Durchschnitt der Jahre 1973 bis 1978 um 0,2 Prozentpunkte erhöht. Die *speziellen Steuern vom Aufwand und Verbrauch* bringen rund ein Fünftel des gesamten Steueraufkommens. Die wichtigsten Einzelquellen der Verbrauchsteuern sind der Tabakwarenabsatz, der Getränkekonsum, der Mineralölverbrauch und der Bestand an Kraftfahrzeugen¹³⁾. Es wird nicht nur der Endverbrauch, sondern auch der intermediäre Verbrauch (Aufwand) besteuert. Außerdem sind die Lohnsumme (als Aufwand) und der Einsatz von Arbeitskräften wichtige Bemessungsgrundlagen für Aufwandsteuern (Lohnsummensteuer, U-Bahndienstgeberbeitrag, Hälfte des Wohnbauförderungsbeitrags).

Daneben gibt es noch eine Reihe anderer Steuern, die sich auf recht unterschiedliche Bemessungsgrundlagen stützen (z. B. Versicherungsprämien, Abschluß von Rechtsgeschäften, Fremdenverkehrsleistungen etc.), und die hier nicht im einzelnen angeführt werden können. Für das Aufkommen der speziellen Aufwand- und Verbrauchsteuern ist zu berücksichtigen, daß ein nicht unerheblicher Teil mengenabhängig ist.

In der Periode 1958 bis 1968 ist der Verbrauch der speziell besteuerten Güter und Leistungen kräftig gestiegen. Vor allem der mengenabhängige Mineralölverbrauch und der Kfz-Bestand nahmen deutlich stärker zu als das nominelle BIP. Es waren daher keine besonderen diskretionären Maßnahmen notwendig (im Gegenteil: die Bundesmineralölsteuer auf Gasöl für Heizzwecke wurde 1966 deutlich gesenkt), um ein kräftig steigendes Aufkommen aus diesen speziellen Aufwand- und Verbrauchsteuern zu erzielen. Die Aufkommenselastizität war mit 1,27 im Durchschnitt der Jahre 1958 bis 1966 recht hoch. Die Quote der gesamten speziellen Verbrauchsteuern (bezogen auf das BIP) ist von 4,1% (1958) auf 5,1% (1968) gestiegen.

In den folgenden Jahren (zwischen 1968 und 1978) zeigten Nachfrage und Steueraufkommen einen völlig anderen Verlauf. Die Zuwächse aller Bemessungsgrundlagen haben sich im Vergleich zur Vorperiode recht deutlich abgeschwächt und blieben hinter der Zuwachsrate des BIP zurück. Besonders die mengenabhängigen Steuern waren davon stark betroffen. Trotz der Einführung neuer Steuern (Alkoholsonderabgabe, Straßenverkehrsbeitrag), Steuererhöhungen

¹³⁾ Die Kfz-Steuer könnte auch zu den vermögensabhängigen Steuern gezählt werden. Es ist jedoch international üblich, sie zu den Steuern vom Aufwand und Verbrauch zu rechnen.

Spezielle Steuern vom Aufwand und Verbrauch

	Bemessungsgrundlage				Lohnsumme
	Tabakwarenabsatz	Getränkekonsum	Mineralölverbrauch		
	Elastizitäten auf das BIP				
Ø 1958/1968	0,94	0,83	1,30	1,44	
Ø 1968/1978	0,76	0,70	0,48	0,84	
Ø 1958/1978	0,84	0,76	0,84	1,11	
	Steueraufkommen				
	Insgesamt	Tabaksteuer	Getränkesteuern	Mineralölsteuern	Personal(kosten)steuern
	Elastizitäten auf das BIP				
Ø 1958/1968	1,27	1,05	1,08	1,67	1,05
Ø 1968/1978	1,03	0,63	1,03	0,82	1,19
Ø 1958/1978	1,14	0,82	1,05	1,19	1,13

Q: Eigene Berechnungen

(Bundesmineralölsteuer, zweckgebundener Teil der Kfz-Steuer, Gebühren) und der Ausweitung von Bemessungsgrundlagen (Einbeziehung von Bier in die Getränkesteuer) sind die Aufkommenselastizitäten stark zurückgegangen. Sie betragen für die speziellen Verbrauchsteuern insgesamt im Durchschnitt der Jahre 1968 bis 1978 1,03 (1958 bis 1968 hingegen 1,27).

Auf Grund dieser diskretionären Maßnahmen ist die Steuerbelastung der meisten Güter und Leistungen mit speziellen Aufwand- und Verbrauchsteuern gestiegen. Eine Ausnahme bilden nur die Tabakwaren, weil die Tabaksteuer 1973 bei Einführung der Mehrwertsteuer gesenkt wurde. Der Anteil der Tabaksteuer am Tabakwarenabsatz ist daher von 62% (1968) auf 54% (1978) gesunken. Die Belastung des Getränkekonsums mit speziellen Verbrauchsteuern ist hingegen in diesem Zeitraum von durchschnittlich 13,5% auf rund 19% gestiegen. Die Besteuerung von Benzin hat sich um ein Viertel erhöht, bei Dieselöl nahezu verdoppelt. Dieser Anstieg der Steuerbelastungen hat Preiserhöhungen bewirkt, die wieder zum schwächeren Anstieg des Absatzes und damit der Bemessungsgrundlagen beigetragen haben dürften. Die diskretionären Maßnahmen haben die innere Flexibilität geschwächt und können langfristig die dämpfenden Wirkungen der Verlagerungen der Nachfrage nicht kompensieren.

Insgesamt zeigt sich, daß sowohl die Umsatzsteuer als auch die speziellen Aufwand- und Verbrauchsteuern in den letzten Jahren die innere Flexibilität weitgehend eingebüßt haben. Es war ausschließlich auf diskretionäre Maßnahmen zurückzuführen, daß die Aufkommenselastizität dieser Steuern zwischen 1968 und 1978 nicht zurückging. Bei ihnen deckten sich zudem fiskalische und nichtfiskalische Zielsetzungen (z. B. die Einführung des dritten Satzes in der Mehrwertsteuer). Allerdings stärken die diskretionären

Maßnahmen, vor allem bei den mengenabhängigen Steuern, die fiskalische Ergiebigkeit nur kurzfristig und erfordern in immer kürzeren Abständen neue Maßnahmen.

Probleme der progressiven Steuern

Die *Steuern vom Einkommen und Ertrag*, zu denen vor allem die Lohn- und Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer und die Gewerbesteuer zählen, erbringen rund 40% des gesamten Steueraufkommens und sind die zweite große Steuerquelle. Auf Grund ihrer progressiven Tarife¹⁴⁾ würden diese Steuern eine hohe innere Flexibilität erwarten lassen. Der globale Überblick hat jedoch bereits gezeigt, daß diese Annahme nur in der ersten Hälfte der sechziger Jahre zutraf. Dann ist die Progressionswirkung durch Steuersenkungen und Schmälerungen der Bemessungsgrundlagen, vor allem auf Grund nichtfiskalischer Zielsetzungen, weitgehend verloren gegangen. Im Gegensatz zu den Steuern vom Aufwand und Verbrauch ist bei den Steuern vom Einkommen häufig ein deutlicher Konflikt zwischen fiskalischen und nichtfiskalischen Aufgaben festzustellen.

Es lassen sich im österreichischen Steuersystem außerdem jene Probleme erkennen, die mit progressiven Steuern verbunden sind, wenn sie zu Massensteuern werden und der Großteil der Steuerpflichtigen in Progressionsstufen hineinwächst, die ursprünglich nicht für sie gedacht waren. Es kommt dadurch zu einem verstärkten Druck nach Tarifkorrekturen.

An einem einfachen Beispiel läßt sich diese Problematik verdeutlichen. Nimmt man das Durchschnittseinkommen eines Unselbständigen als Vergleichsbasis der steuerlichen Bemessungsgrundlage, zeigt sich, daß die durchschnittliche Steuerbelastung¹⁵⁾ dieses Einkommens trotz der Steuersenkung 1962 von 7,4% (1958) auf 22,9% (1966) gestiegen ist. Der Grenzsteuersatz für diese Durchschnittseinkommen hat sich von 20% (1958) auf 33 1/3% (1966) erhöht. Wie stark die Progressionswirkung in dieser Periode spürbar wurde, läßt sich daran erkennen, daß die Steuersätze, die 1966 bereits für Durchschnittseinkommen galten, 1958 bloß für 10% der (Höchst-)Einkommensbezieher vorgesehen waren. In dieser Periode stieg die Steuerbelastung stärker als die nominellen Einkommen. Es wurden daher nicht nur die Realeinkom-

¹⁴⁾ Neben der direkten (ungleichmäßig verzögerten) Progression im Einkommensteuertarif ist auch der Körperschaftsteuertarif direkt progressiv (Stufensatztarif), und die Gewerbe(ertrag)steuer für natürliche Personen ist wegen des Freibetrags indirekt progressiv.

