

Ein disaggregierter Ansatz zur Analyse öffentlicher Finanzen in Österreich

Auf Grundlage der in dieser Studie ermittelten Budgetelastizitäten führt eine Abweichung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) im Ausmaß von 1% vom langfristigen Wachstumspotenzial zu einer rein zyklisch bedingten Reaktion des österreichischen Budgetsaldos in Höhe von 0,38% des BIP.

Die geschätzte Elastizität der direkten Steuern auf private Haushalte bezüglich der Durchschnittseinkommen von 1,3 spiegelt die Dominanz der progressiv ausgestalteten Einkommensteuern wider. Durch die Proportionalität der Körperschaftsteuer ist eine Elastizität der direkten Steuern auf Unternehmen bezüglich Unternehmensgewinne von 1 zu erwarten und wird durch die ermittelte Elastizität von 0,9 bestätigt. Die Elastizität der indirekten Steuern bezüglich des privaten Konsums von 0,97 berücksichtigt sowohl den hohen Anteil von Proportionalsteuern als auch den Einfluss von Mengensteuern. Der enge Zusammenhang der Budgetkategorien „Sozialversicherungsbeiträge“ sowie „Pensionszahlungen“ bezüglich des Durchschnittseinkommens kommt durch die Elastizitäten in Höhe von 0,99 bzw. 1 zum Ausdruck. Die Elastizität der Zahlungen an Arbeitslose bezüglich der Zahl der Arbeitslosen von 0,9 wird durch die tendenziell zunehmende Verweildauer in der Arbeitslosigkeit bestimmt.

Zwischen 2000 und 2004 verbesserte sich der strukturelle, d. h. der um zyklische Effekte und um Einmalmaßnahmen bereinigte Finanzierungssaldo des Gesamtstaats von $-2,1\%$ auf $-0,9\%$ des Trend-BIP. Die Entwicklung des strukturellen Budgetsaldos wird in Österreich vor allem durch diskretionäre Maßnahmen auf Basis von Gesetzesänderungen bestimmt. Die Abweichung der Entwicklung der Budgetkategorie von der zugrunde liegenden Steuerbasis, die sich insbesondere bei progressiven Abgabenarten zeigt, sowie die Entkopplung der Steuerbasis vom BIP spielen für die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Österreich nur eine untergeordnete Rolle.

Bernhard Grossmann,
Doris Prammer¹

1 Einleitung

Der Primärsaldo (Finanzierungssaldo exklusive Zinszahlungen) des Staats spiegelt im Wesentlichen das Ergebnis politischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse wider. Allerdings wird das Haushaltsergebnis – mitunter auch erheblich – durch Faktoren bedingt, die nicht oder nicht direkt von den Entscheidungsträgern beeinflusst werden können. In diesem Zusammenhang spielen vor allem die Schwankungen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung eine große Rolle. Sie beeinflussen die Budgetsalden durch die Wirkung der automatischen Stabilisatoren (passive Stabilisierungspolitik). So führen Zeiten eines schwachen konjunkturellen Umfelds durch die Verschlechterung der Ertragslage von Unternehmen, durch steigende Arbeitslosigkeit und eine gedämpfte Lohn- und Beschäftigungsentwicklung zu geringeren Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen

sowie zu erhöhten Transferausgaben. Im Gegensatz dazu steigen in konjunkturellen Aufschwungphasen die Abgabeneinnahmen überproportional an, während im Allgemeinen Transferausgaben, insbesondere Arbeitslosengeld und Notstandshilfeleistungen, zurückgehen.

Diese konjunkturell bedingten Schwankungen in der Entwicklung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben werden im Rahmen der Analyse öffentlicher Finanzen häufig ausgeblendet, um die Entwicklung des strukturellen Budgetsaldos identifizieren zu können. Dieser repräsentiert insbesondere das Ergebnis diskretionärer Fiskalpolitik und bildet den Anknüpfungspunkt für die Beurteilung solider, nachhaltiger Staatsfinanzen.

Auch im Rahmen dieser Studie werden daher zunächst zyklisch bereinigte Finanzierungssalden für Österreich ermittelt. Dafür wird ein vom

Wissenschaftliche
Begutachtung:
Jana Kremer,
Deutsche Bundesbank.

¹ Die Autoren danken Leopold Diebalek, Ernest Gnan, Walpurga Köhler-Töglhofer, Jana Kremer (Deutsche Bundesbank), Markus Leibrecht und Martin Schneider für wertvolle Anregungen und Hinweise.

Europäischen System der Zentralbanken (ESZB) entwickelter Ansatz (Bouthevillain et al., 2001) zugrunde gelegt. Darauf folgend werden im dritten Kapitel die Determinanten der strukturellen Budgetsalden untersucht.² Diese Vorgangsweise erlaubt die Identifikation und Unterscheidung des Einflusses von 1) gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen, die nicht zyklisch bedingt sind sowie von 2) diskretionären Maßnahmen der Fiskalpolitik. Die nach dieser Disaggregation verbleibenden Residuen verweisen auf die Notwendigkeit der Verbesserung der zugrunde gelegten Informationsbasis.

2 Schätzung zyklisch bereinigter Budgetsalden

Die Schätzung der zyklisch bereinigten Budgetsalden für Österreich basiert auf einem einheitlichen zweistufigen Ansatz des ESZB.³ Im ersten Schritt werden Elastizitäten verschiedener Einnahmen- und Ausgabenkategorien bezüglich ihrer makroökonomischen Basisvariablen mittels eines Fehlerkorrekturmodells geschätzt. Diese Elastizitäten geben an, um welchen Prozentsatz sich die jeweiligen fiskalischen Kategorien ändern, wenn sich die zugrunde liegenden Basisvariablen um 1% ändern. Im zweiten Schritt wird die zyklische Situation der Wirtschaft bestimmt, indem die Abweichung der jeweiligen makroökonomischen Basisvariable von ihrem jeweiligen Trendwert – die zyklische Lücke – berechnet wird. Dazu wird der Hodrick-Prescott-Filter (HP-Filter) verwendet.⁴ Durch die Multiplikation der zyklischen Lücke mit den Elastizitäten der einzelnen

Einnahmen- und Ausgabenkategorien erhält man die so genannte zyklische Komponente des Budgetsaldos. Der zyklisch (oder konjunkturell) bereinigte Budgetsaldo gibt den Finanzierungssaldo unter der Annahme eines „normalen“ Wachstumspfad an. Die Bereinigung um die Effekte konjunktureller Schwankungen auf die Budgetsalden ermöglicht eine Analyse der – politisch beeinflussbaren – Entwicklung der strukturellen Budgetsalden bzw. eine Bewertung der diskretionären Fiskalpolitik.

Diese disaggregierte Betrachtungsweise hat im Vergleich zu Methoden, die bei der Berechnung der zyklischen Komponente ausschließlich auf das BIP insgesamt⁵ Bezug nehmen, mehrere Vorteile. Zum einen werden die Effekte einer Änderung in der Zusammensetzung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage auf die staatlichen Einnahmen berücksichtigt. Zum anderen wird durch diese disaggregierte Betrachtungsweise dem Faktum Rechnung getragen, dass die verschiedenen makroökonomischen Basisvariablen nicht notwendigerweise synchrone Zyklen aufweisen. Daraus resultiert ein uneinheitlicher zyklischer Effekt auf die verschiedenen Komponenten des Budgetsaldos, der bei ausschließlicher Betrachtung der zyklischen Fluktuation des BIP insgesamt nicht berücksichtigt wird.

2.1 Fiskalkategorien und ihre makroökonomischen Basisvariablen

Den Ausgang der Analyse bilden jene Budgetkategorien, die direkt bzw. automatisch vom Konjunkturzyklus bzw. den konjunkturellen Schwankungen beeinflusst werden. Diese kon-

² Die zugrunde gelegte Methode folgt Kremer et al. (2005) sowie Kremer und Wendorff (2004).

³ Siehe Bouthevillain et al. (2001).

⁴ Eine Beschreibung des HP-Filters, methodische Schwierigkeiten und alternative Ansätze siehe z. B. Bouthevillain (2001).

