

flussbeck-economics

Kritische Analysen und Kommentare zu Wirtschaft und Politik

Der seltsame Umsatzsteuerschwund in Österreich und die Probleme „amtlicher Berechnungen“

Heiner Flassbeck · Freitag den 11. Dezember 2015

Ein Gastbeitrag von Erich Schaffer

Vorbemerkung von Heiner Flassbeck

Unser Leser Erich Schaffer aus Österreich kritisiert in dem folgenden Beitrag aufgrund eigener Berechnungen die Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung in Österreich. Wir laden hiermit Experten der amtlichen Statistik in Österreich oder anderen Ländern ein, sich mit seinen Thesen auseinanderzusetzen. Wie auch immer diese Diskussion ausgeht, es ist generell ein großes Problem, dass diese für die Volkswirtschaft so bedeutenden Berechnungen, die wir am Beispiel anderer Länder schon häufig in Frage gestellt haben (für Spanien insbesondere, aber auch für Deutschland), in Hinterzimmern der Statistischen Ämter stattfinden und niemand nachprüfen kann, wie diese Ergebnisse zustande kamen. Zu fordern ist, dass die Statistischen Ämter ihre gesamte Berechnungsgrundlage der Öffentlichkeit zugänglich machen, so dass sich außenstehende Experten damit kritisch auseinandersetzen können. Zumindest müssen unabhängige Institute in die Lage versetzt werden, anhand des exakt gleichen Datensatzes, der der amtlichen Statistik zur Verfügung stand, jeweils eine Parallelberechnung des BIP vorzunehmen.

Auch wenn sie die essentielle Grundlage für alle wirtschaftspolitischen Überlegungen darstellen, so werden sie doch selten kritisch diskutiert; jene Wirtschaftsdaten, die uns staatliche Statistikämter regelmäßig zur Verfügung stellen. Dabei lassen sich gewisse Spannungsverhältnisse, die sich aus der vorhandenen Konstellation ergeben, schlecht von der Hand weisen. Wenn eine öffentlich-rechtliche Behörde, auf deren personelle Besetzung die jeweilige Regierung trotz formeller Unabhängigkeit sehr wohl Einfluss nehmen kann, maßgeblich Erfolg oder Misserfolg der Regierungsarbeit bezeugen soll, dann besteht die Gefahr von moral hazard. So wechselte etwa der jetzige Generaldirektor der Statistik Austria, Konrad Pesendorfer, direkt aus dem Kabinett des Bundeskanzlers Faymann in seine neue Position.

Andererseits erinnerten uns eben erst die Revisionen im Rahmen des ESVG 2010, welche ja durchwegs zu freilich rein statistischen Steigerungen der Wirtschaftsleistung führten, dass Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR) keine exakte Wissenschaft ist. Vieles ist eine Frage der Definition oder Interpretation. Und

für die interessierte Öffentlichkeit bleibt vieles im Verborgenen.

Eine bemerkenswerte Haltung nimmt etwa das deutsche Statistische Bundesamt ein. Zur Frage warum der Umfang der expliziten Zuschätzung der Schattenwirtschaft zum BIP vehement nicht veröffentlicht wird, erklärt man in der Beilage zum BIP 2011:

„Da Zuverlässigkeit, Objektivität und wissenschaftliche Nachprüfbarkeit entscheidende Merkmale amtlicher Statistik sind, erscheinen amtliche Zahlen über die Schattenwirtschaft als Widerspruch in sich.“ [i] Das, obwohl diese Zahlen aber sehr wohl erhoben und letztlich eben dem BIP zugeschätzt werden, und dabei quantitativ nicht unbedeutend sein dürften. Eine solche Ausgangslage erweckt die verständliche Begehrlichkeit mehr zu erfahren und die behaupteten Daten verifizieren zu können. Glauben ist schließlich keine wissenschaftliche Disziplin. Es sei daher hier der Versuch unternommen sich dieser Ohnmacht zu widersetzen.

Da nun die Errechnung des BIP im Wesentlichen nach dem Produktionsansatz erfolgt und hierzu große Datenmengen nötig sind die nicht öffentlich zugänglich sind, und auch die Methoden hierzu sehr komplex sind, scheidet eine direkte Überprüfung aus.

Alternativ gibt es jedoch eine Vielzahl „realer Indikatoren“ die im Kern Abhängige der tatsächlichen Wirtschaftsleistung sind. Aus solchen Indikatoren lässt sich, unter der Eliminierung weiterer Störfaktoren, mit gewissen Unschärfen die Realität im Sinne eines intertemporalen Vergleichs nachbilden. Dieser Ansatz sollte zumindest ausreichen um grobe und systematische Abweichungen identifizieren zu können. Ferner ist es möglich, durch eine Einbeziehung einer Vielzahl solch „realer Indikatoren“ die jeweiligen Testergebnisse gegeneinander abzugleichen und, was ich jetzt nicht vorwegnehmen möchte, für den Fall quantitativ übereinstimmender Abweichungen eine sichere Aussage zu treffen.