¹⁵⁾ Die Tarife waren damals nach dem Familienstand unterschiedlich. Der Durchschnittssatz ergibt sich daher aus der Gewichtung gemäß dem Anteil der einzelnen Gruppen von Steuerpflichtigen, gegliedert nach dem Familienstand, an der Gesamtzahl

menzuwächse, sondern auch die Abgeltungen der Preissteigerungen von der Progression erfaßt.

In den folgenden Jahren stiegen die Einkommen auf Grund der Konjunktorentwicklung und der zunehmenden Preissteigerungen kräftig. Das hätte zu einem weiteren Ansteigen der durchschnittlichen Steuersätze geführt. Es wurden daher in kürzeren Abständen (1967, 1971, 1973, 1975) zum Teil sehr erhebliche Steuersenkungen vorgenommen. Die Steuerbelastung des vorhin erwähnten Durchschnittseinkommens wurde dadurch auf 20% im Jahr 1975 reduziert und lag damit unter dem Niveau von 1966. Durch diese Steuersenkungen wurde nicht nur die "kalte" Progression vermieden, sondern auch bei den Realeinkommenszuwächsen die Progressionswirkung ausgeschaltet. Zwischen 1975 und 1978 nahm die Progressionswirkung zwar wieder zu, doch lag die Steuerbelastung des entsprechenden Durchschnittseinkommens 1978 mit 22,2% noch immer etwas unter dem Niveau von 1966. Die Tarifsenkungen haben daher die innere Flexibilität deutlich verringert.

Andererseits werden immer mehr Einkommensbezieher (vor allem auch Pensionisten) von der Steuerpflicht erfaßt, weil die Anhebung des steuerfreien Existenzminimums mit der Zunahme der Einkommen nicht Schritt hielt. Gerade für die Bezieher niedriger Einkommen ist jedoch trotz der verschiedenen Steuersenkungen die Progressionswirkung besonders spürbar. Das verstärkt wieder die Forderung nach Steuersenkungen.

Wie immer man den Progressionsgrad mißt¹⁶⁾, ein Vergleich der einzelnen Steuersenkungen zeigt, daß 1973 und 1975 durch die Umstellung von Freibeträgen auf Absetzbeträge im Gegensatz zu den Senkun-

¹⁶⁾ Zur Messung der Steuerprogression siehe *D. Bös — B. Genser: Steuertariflehre, Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften*, 9./10. Lieferung, S. 412ff, sowie *R. A. Musgrave — P. B. Musgrave — L. Kulmer: Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis*, Band 2, Tübingen 1975, S. 133ff

Übersicht 5

**Progressionsgrad der Einkommensteuer
Aufkommenselastizitäten**

Jahr der Steuersenkung	Steuerpflichtiges Einkommen				
	50 000 S	100 000 S	200 000 S	500 000 S	1 000 000 S
	Unselbständige ¹⁾				
1958	1,79	1,42	1,39	1,21	1,17
1962	1,76	1,31	1,39	1,12	1,09
1967	1,87	1,38	1,33	1,20	1,09
1973	2,70	1,62	1,55	1,26	1,14
1975	3,59	1,85	1,61	1,38	1,20
1978	2,92	1,76	1,59	1,38	1,20
	Selbständige ¹⁾				
1973	2,28	1,55	1,52	1,26	1,14
1975	2,41	1,67	1,55	1,37	1,20
1978	2,06	1,59	1,53	1,36	1,19

Q: Eigene Berechnungen — ¹⁾ Vor 1973 waren die Elastizitäten für Selbständige und Unselbständige gleich. Ab 1973 ergeben sich wegen des Arbeitnehmerabsetzbetrags Unterschiede.

gen der sechziger Jahre vor allem in den unteren Einkommensstufen die Progression deutlich steiler wurde Gemessen am Quotient aus Grenz- und Durchschnittsteuersätzen (gewogen mit den einzelnen Steuergruppen) hat die Steuersenkung 1962 noch in allen Einkommensbereichen eine Abschwächung der Progression gebracht Schon durch die Tarifkorrektur 1967 wurde die Progression steiler. Der große Sprung kam jedoch 1973 und 1975 durch die Umstellung von Freibeträgen auf Absetzbeträge Vor allem in den unteren Einkommensbereichen wurde die Progression dadurch stärker spürbar 1978 hat die Abschaffung der Kinderabsetzbeträge die Differenz allerdings wieder etwas verringert.

Übersicht 6

Differenzen von Grenz- und Durchschnittsteuersätzen
(Absolute Differenzen in Prozentpunkten)

Jahr der Steuer-senkung	Steuerpflichtiges Einkommen				
	50 000 S	100.000 S	200.000 S	500 000 S	1.000 000 S
	Unselbständige ¹⁾				
1958	14,6	11,1	13,5	9,0	8,0
1962	13,4	7,9	13,8	5,4	4,4
1967	14,1	9,5	10,9	9,0	4,5
1973	20,1	14,3	18,0	12,4	7,6
1975	20,2	15,2	16,3	16,1	10,0
1978	18,4	14,2	15,9	15,9	9,9
	Selbständige ¹⁾				
1973	17,9	13,2	17,4	12,2	7,5
1975	16,4	13,2	15,3	15,7	9,8
1978	14,4	12,2	14,9	15,5	9,7

Q: Eigene Berechnungen — ¹⁾ Vor 1973 waren die Differenzen für Selbständige und Unselbständige gleich Ab 1973 ergeben sich wegen des Arbeitnehmerabsetzbetrags Unterschiede

Das subjektive Belastungsgefühl, das von den Grenzsteuersätzen abhängt, und die objektive Steuerbelastung, die von den Durchschnittsteuersätzen bestimmt wird, entwickeln sich stark auseinander. Die Verschärfung der Progression führte dazu, daß die Wirkungen von Steuersenkungen durch die zum Teil inflationsbedingten stärkeren Einkommenserhöhungen viel rascher kompensiert und Steuersenkungen daher in kürzeren Zeitabständen verlangt werden als früher. In den fünfziger und sechziger Jahren betrug der zeitliche Abstand zwischen den Tarifsenkungen noch vier bis fünf Jahre.

Die rasch aufeinanderfolgenden Steuersenkungen in der ersten Hälfte der siebziger Jahre haben zusammen mit der Verschärfung der Progression die starken Schwankungen im Aufkommen der Steuer vom Einkommen hervorgerufen.

Bei den anderen Steuern vom Einkommen (Körperschaftsteuer und Gewerbe(ertrag)steuer) sind Tarifänderungen viel seltener als bei der Lohn- und Einkommensteuer. Die Sätze der Körperschaftsteuer sind für Einkommen über 1 Mill. S und unter 200 000 S jetzt etwas höher als zu Beginn der sechziger Jahre, für mittlere Einkommen ist in der Körper-

schaftsteuer eine gewisse Entlastung eingetreten. Dazu kommt, daß für ausgeschüttete Gewinne der halbe Steuersatz angewendet wird Insgesamt hat sich der durchschnittliche Steuersatz für die körperschaftsteuerpflichtigen Gewinne von 49,5% (1958) auf 40% (1976) reduziert Dieser Rückgang ist zu einem erheblichen Teil dadurch bedingt, daß die Zahl der Kapitalgesellschaften im untersten Gewinnbereich stark stieg. Bei der Gewerbesteuer, deren Tarifsätze während des gesamten Untersuchungszeitraums unverändert blieben, sind für natürliche Personen und Personengesellschaften durch die Anhebung der Freibeträge die Durchschnittsätze leicht gesunken Die fiskalische Funktion der Steuern vom Einkommen wird jedoch nicht nur durch Tarifänderungen, sondern auch durch Veränderungen der Bemessungsgrundlagen beeinflußt. Drei Faktoren sind in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung: erstens die Umstellung in der Ehegattenbesteuerung, zweitens der verstärkte Einsatz der Steuern vom Einkommen als Instrument der Wirtschaftspolitik und drittens die zunehmende Fremdfinanzierung und die Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge

Die Umstellung von der *Haushaltsbesteuerung* auf die *Individualbesteuerung*, die 1973 erfolgte, hat die Progressionswirkungen in der Lohn- und Einkommensteuer in zweifacher Hinsicht gedämpft. Zum einen fiel die gemeinsame Veranlagung jener verheirateten Arbeitnehmer weg, deren Jahreseinkommen zusammen mehr als 200.000 S betrug. Die Progressionswirkung war bei diesen Einkommen sehr hoch, weil sie 1972 zuletzt einem Grenzsteuersatz von 47,1% (ab 210 000 S von 52,4%) unterlagen. Zum zweiten hat die Einführung der Individualbesteuerung — verbunden mit dem Wegfall des Freibetrags für die mittätige Ehegattin — dazu geführt, daß viele dieser Familienmitglieder von Selbständigen als Unselbständige in der Sozialversicherung angemeldet wurden. Schließlich bot die Individualbesteuerung durch Änderungen der Rechtsformen (von Einzelunternehmungen zu Personengesellschaften oder Kapitalgesellschaften) die Möglichkeit, einen splitting-ähnlichen Effekt zu erzielen Insgesamt hat die Einführung der Individualbesteuerung (zumindest für einige Jahre) die Progressionswirkung verringert und insbesondere das Aufkommen an Einkommensteuer zugunsten der Lohnsteuer geschmälert¹⁷⁾.

¹⁷⁾ Nicht zuletzt aus diesem Grund ist der Vergleich von Lohnsteuer- und Einkommensteueraufkommen verzerrt. Die strenge Trennung in Lohnsteuer- und Einkommensteuereinnahmen ist außer in Österreich nur noch in der BRD üblich. In allen anderen Ländern wird nur ein Einkommensteueraufkommen (das auch die Steuern der Unselbständigen enthält) ausgewiesen. Zudem wird das Verhältnis im Aufkommen an Lohn- und Einkommensteuer dadurch verzerrt, daß verschiedene Prämien (Bausparen, Wertpapiersparen, Heiratsbeihilfen) und die Abgeltungsbeiträge an den Familienlastenausgleichsfonds nur nach festen Schlüsseln aufgeteilt werden können, die möglicherweise nicht genau dem tatsächlichen Verhältnis entsprechen

Der Einsatz der Steuern vom Einkommen als Instrument der Wirtschaftspolitik führt ebenfalls zu einer Verringerung der Bemessungsgrundlagen. Es würde den Rahmen dieser Untersuchung sprengen, die Wirkungen der nichtfiskalischen Aufgaben auf die fiskalische Ergiebigkeit im einzelnen zu quantifizieren. Erstens hängt das Ausmaß zu einem erheblichen Teil vom Nettoeffekt ab (etwa in der vorzeitigen Abschreibung, bei der in späteren Jahren Normalabschreibungen "verloren" gehen), zweitens wirken sich verschiedene Maßnahmen und deren Inanspruchnahme erst mit zeitlichen Verzögerungen im kassenmäßigen Steueraufkommen aus, das für die fiskalische Funktion maßgebend ist. Wenn man jedoch davon ausgeht, daß der wirtschaftspolitische Einsatz der Steuern in erheblichem Ausmaß darin besteht, durch (zumindest temporäre) steuerliche Erleichterungen Anreize zu schaffen, dann kann unterstellt werden, daß die Bemessungsgrundlagen geschmälert werden und zwischen fiskalischen und nichtfiskalischen Zielsetzungen ein Konflikt entsteht. Unter dem Aspekt der sozialen Symmetrie wurden außerdem auch für die Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit Abzüge von der Bemessungsgrundlage eingeführt oder Teile der Einkünfte von der Progression ausgenommen. Schließlich wird die Bemessungsgrundlage der Steuern vom Einkommen noch durch die zunehmende Fremdfinanzierung und den Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge geschmälert und dadurch die Progressionswirkung der Steuern vom Einkommen verringert.

Insgesamt zeigt sich, daß, obwohl die Zahl der Steuerpflichtigen zunimmt und in den unteren Einkommensbereichen die Progression steiler wurde, die Tarifsenkungen und die Aushöhlungen der Bemessungsgrundlagen die Progressionswirkung und damit die innere Flexibilität der Steuern vom Einkommen erheblich verringert haben.

Steuern vom Vermögen und Vermögensverkehr von geringer fiskalischer Bedeutung

Die Steuern vom *Vermögen* und *Vermögensverkehr* erbringen rund 4% des gesamten Steueraufkommens¹⁸⁾. Dieser Anteil hat sich im gesamten Untersuchungszeitraum kaum verändert. Die fiskalische Bedeutung dieser Steuern ist zwar gering, doch haben sie wichtige Ergänzungsfunktionen im Steuersystem.

Die Bemessungsgrundlage des Großteils dieser Steuern ist von den *Einheitswerten* abhängig. Die Einheitswerte steigen jedoch langfristig schwächer als

¹⁸⁾ Die Gewerkekaptalsteuer, die rund 1 Mrd. S erbringt, ist im Aufkommen der Steuern vom Einkommen und Ertrag enthalten, weil beim kassenmäßigen Aufkommen keine Trennung zwischen Gewerbeertrag- und Gewerkekaptalsteuer möglich ist.

das BIP, wodurch ein dämpfender Effekt auf das Aufkommen dieser Steuern entsteht. Die Einheitswerte sind eine Nettogröße, die sich aus dem Rohvermögen abzüglich der Schulden ergibt. Zwar steigen beide Komponenten rascher als das BIP, doch wurden die Schulden erheblich stärker ausgeweitet als das Rohvermögen. Die Einheitswerte werden nicht durch die Bewertungsvorschriften der Aktiva, sondern durch die kräftige Zunahme der Schulden gedämpft. Die im Vergleich zum BIP schwächere Steigerung der Steuern vom Vermögen und Vermögensverkehr spiegelt daher die sinkende Eigenkapitalquote der Unternehmen.

Übersicht 7

	Einheitswerte		
	Rohvermögen	Abzüge	Einheitswerte
	Elastizitäten auf BIP		
Ø 1962/1968	1,31	1,52	0,83
Ø 1968/1974	1,08	1,23	0,57
Ø 1962/1974 ¹⁾	1,17	1,33	0,67

Q: Einheitswertstatistik; eigene Berechnungen — ¹⁾ Einheitswertstatistiken werden nur in den Jahren der Hauptfeststellung erstellt. Für 1977 sind noch keine Daten verfügbar.

In der Vermögensteuer, der aufkommenstärksten dieser einheitswertabhängigen Steuern, ergeben sich außerdem ähnliche Probleme wie in der Einkommensteuer. Auf Grund der wirtschaftlichen Entwicklung tendiert auch die Vermögensteuer, die ursprünglich nur einen kleinen Teil der Bevölkerung betraf, dazu, eine Massensteuer zu werden. Um zu vermeiden, daß tatsächlich ein Großteil der Bevölkerung vermögenssteuerpflichtig wird, gibt es verschiedene Freibeträge¹⁹⁾, die nicht unerheblich erhöht wurden (von jeweils 40.000 S im Jahre 1958 auf 150.000 S im Jahre 1978). Der Großteil des Vermögensteueraufkommens stammt daher aus dem Unternehmensbereich. Als Ausgleich für die aufkommensmindernden Maßnahmen wurde die Vermögensteuer seit 1968 zweimal erhöht. Der Satz war 1978 mit 1% doppelt so hoch wie 1968 (0,5%). Dadurch wurden die dämpfenden Faktoren mehr als kompensiert.

In den übrigen einheitswertabhängigen Steuern gab es hingegen seit Anfang der sechziger Jahre keine größeren diskretionären Maßnahmen, die das Aufkommen beeinflußt hätten. Sowohl die Steuersätze als auch die Gestaltung der Bemessungsgrundlagen blieben weitgehend unverändert. Sieht man von der Grunderwerbsteuer ab, die jedoch nicht einheitswertabhängig ist, haben sich die anderen Steuern vom Vermögen und Vermögensverkehr im Vergleich zum Brutto-Inlandsprodukt unterproportional entwickelt und tragen wenig zum Aufkommen bei.