⁵ Siehe z. B. Girouard und Andre (2005).

junkturrell sensitiven Budgetkategorien folgen der Entwicklung ausgewählter makroökonomischer Basisvariablen, die im Wesentlichen der jeweiligen Steuerbemessungsgrundlage entsprechen bzw. in einer unmittelbaren kausalen Beziehung zu den Budgetposten stehen. Der konjunkturelle Einfluss schlägt sich auf der Einnahmenseite des Budgets vor allem bei den indirekten Steuern, den direkten Steuern auf private Haushalte, den direkten Steuern auf die Unternehmen und bei den Sozialversicherungsbeiträgen nieder. Rund 90% der gesamten Einnahmen sind konjunktureagibel. Auf der Ausgabenseite des Budgets werden grundsätzlich nur die Transfers infolge Arbeitslosigkeit automatisch von der konjunkturellen Entwicklung beeinflusst. Die übrigen Ausgaben (z. B.

für Bildung, Forschung, öffentliche Bedienstete, Gesundheit etc.) entwickeln sich unabhängig vom Konjunkturzyklus. Allerdings wiesen in Österreich in der Vergangenheit neben den Arbeitslosentransfers auch die Pensionszahlungen eine Abhängigkeit von der konjunkturellen Entwicklung auf. Nach § 108 ASVG wurden nämlich bis Ende 2003/Anfang 2004 Anpassungen der Pensionszahlungen im Einklang mit der Entwicklung der durchschnittlichen Nettolöhne vorgenommen, wodurch Pensionszahlungen denselben zyklischen Schwankungen wie Löhne unterworfen waren.

Im Detail wird der Zusammenhang zwischen folgenden makroökonomischen Basisvariablen und Budgetkategorien untersucht (siehe Tabelle 1):

Tabelle 1

Zusammenhang zwischen Basisvariable und Budgetkategorie

Budgetkategorie	Makroökonomische Basisvariable
Direkte Steuern auf private Haushalte	Beschäftigung und Durchschnittseinkommen
Direkte Steuern auf Unternehmen	Unternehmensgewinne
Indirekte Steuern	Privater Konsum
Sozialversicherungsbeiträge	Beschäftigung und Durchschnittseinkommen
Arbeitslosenzahlungen	Zahl der Arbeitslosen
Pensionszahlungen	Durchschnittseinkommen

2.2 Bereinigung des Datensets

Um tatsächlich nur die Bewegung der zyklischen Komponente abzubilden und ein möglichst konsistentes Datenset zu generieren, wird eine Reihe von Anpassungen an den zugrunde liegenden ESVG-Daten vorgenommen.⁶

– So wird um den Einfluss des öffentlichen Sektors selbst auf die zu betrachtenden Einnahmen- und Ausgabenvariablen korrigiert. Dadurch wird sichergestellt, dass die beobachteten Veränderungen tatsächlich nur auf konjunkturelle Schwankungen zurückgehen und

nicht auch Reaktionen des Staats auf die konjunkturelle Lage beinhalten. Da das Ausmaß der öffentlichen Beschäftigung direkt und ausschließlich vom Staat festgesetzt werden kann, wird jener Anteil an den gesamten Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen nicht mitberücksichtigt, die der Sektor Staat selber zahlt; d. h., die Lohnsteuer- und Sozialversicherungsbeitragszahlungen der öffentlich Bediensteten werden herausgerechnet. Außerdem werden öffentliche Einnahmen, die auch auf der

⁶ Diese Aufzählung folgt den Anregungen des ESZB-Papiers Bouthevillain et al. (2001).

Ausgabenseite aufscheinen (z. B. EU-Eigenmittel, vom öffentlichen Sektor selbst bezahlte, indirekte Steuern) ebenfalls ausgeschieden, sofern es sich dabei nicht um die zuvor festgelegten, zyklisch abhängigen Ausgabenkategorien (Arbeitslosen- und Pensionszahlungen) handelt.

- Direkte Steuern auf Zinseinkommen (Kapitalertragsteuer) bleiben – dem ESZB-Ansatz folgend – a priori außer Acht. Dies wird zum einen mit dem schwachen Zusammenhang zwischen Zinseinkommen und Konjunkturzyklus und zum anderen im Sinn der Konsistenz – üblicherweise werden öffentliche Zinszahlungen auch nicht zyklisch bereinigt – begründet.
- Zudem muss der direkte Bezug zwischen Makrovariable (Bemessungsgrundlage) und der jeweiligen Budgetkategorie sichergestellt sein. Sollte kein unmittelbarer Zusammenhang bestehen (z. B. beruhen die Einnahmen der Kommunalsteuer auf der Lohnsumme und nicht wie der Großteil der indirekten Steuern auf dem privaten Konsum) muss die betroffene Budgetkategorie reklassifiziert werden. Dabei werden die entsprechenden Steuereinnahmen vom ursprünglichen Steueraggregat herausgerechnet (z. B. Aufkommen der Kommunalsteuer von den indirekten Steuern) und bei jener Steuerkategorie inkludiert, die

eine adäquate Basisvariable aufweist (Hinzurechnung des Kommunalsteueraufkommens bei den direkten Steuern auf private Haushalte, wo das Durchschnittseinkommen die makroökonomische Basisvariable darstellt).

Durch diese Datenadaptierung wird gewährleistet, dass die ermittelten Elastizitäten tatsächlich nur den Einfluss des Konjunkturzyklus auf das Abgabenaufkommen bzw. die betrachteten Ausgabenkategorien widerspiegeln und nicht auch von möglichen diskretionären Maßnahmen des Staats auf die konjunkturelle Situation verzerrt werden.

2.3 Schätzung der Budgetelastizitäten

Die Schätzung der Budgetelastizitäten erfolgt entweder mithilfe ökonomischer Methoden oder wird direkt aufgrund theoretischer Zusammenhänge, die sich steuerrechtlich ergeben, ermittelt. Auf Basis der Steuergesetze lässt sich durch die Ausgestaltung des Steuertarifs und über die Angaben zur Bemessungsgrundlage eine theoretische Elastizität des Steueraufkommens herleiten. In der vorliegenden Studie wurde dem zweiten Ansatz folgend die Elastizität bezüglich der Basisvariable Beschäftigung im Einklang mit der ökonomischen Theorie auf 1 gesetzt. Die zyklischen Elastizitäten der übrigen Budgetkategorien wurden ökonomisch geschätzt (siehe Kasten „Schätzung der zyklischen Elastizitäten“).

Schätzung der zyklischen Elastizitäten

Die ökonomische Schätzung der übrigen zyklischen Elastizitäten wurde mittels eines zweistufigen Fehlerkorrekturmodells (nach Engle-Granger) für die Periode 1976 bis 2004¹ vorgenommen. Da langfristig die Abgaben ihre jeweilige makroökonomische Basisvariable (die Bemessungsgrundlage) nicht übersteigen können, wurde in der ersten Stufe der Schätzung der Koeffizient, der die langfristige Beziehung zwischen den beiden Variablen angibt, auf 1 restringiert.² Zur Ermittlung der kurzfristigen Beziehung fließen in einem zweiten Schritt die Residuen der Langfristbeziehung als erklärende Variable ein, deren Koeffizient als Anpassungsgeschwindigkeit³ (Fehlerkorrektur) interpretiert werden kann. Die Schätzgleichung der kurzfristigen Beziehung lässt sich wie folgt in der allgemeinen Form darstellen:

$\Delta Y_t = \phi_1 \Delta X_t - \gamma(Y_{t-1} - \alpha - \beta X_{t-1}) + \varepsilon_t$, wobei ΔY_t die Veränderung der logarithmierten Budgetkategorie zum Zeitpunkt t , $(Y_{t-1} - \alpha - \beta X_{t-1})$ den Fehlerkorrekturterm bzw. den so genannten Residualterm der Vorperiode, γ die Anpassungsgeschwindigkeit, ΔX_t die Veränderung der logarithmierten Makrovariable, ϕ_1 den Koeffizienten der erklärenden Variable (die gesuchte Elastizität) sowie ε_t den Störterm darstellen.