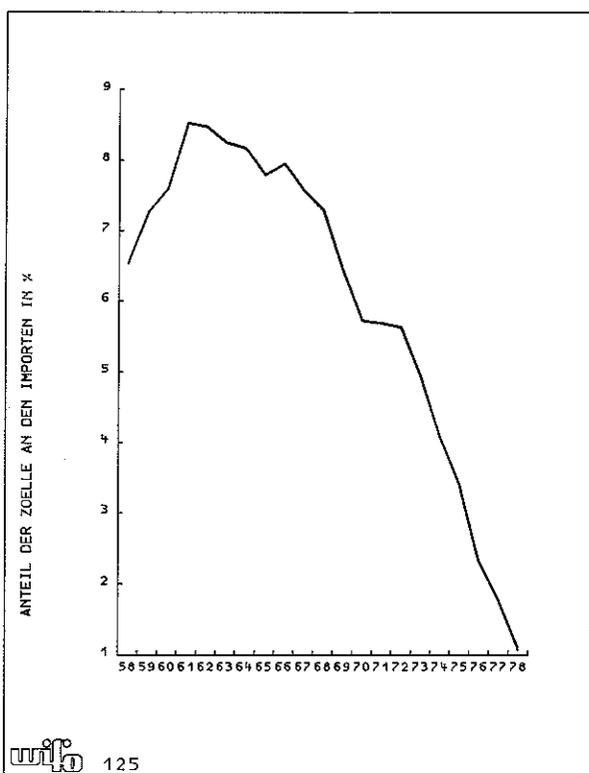
¹⁹⁾ Freibeträge erhalten der Steuerpflichtige, die Ehegattin und die im Haushalt lebenden Kinder. (In der Vermögensteuer besteht auch jetzt noch die Haushaltsbesteuerung.) Außerdem besteht ein Altersfreibetrag. Schließlich gibt es noch Freibeträge für verschiedene Vermögenarten (etwa Sparguthaben).

Steuern von den Einfuhren dämpfen Steuerquote erheblich

Die Steuern von den Einfuhren, die zum Großteil aus den *Zolleinnahmen* bestehen, haben aus fiskalischer Sicht deutlich an Bedeutung verloren. Bis Mitte der sechziger Jahre waren die Importe eine wichtige Einnahmequelle. Die Steuern von den Einfuhren erbrachten 8% bis 9% der gesamten Steuereinnahmen. Die Zollbelastung der Importe erreichte Anfang der sechziger Jahre mit 8,5% ihren Höchststand.

Abbildung 3

Zollbelastung der Importe



In der zweiten Hälfte der sechziger Jahre wurden spezielle Zollsenkungen durchgeführt, um die Preisentwicklung zu dämpfen. Der globale Anteil der Zölle an den Importen sank daher bereits 1971 auf 5,7% (1966 8,0%) Durch die Assoziierung mit den Europäischen Gemeinschaften und den damit verbundenen Zollabbau ist die Zollbelastung der Importe rasch zurückgegangen und bis 1978 auf 1% gesunken. Damit hat sich auch die fiskalische Bedeutung der Zölle rasch verringert. 1978 entfielen auf sie nur noch knapp 2% der gesamten Steuereinnahmen. Insgesamt haben die Zollsenkungen die globale Steuerquote seit 1972 um etwa 1 Prozentpunkt geschmälert.

Verteilung der Besteuerungsrechte

In einem föderalistischen Staat ist für die Erfüllung der fiskalischen Funktion nicht nur die Aufbringung des Steueraufkommens aus den einzelnen Quellen, sondern auch die Verteilung der Besteuerungsrechte und des Steueraufkommens auf die einzelnen Gebietskörperschaften maßgebend.

Gemessen an den in der Theorie entwickelten Vorschlägen²⁰⁾ und verglichen mit den Regelungen in anderen Ländern hat sich in Österreich für die Verteilung der Besteuerungsrechte ein *Mischsystem* herausgebildet. Alle Gebietskörperschaften erheben einerseits eigene Steuern, deren Ertrag ausschließlich ihnen zukommt (sogenannte ausschließliche Bundes-, Landes- und Gemeindeabgaben), andererseits wird bei einer Reihe von Steuern, die der Bund zentral einhebt, das Aufkommen zwischen den Gebietskörperschaften geteilt (sogenannte gemeinschaftliche Bundesabgaben), wobei für jede einzelne Steuer die Quoten getrennt festgelegt werden.

Der Bund hat in Österreich eine dominierende Stellung in der Steuergesetzgebung. Er regelt nicht nur die ausschließlichen, sondern auch die gemeinschaftlichen Bundesabgaben. Länder und Gemeinden haben praktisch (etwa im Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland) keinen Einfluß auf die Gestaltung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben²¹⁾. Außerdem sind einige wichtige ausschließliche Landes- und Gemeindeabgaben (Gewerbsteuer, Grundsteuer, Feuerschutzsteuer) einheitlich bundesgesetzlich geregelt. Schließlich ist selbst der Finanzausgleich, der die Verteilung des Aufkommens an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben festlegt, ein einfaches Bundesgesetz und bedarf formalrechtlich nicht der Zustimmung der anderen Gebietskörperschaften. Al-

²⁰⁾ Für die Regelung der Besteuerungsrechte und die Aufteilung der Steuereinnahmen auf die einzelnen Gebietskörperschaften sind zwei Extremlösungen denkbar. In einem Fall erhebt jede Ebene ihre eigenen Steuern. Es besteht keinerlei Verbindung zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften. Das kann dazu führen, daß es auf jeder Ebene (Bund, Länder, Gemeinden) ein eigenes, von den anderen unabhängiges (und abweichendes) Steuersystem gibt. Ein solches System bringt eine völlige finanzpolitische Autonomie für die einzelne Gebietskörperschaft. Diese Regelung wird als Konkurrenz- oder freies Trennsystem bezeichnet. Im anderen Extremfall werden die Steuern zentral von einer Ebene (in der Regel vom Bund) eingehoben, eine bestimmte Quote aus dem gesamten Steueraufkommen wird an die anderen Ebenen überwiesen. Hier besteht überhaupt keine Gestaltungsmöglichkeit für die anderen Ebenen. Dieses System wird als Gesamtverbund bezeichnet. Zwischen diesen beiden Möglichkeiten, die in der Praxis kaum angewendet werden (am nächsten kommt dem freien Trennsystem die Schweiz), gibt es viele Mischformen, die modifizierte Elemente aus beiden Systemen enthalten; siehe *H. Haller: Finanzpolitik*, 5. Auflage, Tübingen 1972, S. 267ff.; *R. Peffekoven: Finanzausgleich*, Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Band 2.

²¹⁾ Der Bundesrat hat in Österreich nur ein suspensives Veto. Der Einfluß ist daher deutlich geringer als in der Bundesrepublik Deutschland, wo für solche Gesetze eine Zustimmung des Bundesrates notwendig ist.

lerdings lag bisher dem Gesetzesbeschluß immer ein einvernehmliches Verhandlungsergebnis der Gebietskörperschaften zugrunde
 Auf Grund der rechtlichen Gegebenheiten haben Länder und Gemeinden gegenwärtig kaum Möglichkeiten, ihre Steuereinnahmen aktiv zu beeinflussen²²⁾ Sie müssen sich passiv anpassen. Das wirkt sich in der Ausgabengestaltung dieser Gebietskörperschaften aus und ist vor allem in der Beurteilung ihres konjunkturpolitischen Verhaltens zu berücksichtigen.

Strukturelle Einflußfaktoren der Einnahmenverteilung

Die Verteilung der Steuereinnahmen auf die einzelnen Gebietskörperschaften wird neben dem globalen Problem der abnehmenden fiskalischen Ergiebigkeit des Steuersystems durch strukturelle Veränderungen im Steuersystem zusätzlich erschwert. Drei Faktoren sind dabei von Bedeutung:

Erstens ist ein Teil des Steueraufkommens aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben für bestimmte Aufgaben *zweckgebunden* (Wohnbauförderung, Wasserwirtschaft, Gesundheit, Soziales, Katastrophenhilfe, Außenhandelsförderung) und steht für die Verteilung an die Gebietskörperschaften im Rahmen des Finanzausgleichs nicht zur Verfügung. 1978 waren 14,85 Mrd. S für diese Aufgaben zweckgebunden, das entspricht etwas mehr als 7% des gesamten Steueraufkommens²³⁾ Dieser Anteil ist in den letzten

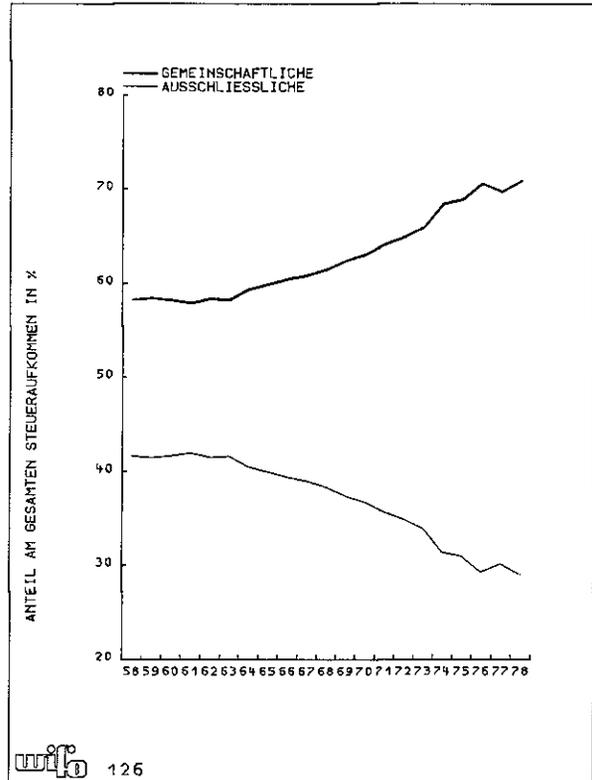
²²⁾ Das Abgabenfindungsrecht der Länder ist bisher ohne größere Bedeutung geblieben. Der Bund kann außerdem gegen neue Landesabgaben Einspruch erheben und schließlich eine solche Abgabe zu einer gemeinschaftlichen Bundesabgabe erklären. Siehe H. G. Ruppe: Juristische Analyse der Aufgabenfinanzierung, in: Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, S. 233.

²³⁾ Vom Bruttoaufkommen an Lohn-, Einkommen-, Körperschaft- und Kapitalertragsteuer sind 16,03%, von der Umsatzsteuer 1,412% zweckgebunden. Dazu kommen noch 96% des Außenhandelsförderungsbeitrags.

zwanzig Jahren leicht gestiegen 1958 waren knapp 6% für diese Zwecke vorgesehen

Abbildung 4

Ausschließliche und gemeinschaftliche Steuern



Die Abgrenzung nach ausschließlichen und gemeinschaftlichen Steuern erfolgte auf Grund der Rechtslage des Jahres 1978. Die Vorjahre wurden entsprechend adaptiert.

Zweitens verschiebt sich das Steueraufkommen deutlich zu den *gemeinschaftlichen Bundesabgaben*. Ihr Anteil an den gesamten Steuereinnahmen ist kontinuierlich von rund 58% (1958) auf 71% (1978) gestie-

Übersicht 8

Struktur des Steueraufkommens der Gebietskörperschaften

	Bund		Länder ¹⁾		Gemeinden ²⁾	
	ausschließliche Steuern	Anteil an gemeinschaftlichen	ausschließliche Steuern	Anteil an gemeinschaftlichen	ausschließliche Steuern	Anteil an gemeinschaftlichen
	in % des gesamten Steueraufkommens					
1958	48,6	51,4	3,7	96,3	55,0	45,0
1960	48,9	51,1	3,6	96,4	56,9	43,1
1962	49,6	50,4	3,2	96,8	54,2	45,8
1964	48,3	51,7	3,0	97,0	53,3	46,7
1966	47,0	53,0	2,9	97,1	52,2	47,8
1968	46,9	53,1	3,5	96,5	48,0	52,0
1970	45,0	55,0	3,2	96,8	46,8	53,2
1972	42,9	57,1	3,3	96,7	45,1	54,9
1974	38,5	61,5	2,9	97,1	43,1	56,9
1976	34,5	65,5	3,2	96,8	43,6	56,4
1978	34,9	65,1	3,0	97,0	42,5	57,5

Q: Eigene Berechnungen — ¹⁾ Länder ohne Wien — ²⁾ Gemeinden mit Wien

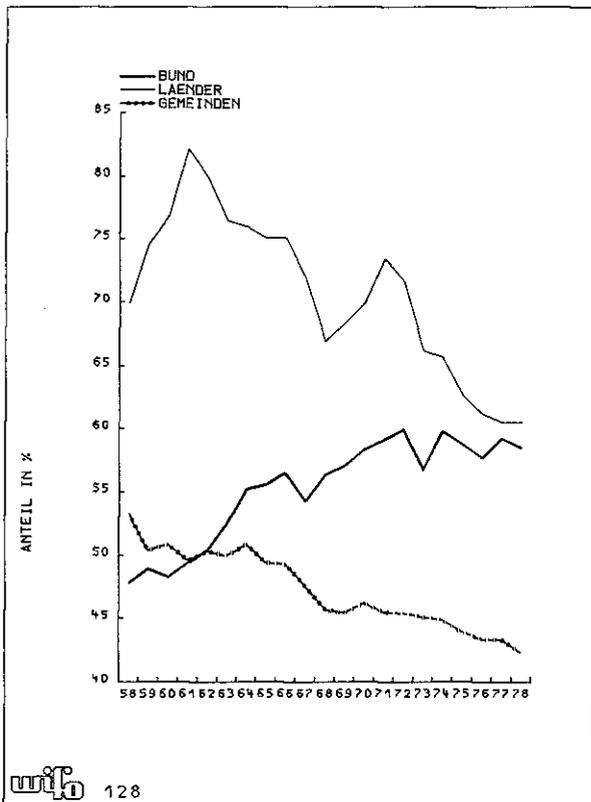
gen²⁴). Diese starke Verlagerung ist dadurch verursacht, daß fast alle mengen- und einheitswertabhängigen Steuern, die nur schwach steigen, ausschließliche Bundes-, Landes- oder Gemeindeabgaben sind, wogegen die großen aufkommenstarken Steuern geteilt werden.

Alle Gebietskörperschaften sind von dieser Verlagerung betroffen und werden immer stärker von den gemeinschaftlichen Bundesabgaben und damit den Quotenaufteilungen abhängig. Vor allem die *Länder* (ohne Wien) verfügen nur über geringe eigene Steuereinnahmen. Sie erbringen nur rund 3% der gesamten Steuern, die den Ländern zufließen. Bei den *Gemeinden* (mit Wien) ist der Anteil der ausschließlichen Gemeindeabgaben an ihrem gesamten Steueraufkommen von rund 55% (1958) kontinuierlich auf rund 42% (1978) zurückgegangen.

²⁴) Der Anteil der gemeinschaftlichen Bundesabgaben wäre noch stärker gestiegen, wenn bis 1972 der Bundeszuschlag zur Umsatzsteuer, der Rechnungsstempel, die Beförderungssteuer und die Sonderabgabe vom Einkommen den damals gültigen Bestimmungen entsprechend den ausschließlichen Bundesabgaben zugerechnet worden wären. Es sind auch hier, um die Vergleichbarkeit zu wahren, Lohn-, Einkommen-, Körperschaft- und Kapitalertragsteuer sowie die Umsatzsteuer nach den derzeit gültigen Bestimmungen zurückgerechnet worden.

Abbildung 5

Anteil der Steuern an den Gesamteinnahmen



Die Gesamteinnahmen enthalten nicht die Kreditaufnahmen. Bei Ländern und Gemeinden sind außerdem die Überweisungen des Bundes für die Personalkosten der Landeslehrer und die Wohnbauförderung ausgeschieden.

Selbst der *Bund* stützt sich trotz der Einführung neuer und der Erhöhung bestehender ausschließlicher Bundesabgaben immer mehr auf Anteile aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben. 1958 stammte noch fast die Hälfte seiner Steuereinnahmen aus ausschließlichen Bundesabgaben, 1978 hingegen nur mehr rund ein Drittel. Diese stark zunehmende Bedeutung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben für alle Gebietskörperschaften rückt den Finanzausgleich immer stärker in den Mittelpunkt.