Koeffizienten der dynamischen Schätzgleichung (Elastizitäten)¹⁾

	Budgetkategorien					
	Direkte Steuern auf private Haushalte	Direkte Steuern auf Unternehmen	Indirekte Steuern	Sozialversicherungsbeiträge	Arbeitslosen-zahlungen	Pensions-zahlungen
Makroökonomische Basisvariablen²⁾						
Durchschnittseinkommen	0,76**			0,99***		0,98***
Durchschnittseinkommen (verzögert um 1 Periode)	0,54*					
Unternehmensgewinne (verzögert um 1 und 2 Perioden)		0,90**				
Privater Konsum			0,97***			
Zahl der Arbeitslosen					0,88***	
Zahl der Beschäftigten	1			1		
Anteil des Durchschnittseinkommens an der Höchstbemessungsgrundlage				1,00***		
Verzögerter Kointegrationsterm	-0,51***	-0,61*	-0,66***	-0,23***	-0,80***	-0,70***
Step-Dummy-Variablen³⁾						
1984 Steuertarifserhöhung			0,06***			
1989 Steuertarifsenkung	-0,15***					
1993 Pensionsversicherungsbeiträge					0,31***	
1995 Folgen des EU-Beitritts			-0,08***			
2001 Verzinsung von Steuerrückständen		0,42***				
2002 Steuererleichterungen/Hochwasser		-0,39**				

Quelle: OeNB.

*** Signifikanzniveau 1% ** Signifikanzniveau 5% * Signifikanzniveau 10%; 1 = restringiert auf 1.

¹⁾ Alle Gleichungen wurden in Logarithmen geschätzt.

²⁾ Mit Ausnahme des Koeffizienten der direkten Steuern auf private Haushalte bezüglich Durchschnittseinkommen und der Arbeitslosenzahlungen bezüglich der Zahl der Arbeitslosen sind die ausgewiesenen Koeffizienten der makroökonomischen Basisvariablen nicht statistisch signifikant von 1 verschieden.

³⁾ Step-Dummy-Variablen korrigieren einmalige (herausragende) Veränderungen der Wachstumsraten.

Die Tabelle zeigt die ermittelten Elastizitäten/zyklischen Sensitivitäten gemäß den kurzfristigen Schätzgleichungen. Generell ist eine Elastizität der Quotient aus der prozentuellen Veränderung der zu erklärenden Variable (hier: Budgetkategorie) und der prozentuellen Veränderung der erklärenden Variable (hier: makroökonomische Basisvariable). Dadurch zeigt die Elastizität die prozentuelle Reaktion einer Budgetkategorie bei einer 1-prozentigen Veränderung ihrer makroökonomischen Basisvariable. Die Berücksichtigung von Dummy-Variablen reflektiert Besonderheiten (z. B. Steuerreformen und andere diskretionäre Maßnahmen) in der Entwicklung der Budgetkategorien und verbessert die Schätzergebnisse.⁴ Beispielsweise wurde das Aufkommen der indirekten Steuern im Jahr 1984 erheblich durch die Anhebung

der Mehrwertsteuersätze sowie durch Erhöhungen u. a. bei der Kfz-Steuer, beim Straßenverkehrsbeitrag für Schwerverkehr sowie der Schaumweinsteuer beeinflusst. Im Jahr 1995 dämpften zahlreiche steuerliche Maßnahmen infolge des EU-Beitritts das indirekte Steueraufkommen: z. B. Wegfall der Einfuhrumsatzsteuer, Übernahme des EU-Außenzolls.

Wie aus der Tabelle ersichtlich beträgt beispielsweise die ermittelte Elastizität der indirekten Steuern bezüglich des privaten Konsums 0,97. Das heißt, bei einer Erhöhung (Reduktion) des privaten Konsums um 1% steigt (sinkt) das indirekte Steueraufkommen um 0,97%.

¹ Bei der Berechnung der direkten Steuern auf private Haushalte wurde der Beobachtungszeitraum auf 1970 ausgeweitet.

² Leibrecht und Schneider (2006).

³ Gibt das Ausmaß der Anpassung (Rückkehr zum langfristigen Wachstumspfad nach einem Schock) innerhalb eines Jahres an.

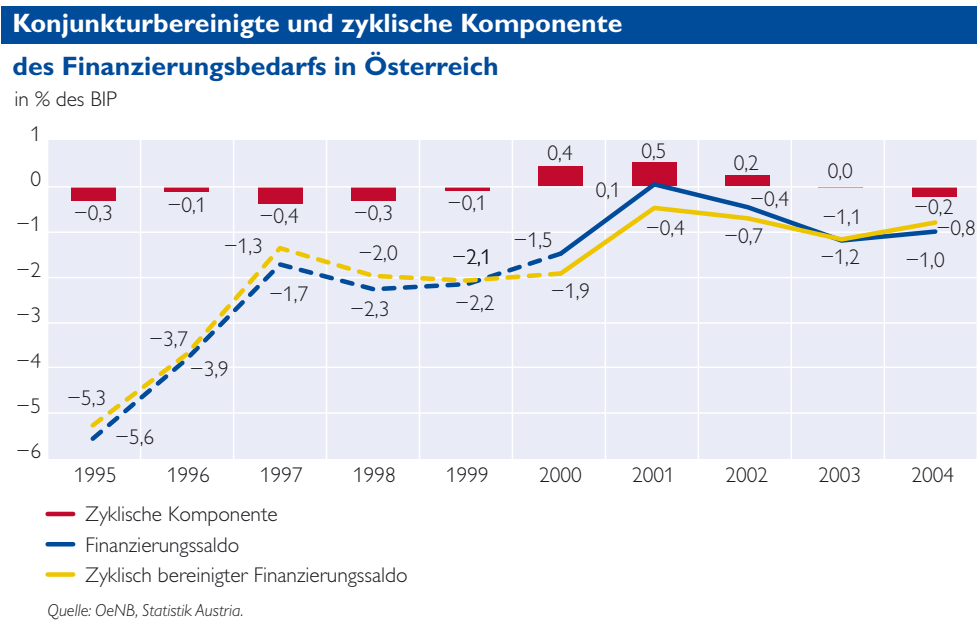
⁴ Im Rahmen umfassender Schätzungen wurden sämtliche, steuerlich relevante Reformen einbezogen, jedoch nur die damit korrespondierenden, statistisch signifikanten Dummies in den Schätzgleichungen angegeben.

Auf der Grundlage dieser geschätzten (Teil-)Beziehungen ergibt sich eine Sensitivität des Budgetsaldos bezüglich BIP in Höhe von 0,38. Demnach führt eine Abweichung des BIP im Ausmaß von 1% vom langfristigen Wachstumspotenzial zu einer rein zyklisch bedingten Reaktion des Budgetsaldos in Höhe von 0,38% des BIP.⁷

Ebenso lässt sich anhand der Ergebnisse eine Zerlegung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos in die struk-

turelle und zyklische Komponente vornehmen (siehe Grafik 1). Im Vergleich zu anderen Staaten ist in Österreich der öffentliche Finanzierungssaldo nur in geringem Umfang durch die zyklische Komponente bestimmt. Dies ist vor allem auf den geringen Progressionsgrad des Steuersystems insgesamt sowie auf die geringen Konjunkturschwankungen zurückzuführen (Url, 2000).

Grafik 1



⁷ Zur Herleitung der Sensitivität siehe Bouthevillain et al. (2001).

2.4 Interpretation der geschätzten Budgetelastizitäten

Eine Steueraufkommenselastizität nahe 1 ist bei Steuern und Abgaben zu erwarten, die durch einen proportionalen Steuersatz gekennzeichnet sind. Bei einem proportionalen Steuersatz ist die Höhe des Durchschnittssteuersatzes unabhängig von der Höhe der sie beeinflussenden makroökonomischen Basis (Bemessungsgrundlage), Durchschnitts- und Grenzsteuersatz entsprechen einander. Progressive Steuern sind durch eine Elastizität von größer 1 gekennzeichnet, weil Durchschnitts- und Grenzsteuersatz mit Zunahme der Bemessungsgrundlage steigen. Mit zunehmendem Progressionsgrad (Quotient zwischen dem Grenzsteuersatz und dem Durchschnittssteuersatz) steigt auch die Höhe der Elastizität (Lehner, 2002).

Die Elastizität der *direkten Steuern auf private Haushalte* bezüglich der Durchschnittseinkommen (Summe der beiden in der Tabelle „Koeffizienten der dynamischen Schätzgleichung (Elastizitäten)“ angegebenen Koeffizienten) von größer 1 spiegelt die Dominanz der progressiv ausgestalteten Einkommensteuern (Lohnsteuer und veranlagte Einkommensteuer) in dieser Einnahmenkategorie wider. Durch die Hinzurechnung der Selbstständigen zum Haushaltssektor liefert auch das um ein Jahr verzögerte Durchschnittseinkommen eine statistisch signifikante Erklärung zur Entwicklung des Steueraufkommens, da Einkünfte der Selbstständigen in der Regel über die veranlagte Einkommensteuer besteuert werden. Da die Steuererklärung bis 31. März (sind im Einkommen lohnsteuerpflichtige Einkünfte enthalten, bis 15. Mai) des

Folgejahres beim Finanzamt eingereicht werden muss, ist das Steueraufkommen des laufenden Jahres auch von der Einkommenssituation des vergangenen Jahres abhängig. Die Schätzergebnisse der verschiedenen nationalen und internationalen Institutionen für die Elastizität der direkten Steuern auf private Haushalte Österreichs weichen zum Teil beträchtlich voneinander ab (z. B. Url, 2000; Girouard und Andre, 2005). Dies lässt sich zum Großteil durch erhebliche Unterschiede im jeweils zugrunde gelegten Datenset, wie z. B. bezüglich der Sektorabgrenzung, Bereinigungen oder des Beobachtungszeitraums, erklären.

Bei den *direkten Steuern auf Unternehmen* ist es aufgrund der fehlenden Linearität des Steueraufkommens zum Unternehmensgewinn (angesichts der Möglichkeit von Verlustvorträgen oder Verlustrückträgen; in Österreich besteht nur die Möglichkeit von Verlustvorträgen) kaum möglich, die Höhe der Elastizität a priori einzugrenzen. Für Österreich wird diese Budgetkategorie durch die erforderlichen Bereinigungs-schritte im Wesentlichen auf die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer reduziert. Durch die Proportionalität der Körperschaftsteuer (Einheitssteuersatz iHv 34%, ab 2005: 25%) ist jedoch grundsätzlich von einer Elastizität nahe 1 auszugehen. Der in diesem Zusammenhang ausgewiesene Wert von 0,9 erfüllt diese Eigenschaft.⁸

Im Rahmen der *indirekten Steuern* wäre aufgrund des hohen Anteils an Proportionalsteuern ebenfalls eine Elastizität bezüglich des privaten Konsums von etwa 1 anzunehmen. Allerdings spricht die Existenz von indirekten Mengensteuern aufgrund deren geringerer Proportionalität zum priva-

⁸ Der durchgeführte Wald-Test zur Überprüfung des Koeffizienten bestätigt zudem, dass der Koeffizient nicht statistisch signifikant von 1 verschieden ist.

ten Konsum für eine Elastizität unter 1 – und damit für die Plausibilität des Schätzergebnisses für die indirekten Steuern von 0,97. Erhöht sich etwa der private Konsum ausschließlich preisbedingt und bleibt damit die nachgefragte Menge konstant, bleibt die Entwicklung des Steueraufkommens hinter der Entwicklung des nominalen privaten Konsums zurück.

Die Entwicklung der *Sozialversicherungsbeiträge* wird grundsätzlich von der Entwicklung der Löhne und Gehälter, der Zahl der Pflichtversicherten (Beschäftigten) sowie von der Höhe der Höchstbeitragsgrundlage bestimmt. Da in Österreich Fixsätze bis zur Erreichung der so genannten Höchstbeitragsgrenze (die von etwa 8% der Beschäftigten überschritten wird) bei der Ermittlung der Sozialversicherungsbeiträge zur Anwendung kommen (Proportionalität), entspricht auch hier der geschätzte Koeffizient von 0,99 bezüglich des Durchschnittseinkommens der ökonomischen Theorie.

Das Schätzergebnis für die Elastizität der *Zahlungen an Arbeitslose* bezüglich der Zahl der Arbeitslosen beträgt 0,9. Diese Beziehung wird u. a. auch durch die tendenziell zunehmende Verweildauer in der Arbeitslosigkeit bestimmt. Längerfristig Arbeitslose erhalten unter dem Titel der Notstandshilfe geringere Transferleistungen, wodurch eine Elastizität von kleiner 1 zu erwarten ist.

In Österreich wurde in der Vergangenheit die jährliche Anpassung der *Pensionszahlungen* nach § 108 ASVG an die Entwicklung des Durchschnittseinkommens (nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge, so genannte Nettolohnanpassung) gekoppelt.⁹ Daraus folgt eine Elastizität von 1, die auch durch die Schätzergebnisse bestätigt wird.

Die ermittelten Elastizitäten werden in Tabelle 2 zusammengefasst und den Ergebnissen der Europäischen Zentralbank (EZB) für Österreich (Bouthevillain et al., 2001 bzw. Url, 2000) gegenübergestellt.¹⁰

Tabelle 2

Vergleich geschätzter Elastizitäten mit EZB-Ergebnissen für Österreich

Budgetkategorie	Makroökonomische Basisvariable	Bericht	Bouthevillain et al. (2001) bzw. Url (2000)
Direkte Steuern auf private Haushalte	Beschäftigung	1,00	1,00
	Durchschnittseinkommen	1,30	1,34
Direkte Steuern auf Unternehmen	Unternehmensgewinne	0,90	1,11
	Privater Konsum	0,97	0,93
Sozialversicherungsbeiträge	Beschäftigung	1,00	1,00
	Durchschnittseinkommen	0,99	0,90
Arbeitslosenzahlungen	Zahl der Arbeitslosen	0,88	0,91
Pensionszahlungen	Durchschnittseinkommen	0,98	1,00

Quelle: Bouthevillain et al. (2001), Url (2000), OeNB.

⁹ Ab 2004 erfolgt eine Anpassung nach der Inflationsrate.

¹⁰ Von einer Gegenüberstellung der Elastizitäten mit den Schätzergebnissen der OECD wurde aufgrund der Verwendung unterschiedlicher Ansätze (u. a. Unterschiede bei der Abgrenzung des Datensets, der verwendeten Makrovariablen oder des Beobachtungszeitraums) Abstand genommen.

3 Analyse struktureller Finanzierungssalden

3.1 Der analytische Rahmen

Zur Bestimmung von bedeutenden Einflussfaktoren auf die Entwicklung öffentlicher Finanzen in Österreich wird auf der Grundlage eines disaggregierten Ansatzes sowohl auf die Betrachtung des Finanzierungssaldos (bzw. des Primärsaldos) als auch auf die Betrachtung einzelner Einnahmen- und Ausgabenkategorien abgestellt. Dabei werden zuerst einzelne Budgetpositionen – analog zur Ermittlung des zyklisch bereinigten Finanzierungssaldos im Rahmen des zweiten Kapitels – um konjunkturbedingte Einflüsse, aber auch um temporäre Maßnahmen bereinigt. Die ermittelten strukturellen Einnahmen und Ausgaben werden als Einnahmen- und Ausgabenquoten ausgewiesen, allerdings in Prozent des nominellen Trend-BIP (Tabelle 3).¹¹ Darauf folgend werden die Triebkräfte für die jährlichen Veränderungen der strukturellen Einnahmenquoten analysiert, indem die Wachstumsbeiträge von Faktoren berechnet werden, die den Großteil der Gesamtveränderung erklären sollen (Tabelle 4):

- *Abweichung der Entwicklung der Budgetkategorie von der Entwicklung der zugrunde liegenden Makrovariable (Fiscal Drag):* Sofern die Elastizität der Einnahmenkategorie bezüglich ihrer Basisvariablen ungleich 1 ist, entwickelt sich das Aufkommen einer Steuer anders als die ihr zugrunde liegende Steuerbasis (Fiscal Drag). Das Zustandekommen des Fiscal Drag soll

anhand zweier Beispiele erklärt werden: Die Lohnsteuer ist üblicherweise progressiv ausgestaltet und weist daher eine Aufkommenselastizität von größer 1 auf, anhand derer sich ein positiver Fiscal Drag zeigen lässt: Da Progressionsstufen (unterschiedliche Steuersätze gestaffelt nach der Einkommenshöhe) in der Regel mit fixen nominellen Eckwerten eingeführt werden, führen sowohl Lohnzuwächse, die nur Inflationsabgeltungen darstellen, als auch Reallohn erhöhungen zu einem Hineinwachsen eines zunehmenden Teils der Einkommen in höhere Tarifstufen. Durch die nominelle Veränderung des Durchschnittseinkommens erhöht sich folglich der Anteil des Steueraufkommens an der Bemessungsgrundlage überproportional. Allerdings kann etwa ein rein inflationsbedingtes Ansteigen der makroökonomischen Basisvariablen (Steuerbasis) auch von einem relativen Zurückbleiben des Steueraufkommens begleitet sein (negativer Fiscal Drag). Dies gilt insbesondere für Verbrauchsteuern, die mengenbasiert eingehoben werden (z. B. Mineralölsteuer oder Alkoholsteuer).