Drittens wird die Quotenaufteilung deshalb schwieriger, weil sich das Steueraufkommen immer mehr auf *Lohnsteuer* und *Umsatzsteuer* verlagert. 1958 entfielen 40%²⁵ der gesamten Steuereinnahmen auf diese beiden Steuern, 1978 hingegen bereits 56%. Diese Konzentration im Steueraufkommen erschwert Kompromisse. Die Quotenaufteilung dieser beiden Steuern ist daher bereits auf Tausendstel Prozentpunkte genau festgelegt.

Die große Bedeutung des *Finanzausgleichs* läßt sich auch daran erkennen, daß die Steuern bei den Ländern rund zwei Drittel, beim *Bund* rund 60% und bei den *Gemeinden* fast die Hälfte der Gesamteinnahmen erbringen. Die geringen rechtlichen Möglichkeiten der Länder und Gemeinden, das Steueraufkommen zu beeinflussen, und die strukturellen Verschiebungen im Steuersystem erschweren den Finanzausgleich.

Auswirkungen des Finanzausgleichs

In Österreich werden die Regelungen des Finanzausgleichs seit 1959 jeweils für einen mittelfristigen Zeitraum abgeschlossen, um den Ländern und Gemeinden eine entsprechende Gestaltung ihrer Einnahmen und Ausgaben zu ermöglichen. Der Finanzausgleich 1959 hätte ursprünglich fünf Jahre gelten sollen, wurde aber bis Ende 1966 verlängert. Seit 1967 hat sich ein Zeitraum von sechs Jahren für die Geltungsdauer des jeweiligen Finanzausgleichs herausgebildet (1967 bis 1972, 1973 bis 1978).

In allen drei Finanzausgleichsperioden läßt sich folgendes zeitliche Ablaufmuster erkennen. Bei Abschluß des (neuen) Finanzausgleichs verzichtet der *Bund* auf Anteile an einzelnen gemeinschaftlichen Bundesabgaben zugunsten der *Länder* und *Gemeinden*. Das läßt sich sowohl 1959 als auch 1967 und 1973 zeigen. 1959 hat der *Bund* unter Berücksichtigung des Wegfalls des Bundespräzipiums, das 1958 685 Mill. S betrug, auf rund 150 Mill. S, 1967 auf rund 400 Mill. S und 1973 auf rund 1 Mrd. S verzichtet. Damit wird den bereits erwähnten Faktoren Rechnung getragen, daß *Länder* und *Gemeinden* einerseits

²⁵) Für 1958 wurden die Lohnsteuer- und Umsatzsteuereinnahmen den aktuellen Rechtsverhältnissen angepaßt.

Übersicht 9

kaum rechtliche Möglichkeiten haben, das Steueraufkommen zu beeinflussen, und andererseits die ausschließlichen Landes- und Gemeindeabgaben nur in geringem Ausmaß steigerungsfähig sind. Der Anteil des Bundes an den gesamten Steuereinnahmen ist daher im ersten Jahr einer neuen Finanzausgleichsperiode stark zurückgegangen.

Während der Laufzeit des jeweiligen Finanzausgleichs hat der Bund dann versucht, durch Einführung neuer oder durch Erhöhung bestehender ausschließlicher Bundesabgaben diese Einnahmefälle wieder auszugleichen²⁶⁾.

In den ersten beiden Perioden konnte der Bund dieses Ziel erreichen und seinen ursprünglichen Anteil am gesamten Steueraufkommen behaupten. Das gilt insbesondere für die Periode 1967 bis 1972, als der Bund bereits 1968 seinen ursprünglichen Anteil wieder erreichte und während des gesamten Zeitraums aufrecht erhielt, weil er rasch wachsende Steuern erhöhte. Zwischen 1973 und 1978 ist das hingegen nicht mehr gelungen, weil ausschließlich mengen- und einheitswertabhängige Steuern eingeführt oder erhöht wurden. Auf den Bund entfielen während dieser Periode in keinem Jahr mehr als 60% der gesamten Steuereinnahmen, wogegen er zwischen 1968 und 1972 zwischen 61% und 62% erhielt.

Die Anteile von Bund, Ländern und Gemeinden am gesamten Steueraufkommen werden aber nicht nur von den Finanzausgleichsregelungen, sondern auch von strukturellen Verschiebungen im Steuersystem beeinflusst. Diese beiden Komponenten lassen sich durch zwei Vergleiche trennen. Zunächst wird angenommen, der Finanzausgleich wäre unverändert geblieben. Das Steueraufkommen der Jahre 1959 und 1978 wird daher unter der Annahme verglichen, daß der Finanzausgleich 1959 auch im Jahr 1978 noch gegolten hätte. Aus diesem Vergleich der Anteile läßt sich der Struktureffekt erkennen.

Im zweiten Vergleich wird das Aufkommen des Jahres 1978 einmal nach dem Finanzausgleich 1959 und dann nach den im Jahre 1978 geltenden Regelungen aufgeteilt. Aus dieser Gegenüberstellung läßt sich der Einfluß der Änderungen im Finanzausgleich ermitteln.

²⁶⁾ Zwischen 1959 und 1966 wurden das Erbschaftsteueräquivalent und die Abgabe von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben als ausschließliche Bundesabgabe neu eingeführt und der Bundeszuschlag zur Mineralölsteuer sowie (vorübergehend) die Vermögensteuer, deren Erträge ebenfalls ausschließlich dem Bund zufließen, erhöht. In der Periode 1967 bis 1972 hat der Bund Sonderabgaben vom Einkommen und Vermögen sowie für Kraftfahrzeuge als ausschließliche Bundesabgaben eingeführt und im Rahmen der Umsatzsteuer den Rechnungsstempel (eine ausschließliche Bundesabgabe) erhöht. Im Zeitraum 1973 bis 1978 wurde der Straßenverkehrsbeitrag eingeführt, die Vermögensteuer, die Bundesmineralölsteuer, die unter den Abgaben verrechneten Gebühren und die Kraftfahrzeugsteuer (zweckgebundener Teil) — alles ausschließlich Bundesabgaben — wurden erhöht.

Verteilung des Steueraufkommens

	Bund	Länder ohne Wien	Gemeinden mit Wien	zweckgebunden	Steuereinnahmen insgesamt
	Mill. S				
1958	17 189	3 387	5 946	1 718	28 240
1959	18 642	3 709	5 918	1 762	30 031
1960	20 438	4 148	6 426	2 076	33 089
1961	24 247	4 918	7 286	2 309	38 759
1962	26 465	5 543	8 170	2 527	42 705
1963	28 875	5 755	8 772	2 644	46 046
1964	32 113	6 770	9 826	2 975	51 684
1965	34 887	7 507	10 889	3 375	56 658
1966	38 789	8 452	12 170	3 587	62 998
1967	39 285	9 387	12 879	4 442	65 993
1968	43 856	9 810	13 273	4 187	71 126
1969	49 123	10 875	14 298	4 769	79 065
1970	55 110	12 347	16 173	5 465	89 095
1971	62 056	14 320	18 363	6 304	101 043
1972	72 092	16 793	21 179	7 258	117 322
1973	72 973	18 448	24 023	8 164	123 607
1974	89 016	22 297	28 656	10 161	150 130
1975	93 839	23 484	31 330	10 604	159 257
1976	102 730	26 166	33 882	11 272	174 030
1977	115 507	27 775	36 379	12 876	192 537
1978	121 882	31 081	39 387	14 845	207 195
	Anteil an den gesamten Steuereinnahmen in %				
1958	60,9	12,0	21,1	6,1	100,0
1959	62,1	12,4	19,7	5,9	100,0
1960	61,8	12,5	19,4	6,3	100,0
1961	62,6	12,7	18,8	6,0	100,0
1962	62,0	13,0	19,1	5,9	100,0
1963	62,7	12,5	19,1	5,7	100,0
1964	62,1	13,1	19,0	5,8	100,0
1965	61,6	13,2	19,2	6,0	100,0
1966	61,6	13,4	19,3	5,7	100,0
1967	59,5	14,2	19,5	6,7	100,0
1968	61,7	13,8	18,7	5,9	100,0
1969	62,1	13,8	18,1	6,0	100,0
1970	61,9	13,9	18,2	6,1	100,0
1971	61,4	14,2	18,2	6,2	100,0
1972	61,4	14,3	18,1	6,2	100,0
1973	59,0	14,9	19,4	6,6	100,0
1974	59,3	14,9	19,1	6,8	100,0
1975	58,9	14,7	19,7	6,7	100,0
1976	59,0	15,0	19,5	6,5	100,0
1977	60,0	14,4	18,9	6,7	100,0
1978	58,8	15,0	19,0	7,2	100,0