Der Beitrag des Fiscal Drag zur Veränderung der strukturellen Einnahmenquote einer Einnahmenkategorie kann vereinfacht wie folgt ermittelt werden:¹²

$\frac{(\varepsilon - 1)g_t R_{t-1}}{Y_t}$, wobei ε die Elastizität der Einnahmenkategorie R bezüglich ihrer makroökonomischen Basisvariablen bezeichnet. g repräsentiert

¹¹ Üblicherweise werden Fiskalindikatoren zur besseren (internationalen) Vergleichbarkeit mit dem BIP zu laufenden Marktpreisen in Beziehung gesetzt. Durch die zyklische Bereinigung der Budgetkategorien erfolgt eine Darstellung der Einnahmen- und Ausgabenkategorien bzw. des Finanzierungssaldos bei unterstellter wirtschaftlicher Normallage, d. h. auf dem Niveau des Trend-BIP. Durch die Verwendung des nominellen Trend-BIP wird folglich die Konsistenz der einfließenden Datensätze sichergestellt.

¹² Ausführliche formale Darstellung zur Veränderung struktureller Einnahmenquoten siehe Kremer et al. (2005).

- tiert die nominelle Trend-Wachstumsrate der Steuerbasis, Y das nominelle Trend-BIP und t die Zeitperiode. Sofern die geschätzte Elastizität ungleich 1 ist, existiert ein Fiscal Drag, der durch $(\varepsilon - 1)$ charakterisiert ist. Dieser wird mit der Veränderung der strukturellen Einnahmenquote $\left(\frac{g_t R_{t-1}}{Y_t}\right)$ multipliziert, um dessen Beitrag zur Gesamtveränderung zu erhalten.
- *Entkopplung der Steuerbasis vom BIP:* Damit wird die Abweichung der Trend-Wachstumsrate der Steuerbasis (makroökonomische Basisvariable) von jener des nominellen Trend-BIP erfasst. Sollte das Trend-BIP stärker wachsen als die Steuerbasis, wird die darauf zurückzuführende Verringerung der Steuereinnahmen in Prozent des BIP als Entkopplungseffekt ausgewiesen. Darin spiegelt sich mitunter auch das Bestreben, die preisliche Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern, wider. So hat in Deutschland die Lohnmoderation der letzten Jahre zu einer klaren Entkopplung der Steuerbasis für die Lohnsteuer (Lohnsumme) von der allgemeinen BIP-Entwicklung geführt. Der Beitrag des Entkopplungseffekts zur Veränderung der strukturellen Einnahmenquote (der einzelnen Einnahmenkategorien) berechnet sich wie folgt: $\frac{(g_t - \gamma_t) R_{t-1}}{Y_t}$, wobei (zusätzlich zur bisherigen Notation) γ die Wachstumsrate des nominellen Trend-BIP kennzeichnet. Bei einer Abweichung (Entkopplung) der beiden Wachstumsraten ($g_t - \gamma_t \neq 0$) existiert dieser Effekt und erklärt analog zum Ausmaß der Abweichung einen Teil der Veränderung der strukturellen Einnahmenquote.
 - *Einnahmenseitige Auswirkungen von Gesetzesänderungen:* Haben Gesetzesänderungen Auswirkungen auf die Einnahmen aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen der öffentlichen Haushalte, wird dies ebenfalls separat ausgewiesen. So fließt die Änderung eines Steuersatzes infolge einer Steuerreform mit dem erwarteten/geschätzten Einnahmeneffekt (in Prozent des Trend-BIP) in die Analyse ein.
 - *Restgröße (Residuum):* Lässt sich die Gesamtveränderung einzelner Einnahmenkategorien nicht zur Gänze durch die Summe der drei Einflussfaktoren erklären, wird eine Restgröße (Residuum) ermittelt. Diese bildet sodann den Ausgangspunkt für die Identifikation möglicher Sonderfaktoren, die noch zur Klärung der Gesamtveränderung in die Betrachtung einbezogen werden müssen/können.
- Grundsätzlich gilt, dass eine spezifische Einnahmenkategorie dann einen Beitrag zur Konsolidierung des Budgets leistet, wenn ihre strukturelle Einnahmenquote steigt; geht diese Quote zurück, verschlechtert sich die öffentliche Finanzsituation.
- Im Rahmen der Ausgabenkategorien wird keine detaillierte Zerlegung vorgenommen. Mit Ausnahme der Zahlungen an Arbeitslose, die zyklisch bereinigt werden, gehen sämtliche Ausgabenpositionen direkt in Tabelle 4 ein. Eine Ausgabenkategorie trägt zur Budgetkonsolidierung bei, sofern die strukturelle Ausgabenquote dieser Kategorie (Ausgabenkategorie in Prozent des Trend-BIP) sinkt. Durch die Verwendung des nominellen Trend-BIP anstelle des nominellen BIP wird der Konjunkturinfluss auch im Nenner der Ausgabenquoten herausgefiltert.

3.2 Zerlegung der Fiskalentwicklung – Ergebnisse 2000 bis 2004

In der folgenden Analyse werden die erwähnten Determinanten der Veränderung des so definierten strukturellen Budgetsaldos für Österreich ab dem Jahr 1999 betrachtet. Den Aus-

gangspunkt für die Zerlegung der Einnahmen- und Ausgabenquoten in die zuvor erwähnten Komponenten bildet Tabelle 3. Die Gesamteinnahmen und -ausgaben des öffentlichen Sektors werden in Prozent des nominellen Trend-BIP erfasst, wobei bereits um

Tabelle 3

Gesamteinnahmen und -ausgaben des öffentlichen Sektors in Österreich, bereinigt um zyklische Einflussfaktoren und temporäre Maßnahmen

in % des Trend-BIP

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Defizit (-) oder Überschuss (+)	-2,3	-2,1	-0,9	-0,6	-0,9	-0,9
<i>Gesamteinnahmen</i>	52,0	50,9	50,7	50,1	49,4	49,2
Laufende Einnahmen insgesamt	51,7	50,7	50,5	49,9	49,2	49,1
Kapitaleinnahmen insgesamt	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
<i>Gesamtausgaben</i>	54,3	53,0	51,6	50,7	50,2	50,2
Laufende Ausgaben insgesamt	50,1	49,5	47,9	47,3	47,2	46,6
Kapitalausgaben insgesamt	4,2	3,5	3,7	3,4	3,0	3,5
Primärdefizit (-) oder Primärüberschuss (+)	1,3	1,6	2,7	2,8	2,2	2,0
Defizit (-) oder Überschuss (+)	-2,3	-2,1	-0,9	-0,6	-0,9	-0,9
Zinszahlungen	3,6	3,7	3,6	3,4	3,1	3,0
Laufende Einnahmen insgesamt	51,7	50,7	50,5	49,9	49,2	49,1
<i>Direkte Steuern</i>	13,3	13,2	14,1	13,5	13,5	13,4
von Unternehmen (S.11+S.12)	2,1	2,3	2,9	2,4	2,4	2,4
von privaten Haushalten (S.14+S.15)	11,2	10,8	11,3	11,1	11,1	11,0
<i>Indirekte Steuern</i>	15,8	15,2	15,1	15,3	14,8	14,8
davon Umsatzsteuer	8,5	8,1	8,0	8,1	7,8	7,9
davon Energiesteuern	1,6	1,6	1,7	1,7	1,8	1,8
<i>Sozialversicherungsbeiträge</i>	17,1	16,7	16,3	16,2	16,2	16,3
davon Dienstgeberbeiträge	7,2	7,0	6,8	6,8	6,8	6,8
davon Dienstnehmerbeiträge	6,2	6,1	6,1	6,0	6,0	6,0
<i>Sonstige laufende Transfereinkommen</i>	2,5	2,6	2,9	2,9	2,7	2,6
davon Zinseinkünfte	0,6	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7
<i>Veräußerungen</i>	3,0	2,9	2,0	2,0	2,0	2,0
Laufende Ausgaben insgesamt	50,1	49,5	47,9	47,3	47,2	46,6
<i>Laufende Transfers</i>	30,0	29,8	30,3	30,1	30,2	29,9
<i>Sozialausgaben</i>	23,7	23,7	23,4	23,7	23,9	23,8
davon Pensionszahlungen – COFOG 10.2.0	3,6	3,5	3,4	3,5	3,7	3,8
davon Arbeitslosengeld – COFOG 10.5.0	0,0	0,1	0,1	-0,0	-0,0	-0,1
Beihilfen	3,5	3,4	3,5	3,7	3,7	3,3
Sonstige laufende Transferzahlungen	2,8	2,7	3,4	2,7	2,6	2,7
<i>Zinsen</i>	3,6	3,7	3,6	3,4	3,1	3,0
<i>Arbeitnehmerentgelte</i>	11,3	11,1	9,8	9,5	9,5	9,4
davon Dienstgeberbeiträge zur Sozialversicherung	0,8	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8
<i>Intermediärverbrauch</i>	5,2	4,9	4,2	4,3	4,4	4,4
Bruttoersparnis	1,6	1,2	2,5	2,6	2,0	2,4
Kapitaleinnahmen insgesamt	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
davon Kapitalsteuern	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Kapitalausgaben insgesamt	4,2	3,5	3,7	3,4	3,0	3,5
Investitionen der öffentlichen Hand	1,7	1,5	1,2	1,3	1,2	1,3
Sonstiger Nettoerwerb nichtfinanzieller Aktiva	-0,0	-0,4	-0,0	-0,0	-0,1	0,0
Kapitaltransfers	2,5	2,5	2,6	2,1	1,9	2,3

Quelle: Kremer et al. (2005), OeNB.

**Veränderung der um zyklische und temporäre Einflüsse bereinigten Gesamteinnahmen
und -ausgaben des öffentlichen Sektors in Österreich**

in % des Trend-BIP

	2000	2001	2002	2003	2004	2000 bis 2004	Durchschnitt 2000 bis 2004
Unbereinigter Budgetsaldo; Verbesserung (+), Verschlechterung (-)¹⁾	0,7	1,8	-0,5	-0,9	0,0	1,1	0,2
Zyklische Komponente	0,5	0,1	-0,3	-0,3	-0,2	-0,1	0,0
Temporäre Maßnahmen	0,0	0,5	-0,5	-0,3	0,1	-0,2	0,0
Budgetsaldo; Verbesserung (+), Verschlechterung (-)	0,2	1,2	0,4	-0,3	-0,1	1,3	0,3
Zinszahlungen	0,2	-0,1	-0,2	-0,3	-0,1	-0,6	-0,1
davon aufgrund des gestiegenen/gefallenen Durchschnittszinssatzes	0,1	-0,1	-0,2	-0,2	0,0	-0,5	-0,1
davon aufgrund der Schuldenstandsveränderung	0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
Primärsaldo; Verbesserung (+), Verschlechterung (-)	0,3	1,1	0,1	-0,6	-0,2	0,8	0,2
Gesamteinnahmen	-1,1	-0,2	-0,6	-0,8	-0,1	-2,7	-0,5
Direkte Unternehmenssteuern	0,2	0,5	-0,4	0,0	0,0	0,3	0,1
Fiscal Drag	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0
Abkopplung der Steuerbemessungsgrundlage vom BIP	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,4	0,1
Gesetzesänderungen	0,0	0,5	0,3	0,0	0,1	0,9	0,2
Residuum	0,2	0,0	-0,9	-0,1	-0,2	-0,9	-0,2
Direkte Steuern von privaten Haushalten	-0,4	0,4	-0,2	0,0	-0,1	-0,2	0,0
Fiscal Drag	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,4	0,1
Abkopplung der Steuerbemessungsgrundlage vom BIP	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0
Gesetzesänderungen	-0,5	0,4	0,0	0,0	-0,1	-0,3	-0,1
Residuum	0,0	0,0	-0,2	-0,1	0,0	-0,2	0,0
Sozialversicherungsbeiträge	-0,4	-0,4	-0,1	0,0	0,1	-0,8	-0,2
Fiscal Drag	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Abkopplung der Steuerbemessungsgrundlage vom BIP	0,0	-0,6	-0,2	-0,1	0,0	-0,9	-0,2
Gesetzesänderungen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0
Residuum	-0,3	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Indirekte Steuern	-0,5	-0,1	0,1	-0,4	0,0	-0,9	-0,2
Fiscal Drag	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0
Abkopplung der Steuerbemessungsgrundlage vom BIP	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	-0,2	0,0
Gesetzesänderungen	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,1	-0,1	0,0
Residuum	-0,5	0,0	0,2	-0,3	-0,1	-0,7	-0,1
Steuern und Sozialversicherungsbeiträge insgesamt	-1,1	0,4	-0,6	-0,5	0,0	-1,7	-0,3
Fiscal Drag	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,3	0,1
Abkopplung der Steuerbemessungsgrundlage vom BIP	0,0	-0,6	-0,1	0,0	-0,1	-0,8	-0,2
Gesetzesänderungen	-0,6	0,9	0,3	-0,2	0,2	0,6	0,1
Residuum	-0,5	0,1	-0,8	-0,3	-0,2	-1,8	-0,4
Nicht steuerbezogene Einnahmen²⁾	0,0	-0,6	0,0	-0,3	-0,1	-1,0	-0,2
Primärausgaben insgesamt	-1,4	-1,3	-0,7	-0,2	0,1	-3,5	-0,7
Sozialausgaben	0,0	-0,3	0,3	0,2	-0,1	0,1	0,0
davon Pensionszahlungen	-0,1	0,0	0,1	0,2	0,1	0,2	0,0
davon Arbeitslosengeld	0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0
davon soziale Sachtransfers	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0
Beihilfen	-0,1	0,2	0,1	0,0	-0,3	-0,2	0,0
davon EU-Beihilfen ³⁾	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Arbeitnehmerentgelte	-0,3	-1,3	-0,2	-0,1	-0,1	-2,0	-0,4
Intermediärverbrauch	-0,3	-0,7	0,1	0,1	0,0	-0,8	-0,2
Investitionen der öffentlichen Hand	-0,2	-0,4	0,1	-0,1	0,1	-0,5	-0,1
Sonstiges ⁴⁾	-0,6	1,2	-1,1	-0,3	0,5	-0,3	-0,1
davon Beitrag zum EU-Budget ⁵⁾	-0,1	0,0	-0,1	0,0	-0,1	-0,3	-0,1
Nachrichtlich:							
Gesundheitsausgaben ⁶⁾	0,0	-0,2	0,1	0,0	0,0	-0,2	0,0
Trendwachstum des realen BIP	2,2	2,1	2,0	1,9	2,0	x	2,0
Veränderung des BIP-Deflators	1,8	1,8	1,3	1,4	1,9	x	1,6
Veränderung der Anzahl der öffentlich Bediensteten	-0,5	-11,1	-0,6	-0,5	-0,4	x	-2,6

Quelle: Kremer et al. (2005), OeNB.

¹⁾ Veränderung des unbereinigten Saldos; Anteil der zyklischen Komponente und der temporären Maßnahmen in Prozent des nominellen BIP. Etwaige geringfügige Differenzen zwischen Veränderungen der bereinigten Budgetquote und Veränderungen der unbereinigten Budgetquote abzüglich der zyklischen Komponente und der temporären Maßnahmen (jeweils in Relation zum nominellen BIP) sind auf die unterschiedlichen Nennergrößen zurückzuführen.

²⁾ Sonstige laufende Transfers, Veräußerungen und Kapitaleinnahmen insgesamt.

³⁾ Mit EU-Mitteln gedeckte Ausgaben in der Kategorie „Beihilfen“.

⁴⁾ Andere laufende Transfers, sonstiger Nettoerwerb nichtfinanzieller Aktiva und Vermögenstransfers.

⁵⁾ Bei Nettoszählern: Nettobeitrag zum EU-Budget minus mit EU-Mitteln finanzierte Ausgaben, die nicht in die Kategorie „Sonstiges“ fallen. Bei Nettoempfängern: mit EU-Mitteln finanzierte „sonstige“ Ausgaben.

⁶⁾ Sozialbeihilfen, soziale Sachtransfers und sonstige laufende Transfers im Rahmen des staatlichen Gesundheitswesens.

zyklische Einflussfaktoren sowie um temporäre Maßnahmen (z. B. Investitionszuwachsprämie, Ausgaben im Rahmen der Hochwasserkatastrophe etc.) bereinigt wurde.