Q: Bundesministerium für Finanzen Österreichisches Statistisches Zentralamt eigene Berechnungen

Übersicht 10

Veränderung der Steueranteile 1959 bis 1978

	Bund	Länder	Gemeinden	zweckgebunden
	Veränderung in Prozentpunkten			
Insgesamt	-2,9	+2,0	-0,5	+1,4
davon durch Struktureffekte	-1,2	+1,3	-1,5	+1,4
Finanzausgleich	-1,7	+0,7	+1,0	0,0

Q: Eigene Berechnungen

Aus diesen beiden Vergleichen ergibt sich folgendes Bild (Übersicht 10): Sowohl der Bund (2,9 Prozentpunkte) als auch die Gemeinden (0,5 Prozentpunkte) haben Anteile am Steueraufkommen verloren, die den Ländern (2,0 Prozentpunkte) und den zweckgebundenen

denen Einnahmen zugute kommen. Insgesamt hätten im Jahre 1978 der Bund somit um rund 6 Mrd. S und die Gemeinden (einschließlich Wien) um etwa 1 Mrd S mehr an Steuern erhalten, wenn die Anteile seit 1959 unverändert geblieben wären. Die Länder haben aus diesen Verschiebungen 4,1 Mrd S erhalten und die zweckgebundenen Einnahmen 2,9 Mrd. S.

Von den beiden Komponenten dieser Veränderungen haben sich die Strukturverschiebungen im Steuersystem zum Nachteil des Bundes und der Gemeinden ausgewirkt. Das hängt vor allem damit zusammen, daß die ausschließlichen Abgaben dieser beiden Gebietskörperschaften zu einem erheblichen Teil mengen- und einheitswertabhängig sind. Die Länder haben aus den Strukturverlagerungen Vorteile gezogen, ebenso sind die zweckgebundenen Einnahmen deshalb überproportional gestiegen.

Durch den Finanzausgleich hat nur der Bund Anteile abgegeben, die sowohl den Ländern als auch den Gemeinden zufließen. Aus den Änderungen des Finanzausgleichs (wobei nur die Aufteilung der Steuereinnahmen berücksichtigt wird) hat der Bund 3,5 Mrd S verloren, wogegen die Länder um 1,5 Mrd S und die Gemeinden um 2,5 Mrd. S mehr erhielten.

Zeitlich ist die Entwicklung bei den einzelnen Gebietskörperschaften recht unterschiedlich verlaufen. Beim Bund haben in den sechziger Jahren und Anfang der siebziger Jahre die Struktureffekte die Einnahmefälle aus dem Finanzausgleich noch kompensiert. Seither haben beide Komponenten zum Verlust von Anteilen am Steueraufkommen beigetragen, weil der Bund nur mehr mengen- und einheitswertabhängige Steuern einführt oder erhöht. Die Gemeinden haben in den sechziger Jahren in erheblichem Umfang Anteile verloren (1,5 Prozentpunkte) und erst seit Anfang der siebziger Jahre wieder gewonnen. Die Länder hingegen haben ihren Anteil am Steueraufkommen kontinuierlich erhöht.

Obwohl der Anteil des Bundes rückläufig ist, erhält er dennoch den Großteil des Steueraufkommens (rund 60%). 1978 verfügte er über Steuereinnahmen von 121,88 Mrd. S. Auf die Länder entfielen rund 15% (31,08 Mrd. S) und auf die Gemeinden rund 20% (39,39 Mrd. S). Der Rest war für die zweckgebundenen Anteile (14,85 Mrd. S) bestimmt.

Im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs sind ferner noch die Umschichtungen auf Grund der *Landesumlage* und der *Bedarfszuweisungen* zu berücksichtigen, die zwischen Ländern und Gemeinden erfolgen. Die Einhebung der Landesumlage ist historisch bedingt²⁷⁾, weil die Steuerhoheit der Länder nach dem Zweiten Weltkrieg stark ausgehöhlt war. Die Landesumlage wird von den Ertragsanteilen der Gemeinden

an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben ermittelt. Ursprünglich mußten die Gemeinden 20% ihre Ertragsanteile als Landesumlage an die Länder abgeben. Dieser Satz wurde durch die verschiedenen Finanzausgleichsregelungen reduziert und betrug in der Periode 1973 bis 1978 12,5% der ungekürzten Ertragsanteile.

Insgesamt hat die Landesumlage die Steuereinnahmen der Gemeinden 1978 um 2,03 Mrd. S (1958 0,26 Mrd. S) geschmälert, die den Ländern zufließen. Bei den Gemeinden hat sich dadurch der Anteil am Steueraufkommen um rund 1 Prozentpunkt verringert, bei den Ländern dementsprechend erhöht. Unter Berücksichtigung der Landesumlage erhielten die Länder 1978 rund 33,11 Mrd. S Steuereinnahmen, den Gemeinden verblieben 37,37 Mrd. S.

Neben der Landesumlage müssen die Gemeinden noch eine Schmälerung ihrer Ertragsanteile durch die sogenannten Bedarfszuweisungsmittel hinnehmen. Von den Ertragsanteilen der Gemeinden (ohne Wien) werden in jedem Bundesland 13,5% durch die Länder zurückbehalten und in Form von Transfers oder Darlehen an die Gemeinden oder Gemeindeverbände überwiesen. Insgesamt betragen 1978 die Bedarfszuweisungsmittel 2,20 Mrd. S. Rechtlich werden diese Bedarfszuweisungsmittel zwar als echte Landesmittel angesehen (*Wißgott*, 1973, S. 124), doch werden sie zur Gänze den Gemeinden überwiesen. Sie dienen daher ausschließlich zur Finanzierung von Ausgaben der Gemeinden. Sie schmälern zwar die den Gemeinden insgesamt zur Verfügung stehenden Steuermittel nicht, wohl aber beschränken sie den Entscheidungsspielraum der Gemeinden und beeinflussen die Verteilung der Steuereinnahmen zwischen den einzelnen Gemeinden, die jedoch hier nicht untersucht wird.

Steuern steigen schwächer als Ausgaben

Für die Beurteilung der fiskalischen Funktion ist nicht nur die fiskalische Ergiebigkeit maßgebend, sondern auch, inwieweit das Steuersystem mit der Ausgabenentwicklung Schritt hält.

Die Bedeutung der Steuern für die Ausgabenfinanzierung ist in den einzelnen Gebietskörperschaften sehr verschieden. Am stärksten sind die *Länder* von der Steuerfinanzierung abhängig. Sie decken gegenwärtig fast 60% ihrer Ausgaben²⁸⁾ durch Steuern. Beim *Bund* beträgt dieser Anteil rund 55%. Die *Gemeinden* finanzieren hingegen rund 40% ihrer Ausgaben durch Steuern.

Es zeigt sich, daß die Steuereinnahmen langfristig bei allen Gebietskörperschaften mit der Ausgabenentwicklung nicht Schritt halten konnten. Am größten ist

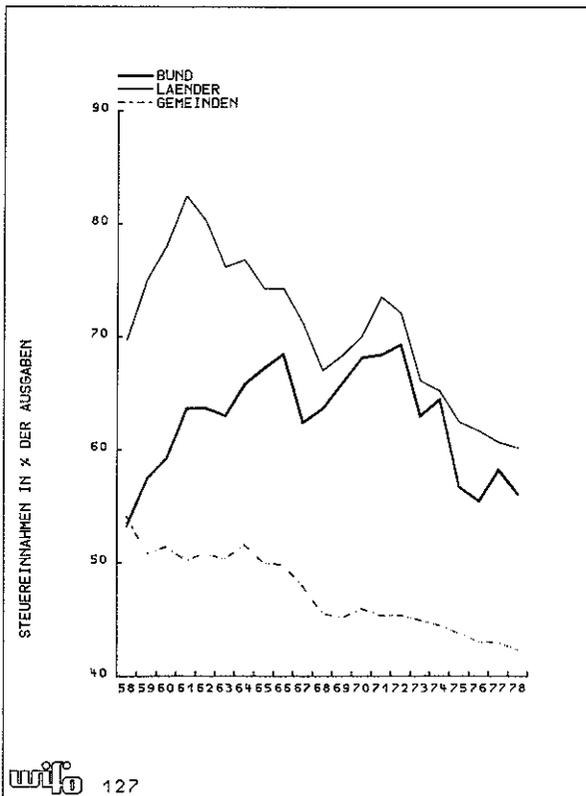
²⁷⁾ Siehe *F. X. Wißgott*. Der Finanzausgleich im Österreich der Zweiten Republik. Wien 1973. S. 56.

²⁸⁾ Die Ausgaben für die Landeslehrer und die Darlehen der Wohnbauförderung wurden in den Ausgaben der Länder nicht berücksichtigt, um die Vergleichbarkeit zu wahren.

dieser Unterschied bei den Ländern. Anfang der sechziger Jahre konnten sie noch rund 80% ihrer Ausgaben aus Steuern decken, gegenwärtig nur mehr 60%. Wenn man berücksichtigt, daß die Ausgaben der Länder sogar schwächer steigen als das BIP und der Anteil der Länder am gesamten Steueraufkommen stieg, dann läßt sich eine zunehmende Problematik für die Länderhaushalte erkennen

Abbildung 6

Ausgabendeckung



Bei den Ländern und Gemeinden sind die Ausgaben für die Landeslehrer und die Wohnbauförderung ausgeschlossen

Ähnlich, wenn auch nicht so ausgeprägt, verlief die Entwicklung bei den Gemeinden. Sie konnten Anfang der sechziger Jahre noch rund die Hälfte ihrer Ausgaben durch Steuern decken, 1978 jedoch nur mehr knapp 40%. Beim Bund zeigt die Deckung der Ausgaben durch Steuern keine einheitliche Tendenz. Zwar decken auch hier die Steuereinnahmen einen geringeren Teil der Ausgaben, doch ist dieser erst seit der Rezession 1975 deutlich gesunken. Noch bis Anfang der siebziger Jahre stiegen die Steuereinnahmen stärker als die Ausgaben. 1974 war noch ein größerer Teil der Ausgaben des Bundes durch Steuern gedeckt als zu Beginn der sechziger Jahre. Selbst die diskretionären Maßnahmen der Jahre 1976 bis 1978 konnten jedoch nicht verhindern, daß nun die Ausgaben stärker als die Steuern zunahmen.

Elastizitäten der Ausgaben

	Bund	Länder ohne Wien ¹⁾	Gemeinden mit Wien ¹⁾
auf das BIP			
Ø 1958/1968	0,94	1,39	1,21
Ø 1968/1978	1,15	1,26	1,16
Ø 1958/1978	1,05	1,32	1,19
auf die Steuereinnahmen			
Ø 1958/1968	0,81	1,04	1,21
Ø 1968/1978	1,13	1,10	1,07
Ø 1958/1978	0,97	1,07	1,14

Q: Eigene Berechnungen — ¹⁾ Ohne Ausgaben für Landeslehrer und die Wohnbauförderung

Insgesamt stiegen die Steuereinnahmen Anfang der sechziger Jahre noch rascher als die Ausgaben. In der Periode 1958 bis 1966 hat sich die Ausgabendeckung deutlich erhöht. Dann wurde jedoch die Abschwächung in der Aufkommenselastizität spürbar. Bis 1972 hat sich diese Entwicklung in der Deckung noch nicht signifikant ausgewirkt. Seit 1973 steigen aber die Steuereinnahmen deutlich schwächer als die Ausgaben.

Zusammenfassung

Dieser globale Überblick zeigt, daß die Aufbringung und Verteilung der Steuereinnahmen zunehmend schwieriger wird. Dadurch werden auch die Möglichkeiten der Steuerpolitik eingeengt. Vier Faktoren sind für die abnehmende fiskalische Ergiebigkeit des österreichischen Steuersystems vor allem maßgebend.

1. Strukturverschiebungen

Von den einzelnen Komponenten der Gesamtnachfrage ist der private (Inlands)konsum die wichtigste Quelle der Steuern vom Aufwand und Verbrauch. In der Vergangenheit ging sein Anteil an der Gesamtnachfrage jedoch zurück. Dazu kommt, daß die Nachfrage nach jenen Gütern, die speziellen Aufwand- und Verbrauchsteuern unterliegen, ebenfalls schwächer stieg als die Gesamtnachfrage. Die Verschiebungen in der Nachfragestruktur dämpften daher die fiskalische Ergiebigkeit.

Vor 1972 waren in Österreich die Importe sowohl durch die Ausgleichsteuer als auch auf Grund der Zölle eine wichtige Steuerquelle. Durch die Einführung der Mehrwertsteuer und den Zollabbau stärkten die (steigenden) Importe, im Gegensatz zu den sechziger Jahren, jetzt die fiskalische Ergiebigkeit des Steuersystems nicht mehr.

Das Steueraufkommen wurde aber nicht nur durch Strukturänderungen der Nachfrage, sondern auch der

Finanzierung beeinflusst. Der starke Anstieg der Fremdfinanzierung, der Rückgang der Eigenkapitalquote, dämpft die innere Flexibilität der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen. Diese Wirkung ergibt sich auch dann, wenn man Freibeträge unberücksichtigt läßt, weil die Zahl der Gläubiger (Sparer) breiter gestreut ist als jene der Schuldner

2. Zielkonflikte

Der Einsatz der Steuern für nichtfiskalische Zielsetzungen führt meist zu einer Verringerung der Bemessungsgrundlagen und damit zu einer Schmälerung der inneren Flexibilität. Dazu gehört auch der starke Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge, der zu einem Konflikt mit der fiskalischen Funktion der Besteuerung führt. Schließlich besteht ein Konflikt zwischen Verteilungswirkung und fiskalischer Funktion dadurch, daß immer mehr Einkommensbezieher in die Steuerpflicht hineinwachsen und gerade in den unteren Einkommensbereichen die Steuerprogression steil ist. Aus verteilungspolitischen Gründen sind daher besonders in diesem Bereich von Zeit zu Zeit Tarifkorrekturen notwendig, die jedoch die fiskalische Funktion beeinträchtigen.

3. Merklichkeit der personenbezogenen Steuern

Je mehr die Lohn- und Einkommensteuer sowie die Vermögensteuer dazu tendieren, Massensteuern zu werden, desto mehr wird versucht, durch Anhebung von Freibeträgen und Steuersenkungen die Merklichkeit der Steuerbelastung in Grenzen zu halten. Diese Maßnahmen schwächen jedoch die innere Flexibilität des Steuersystems.

4. Hoher Anteil mengen- und einheitswertabhängiger Steuern

Er beträgt rund 12% des gesamten Steueraufkommens und ist ziemlich konstant. Es werden immer neue derartige Steuern eingeführt oder alte erhöht — nicht zuletzt deshalb, weil es sich größtenteils um Steuern handelt, deren Ertrag nur dem Bund gehört. Diese Steuern können jedoch langfristig die Ergiebigkeit nicht sichern.

Die stark abnehmende innere Flexibilität hat daher dazu geführt, daß es immer häufiger diskretionärer Maßnahmen bedarf, um die fiskalische Ergiebigkeit nicht stärker sinken zu lassen. Diese Maßnahmen wurden vor allem bei den Steuern vom Aufwand und Verbrauch getroffen, weil dort fiskalische und nicht-fiskalische Zielsetzungen eher übereinstimmen als bei den Steuern vom Einkommen. Die Verlagerung der Steuerstruktur zu den Steuern vom Aufwand und Verbrauch wird daher durch die diskretionären Maßnahmen bestimmt.

Die Probleme in der Aufbringung werden in der Verteilung der Steuereinnahmen auf die einzelnen Gebietskörperschaften durch strukturelle Einflußfaktoren noch verstärkt. Der Finanzausgleich wird immer wichtiger, aber auch schwieriger. Dazu kommt, daß zwar die Länder und Gemeinden größere Anteile am Steueraufkommen erhalten, aber dennoch die Ausgaben dieser Gebietskörperschaften rascher als die Steuern steigen, sodaß ihre Finanzierung nicht erleichtert wird. Insgesamt haben die Probleme in der fiskalischen Funktion sowohl in der Aufbringung als auch in der Verteilung erheblich zugenommen.

Gerhard Lehner