Im Zeitraum von 2000 bis 2004 verbesserte sich der strukturelle, d. h. der um zyklische Effekte und um temporäre Maßnahmen bereinigte Finanzierungssaldo des Gesamtstaats von $-2,1\%$ auf $-0,9\%$ des Trend-BIP. Diese Entwicklung ist zum einen auf die reduzierten Zinszahlungen zurückzuführen, zum anderen aber auch auf den in den Jahren 2001 und 2002 stark gestiegenen Primärüberschuss. Der strukturelle Primärüberschuss verschlechterte sich zwar in den darauf folgenden Jahren wieder sukzessive, lag allerdings auch 2004 noch deutlich über dem Wert des Jahres 2000.

Die Budgetkonsolidierung wurde trotz deutlichen Rückgangs der strukturellen Einnahmenquote von $50,9\%$ auf $49,2\%$ des Trend-BIP erzielt.¹³ Während im Jahr 2001 vor allem die Quote der Verkäufe (Sales) sank, verringerten sich in den Folgejahren auch die Abgabenquoten, insbesondere jene der Unternehmenssteuern und der direkten Steuern auf private Haushalte. Aber auch die strukturelle Sozialversicherungsbeitragsquote und die strukturelle indirekte Steuerquote sind rückläufig.

Tabelle 4 gibt die Veränderungen einzelner Budgetkategorien (Einnahmen- und Ausgabenquoten), gegliedert nach vier Erklärungskomponenten, wieder. Die Analyse der strukturellen Einnahmenquote zeigt, dass das progressiv ausgestaltete Tarifsystem der Lohn- bzw. Einkommensteuer

einen positiven Beitrag zur Entwicklung des strukturellen Primärsaldos (*Fiscal Drag*) liefert. Hingegen liefern die Unternehmenssteuern (hier: Körperschaftsteuer) aufgrund der ermittelten Elastizität von kleiner 1 einen leicht negativen Beitrag. Die Mengensteuern, für einen negativen Fiscal Drag im Rahmen der indirekten Steuern verantwortlich, spielen keine bedeutende Rolle. Insgesamt kompensiert der positive Fiscal Drag bei den direkten Steuern auf private Haushalte den geringen negativen Fiscal Drag bei den anderen betrachteten Steuerkategorien.

Die *Entkopplung der betrachteten Steuerbasen vom BIP* wird im Wesentlichen nur im Rahmen der Entwicklung der Einnahmen aus den Sozialversicherungsbeiträgen sichtbar, insbesondere im Jahr 2001. Die starke Entkopplung der Steuerbasis Lohnsumme (Durchschnittseinkommen mal Beschäftigung) im Jahr 2001 ist vor allem auf die Entwicklung im öffentlichen Sektor zurückzuführen. Wesentlich dürfte in diesem Zusammenhang die neue Berechnungsmethode der imputierten Sozialversicherungsbeiträge, die ab dem Jahr 2001 eingesetzt wird, sein.¹⁴ Zusätzlich setzte 2001 auch eine Redimensionierung der öffentlichen Beschäftigung durch die Nichtnachbesetzung des natürlichen Abgangs (Pensionierungen) sowie durch eine Ausgliederungswelle ein, nachdem die Bundesregierung in den beiden Regierungsprogrammen 2000 bis 2003 bzw. 2003 bis 2006 Zielvorgaben zum Personalstand formulierte. Verbunden mit nur moderaten Lohnerhöhungen im öffentlichen

¹³ Die unbereinigte Einnahmenquote steigt im Jahr 2001 deutlich an, was zum Großteil auf Einnahmen steigernde temporäre Maßnahmen zurückzuführen ist.

¹⁴ Nachdem bei der Ermittlung der Lohnsumme vom Arbeitnehmerentgelt ausgegangen wird, lösen Veränderungen bei der Berechnung imputierter Sozialversicherungsbeiträge Entkopplungseffekte aus.

Sektor sank die Lohnsumme insgesamt um 5%, während das Trend-BIP um 4% wuchs. Obwohl im privaten Sektor eine – wenn auch geringe positive Entkopplung zu beobachten ist¹⁵ (d. h. die Lohnsumme wächst schneller als das BIP) – reicht der Effekt nicht, um die Entwicklung im öffentlichen Sektor zu kompensieren. Nachdem im privaten Sektor die Entkopplung bis 2003 durchwegs positive Vorzeichen aufwies, so scheint diese Entwicklung nun gestoppt. Nun wächst auch im privaten Sektor die Lohnsumme langsamer als das BIP. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass das BIP-Wachstum in den letzten Jahren primär durch Nettoexporte bedingt war; dieser große, positive Wachstumsbeitrag ist nicht unbedingt im gleichen Maß für die Entwicklung der Lohnsumme verantwortlich.

Obwohl direkte Steuern auf private Haushalte aufgrund derselben makroökonomischen Basis eingehoben werden, ist eine vergleichbare Entkopplung nicht ersichtlich. Eine Erklärung für die höhere Abkopplung im Rahmen der Sozialversicherungsbeiträge wäre – abgesehen vom methodisch bedingten Sonderfall im Jahr 2001 –, dass mit der Pensionierung zwar weiterhin Lohnsteuerpflicht besteht (das Aufkommen kaum geringer ausfällt, nachdem die Pensionszahlungen z. B. im öffentlichen Dienst am letzten Aktivbezug orientiert sind), hingegen das Sozialversicherungsaufkommen durch den Wegfall der Pensions- und Unfallversicherungsbeiträge deutlich geschmälert wird.

Der Großteil der Veränderungen im Rahmen einzelner Einnahmenkate-

gorien wird durch Auswirkungen von *Gesetzesänderungen* erklärt. Der Einfluss dieser Erklärungskomponente liegt auf der Einnahmenseite jährlich zwischen 0,2% und 0,9% des Trend-BIP. In jedem Jahr des Beobachtungszeitraums wird die Bedeutung der anderen Erklärungsansätze durch den Einfluss der Gesetzesänderungen dominiert. Beispielsweise führte die Einführung der Verzinsung von Steuer rückständen von 5,75% p. a. im Jahr 2001 zu einem positiven strukturellen Effekt. Die Angst vor einer Verzinsung ihres Steuerrückstands veranlasste Unternehmen zu einer Zahlung an die Steuerbehörde im Ausmaß von rund 1 Mrd EUR. Diese Verbesserung der Steuermoral bewirkte einen anhaltenden, rechtzeitigen Ausgleich anfallender Steuerschulden, der sich über den gesamten Beobachtungszeitraum erstreckte. Dieser längerfristige Effekt der Gesetzesänderung schwächte sich aber im Zeitverlauf tendenziell ab. Im Jahr 2002 machten sich weitere gesetzliche Änderungen (z. B. Abschaffung des Investitionsfreibetrags, Begrenzung des Verlustvortrags) bemerkbar, die das Aufkommen zusätzlich erhöhten.

Demgegenüber steht die Tarifreform bei der Lohnsteuer und veranlagten Einkommensteuer im Jahr 2000, die das Steueraufkommen privater Haushalte und in weiterer Folge auch den Primärüberschuss dämpfte. Im Jahr 2001 bewirkten z. B. die Reduktion von Absetzbeträgen im Rahmen der Lohn- und Einkommensteuer sowie die Anhebung der Einkommensteuervorauszahlungen einen positiven Beitrag auf der Einnahmenseite.

Die durch die vorliegenden Schätzungen nicht erklärten Zusammen-

¹⁵ Offenbar blieb eine deutlich sichtbare positive Abkopplung als Folge der Ausgliederungen im privaten Sektor aus, nachdem bei der Entwicklung der Beschäftigung im privaten Sektor die Pensionsreform 2000 zu einer „Gegenbewegung“ führte.

hänge (*Residuen*) fallen grundsätzlich niedrig aus, wodurch der Erklärungswert der drei angeführten Aspekte meist hoch einzustufen ist. Vereinzelt erreicht die Residualgröße allerdings eine Größenordnung von bis zu 0,9 Prozentpunkten des BIP, wie z. B. bei den Unternehmenssteuern im Jahr 2002. Der sprunghafte Anstieg der Körperschaftsteuereinnahmen 2001 (mit nachhaltiger Wirkung) wurde mit der zuvor erwähnten Verzinsung ausstehender Steuerschulden erklärt. Die Annahmen über die längerfristigen Effekte im Bereich der Unternehmensbesteuerung wurden aber für das darauf folgende Jahr deutlich überschätzt. Der in der Erklärungsrubrik „Gesetzesänderungen“ für 2002 ausgewiesene positive Wachstumsbeitrag ist daher nicht in der Lage, die tatsächliche Entwicklung zu erklären, was zwangsläufig zu einer Erhöhung des Residuums führt.

Grundsätzlich stellt die makroökonomische Basisvariable der Unternehmensgewinne nur eine ungenügende Annäherung für die tatsächliche Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer dar. Daher ist zu erwarten, dass das Residuum der direkten Unternehmenssteuern am deutlichsten ausfällt.

Das verhältnismäßig große, negative Residuum im Rahmen der Sozialversicherungsbeiträge könnte durch den Wegfall der Sozialversicherungsbeiträge auf der Grundlage des Entgeltfortzahlungsgesetzes bedingt sein. Die Anhebung des Pensionsversicherungsbeitrags der Beamten im Jahr 2000, die insbesondere ab 2001 zu Mehreinnahmen führte, sowie der Wegfall der beitragsfreien Mitversicherung von kinderlosen Ehepartnern könnten im Jahr 2001 eine Rolle spielen und für das positive Residuum verantwortlich zeichnen. Diese Einträge sollten

eigentlich im Rahmen der Erklärungskomponente „Gesetzesänderungen“ ausgewiesen werden. Allerdings konnten diese Maßnahmen mangels verlässlicher Schätzungen über die budgetären Auswirkungen nicht direkt erfasst werden und schlugen demnach im Residuum durch.

Eine ebenso detaillierte Analyse der Ausgabenstruktur ist aufgrund der generell viel diskretionärerem Ausgestaltung der öffentlichen Ausgaben leider nicht möglich. Prinzipiell ist eine Konsolidierung bei sinkender Einnahmenquote nur dann möglich, wenn die Ausgabenquote ebenfalls rückläufig ist. Im Beobachtungszeitraum sank die strukturelle Ausgabenquote von 53,0% auf 50,2% des Trend-BIP. Strukturelle Einsparungen wurden vor allem beim Aufwand für Beamte und bei den Vorleistungen erzielt.

4 Schlussfolgerungen

Auf Grundlage der in dieser Studie ermittelten Budgetelastizitäten führt eine Abweichung des BIP im Ausmaß von 1% vom langfristigen Wachstumspotenzial zu einer rein zyklisch bedingten Reaktion des österreichischen Budgetsaldos in Höhe von 0,38% des BIP.

Die geschätzte Elastizität der direkten Steuern auf private Haushalte bezüglich der Durchschnittseinkommen von 1,3 spiegelt die Dominanz der progressiv ausgestalteten Einkommensteuern wider. Durch die Proportionalität der Körperschaftsteuer ist eine Elastizität der direkten Steuern auf Unternehmen bezüglich Unternehmensgewinne von 1 zu erwarten und wird durch die ermittelte Elastizität von 0,9 bestätigt. Die Elastizität der indirekten Steuern bezüglich des privaten Konsums von 0,97 berücksichtigt sowohl den hohen Anteil von Proportionalsteuern als auch den Einfluss von Mengensteuern. Der enge Zusam-

menhang der Budgetkategorien „Sozialversicherungsbeiträge“ sowie „Pensionszahlungen“ bezüglich des Durchschnittseinkommens kommt durch die Elastizitäten in Höhe von 0,99 bzw. 1 zum Ausdruck. Die Elastizität der Zahlungen an Arbeitslose bezüglich der Zahl der Arbeitslosen von 0,9 wird durch die tendenziell zunehmende Verweildauer in der Arbeitslosigkeit bestimmt. Die ökonometrisch geschätzten Kurz- und Langfristbeziehungen zwischen einzelnen Budgetkategorien und ihren jeweiligen Makrobasisvariablen sind durchwegs statistisch signifikant. Darüber hinaus entsprechen sie den Erwartungen auf der Grundlage der Steuertheorie.

Sowohl die konjunkturellen Schwankungen der österreichischen Wirtschaft als auch die Reaktion des Finanzierungssaldos auf diese Schwankungen sind in Österreich vergleichsweise geringer als in anderen Staaten, wie z. B. in den skandinavischen Ländern (siehe z. B. Bouthevillain, 2001). Daraus folgt eine vergleichsweise größere Bedeutung struktureller Einnahmen- und Ausgabenentwicklungen für die Erklärung des unbereinigten Finanzierungssaldos.

Zwischen 2000 und 2004 verbesserte sich der strukturelle, d. h. der um zyklische Effekte und um temporäre Maßnahmen bereinigte Finanzierungssaldo des Gesamtstaats von $-2,1\%$ auf $-0,9\%$ des Trend-BIP. Dies ist zum einen auf die verringerten Zinszahlungen zurückzuführen, zum anderen aber auch auf den in den Jahren 2001 und 2002 stark gestiegenen Primärüberschuss. Die Budgetkonsolidierung wurde trotz eines deutlichen Rückgangs der strukturellen und um temporäre Maßnahmen bereinigten Einnahmenquote von $50,9\%$ auf $49,2\%$

des Trend-BIP erzielt, die strukturelle und um temporäre Maßnahmen bereinigte Ausgabenquote sank von $53,0\%$ auf $50,2\%$ des Trend-BIP – strukturelle Einsparungen wurden vor allem beim Aufwand für Beamte und bei den Vorleistungen erzielt.

Der Fiscal Drag (Abweichung der Entwicklung der Budgetkategorien von der Entwicklung der jeweils zugrunde liegenden Makrovariable) liefert insgesamt einen positiven, wenngleich nur geringen, Beitrag zur Entwicklung des strukturellen Primärsaldos in Österreich. Dies ist durch die Beschaffenheit des österreichischen Steuersystems bedingt: Der Anteil der progressiv ausgestalteten Abgabenarten ist verhältnismäßig gering und ihr Progressivitätsgrad zudem klein. Dennoch liefert das progressiv ausgestaltete Tarifsystem der Lohn- und Einkommensteuer einen positiven Beitrag zur Entwicklung des strukturellen Primärsaldos. Diese Abgabenarten überkompensieren den negativen Einfluss der Körperschaftsteuer sowie der Mengensteuern (als Teilaggregat der indirekten Steuern) auf den Fiscal Drag.

Die Entkopplung der jeweiligen Makrovariablen vom BIP spielt für die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Österreich eine untergeordnete Rolle und nimmt nur im Einzelfall nennenswerte Ausmaße an.

In Österreich erklären diskretionäre Maßnahmen (auf der Grundlage von Gesetzesänderungen) weitgehend die Entwicklung des strukturellen Primärsaldos. Während des Beobachtungszeitraums (2000 bis 2004) führten zahlreiche diskretionäre Maßnahmen sowohl zu Mehr- als auch zu Mindereinnahmen.

Literaturverzeichnis

- Bouthevillain, C., P. Cour-Thimann, G. van den Dool, P. Hernández de Cos, G. Langenus, M. Mohr, S. Momigliano und M. Tujula. 2001.** Cyclically Adjusted Budget Balances: An Alternative Approach. In: EZB Working Paper 77.
- Brandner, P. und L. Diebalek. 2000.** Zerlegung von Budgetsalden in strukturelle, konjunkturelle und diskretionäre Komponenten. Projektbericht. WIFO.
- Girouard, N. und C. Andre. 2005.** Measuring Cyclically Adjusted Budget Balances in OECD Countries. In: Economics Department Working Paper 434. OECD.
- Kremer, J., C. R. Braz, T. Brosens, G. Langenus, S. Momigliano und M. Spolander. 2005.** A Disaggregated Framework for the Analysis of Structural Developments in Public Finances. Mimeo.
- Kremer, J. und K. Wendorff. 2004.** Germany after the Qualification for EMU: A Disaggregated Approach to the Analysis of Structural Public Finance Developments. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 73/3. 358–370.
- Lehner, G. 2002.** Längerfristige Entwicklung der Steuern und Abgaben in Österreich. Studie des Österreichischen Wirtschaftsforschungsinstituts im Auftrag der Wirtschaftskammer Österreich. WIFO.
- Leibrecht, M. und M. Schneider. 2006.** The OeNB Macroeconomic Model. Mimeo.
- Url, T. 2000.** Report on Cyclically Adjusted Budget Balances: The Case of Austria. Projektbericht. WIFO.