Exemplarisch sei nun die Entwicklung der Umsatzsteuereinnahmen in Österreich untersucht. Die Umsatzsteuer in ihrer heutigen Form wurde 1973 eingeführt und sie verfügt über eine sehr breite Steuerbasis (privater und öffentlicher Konsum, private Investitionen, zum einem kleinen Teil aber auch betriebliche Investition). Diese Steuerbasis umfasst somit nicht nur einen großen Anteil an der gesamten Wirtschaftsleistung, dieser Anteil bleibt langfristig betrachtet auch recht konstant.

Unter den gegebenen Prämissen sollte das Umsatzsteueraufkommen langfristig und unter Berücksichtigung der gesetzlichen Bestimmungen (Änderungen der Steuersätze, sonstige aufkommensrelevante Bestimmungen) relativ zur Steuerbasis, und ferner zum BIP, konstant bleiben. Es gilt zu prüfen ob das auch so ist.

Um das tun zu können braucht es eine Reihe von Daten die nicht ohne weiteres verfügbar sind. Zunächst einmal braucht man eine Zeitreihe die die Entwicklung des BIP über den gesamten Zeitraum darstellt. Diese ist an sich nicht vorhanden, da die Statistik Austria seit der letzten Revision lediglich bis zum Jahr 1995 rückrechnet. Ältere Zeitreihen entsprechen aber nicht den aktuellen Methoden.[ii]

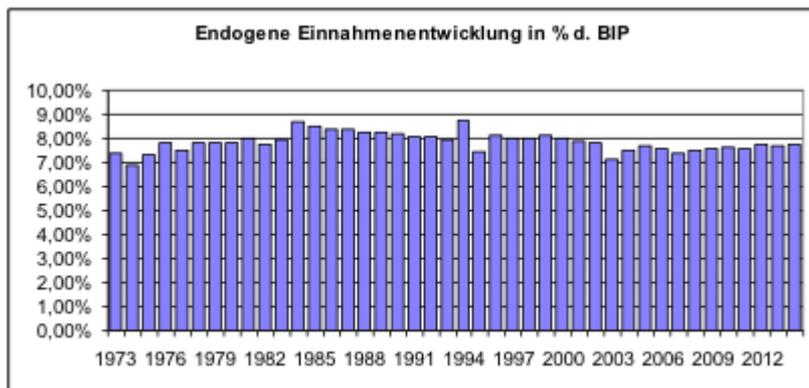
Das Problem lässt sich lösen, in dem man diese Zeitreihen logisch verknüpft. Man nimmt etwa den Effekt den die Revision auf den letzten Wert einer Zeitreihe hat und appliziert ihn auf alle Werte einer älteren, weiter zurückreichenden Zeitreihe. So

wurde beispielsweise das BIP des Jahres 1973 zeitnah auf 543,46 Mrd. Schilling^[iii] (39,5 Mrd. Euro) beziffert. Berücksichtigt man die seit damals getätigten Revisionen, die jeweils zu einer Erhöhung des BIP führten, dann errechnet sich so ein Wert von 42 Mrd. Euro.

Dann muss die Höhe des Umsatzsteueraufkommens bekannt sein. Das ist insofern problematisch, als das rund um die Einführung der Umsatzsteuer einige Sonderfaktoren (Vorratsentlastung, Investitionssteuer...)^[iv] ihr Aufkommen beeinflusst haben und die verfügbaren Steuerstatistiken^[v] hier nicht differenzieren. Für einen sinnvollen Vergleich ist aber ein „normalisiertes“ Aufkommen nötig.

Der damalige Finanzminister Androsch bezifferte das normalisierte Aufkommen der Jahre 1973 und 1974 auf 42 bzw. 49 Mrd. Schilling.^[vi] Nach eigenen Berechnungen dürfte sich jedoch ein normalisierter Wert von 42,5 (1973) bzw. 45,1 (1974) Mrd. ergeben. Das Aufkommen 1974 blieb tatsächlich deutlich (4,3 Mrd. Schilling) hinter den Erwartungen zurück was nicht schlüssig erklärt werden konnte. Die Rezession im Zuge der Ölkrise scheint hier stärker gewirkt zu haben, als dies den offiziellen Zahlen zu entnehmen ist. Als politische Konsequenz wurden 800 Steuerfahnder zu einer Umsatzsteuersonderprüfung ausgesandt, was das Aufkommen 1975 merklich erhöhte. Die zu Grunde liegenden Überlegungen und Berechnungen würden eine ausführliche Diskussion verdienen, wovon ich an dieser Stelle jedoch absehen möchte.^[vii]

Nun lässt sich darstellen, wie sich das Umsatzsteueraufkommen über den gesamten Zeitraum entwickelt hat, wobei das Ergebnis zunächst ziemlich unspektakulär aussieht. Sonderfaktoren die nur kurzfristig wirkten (etwa die Einführung und Abschaffung des 13. Umsatzsteuertermins) wurden dabei nicht normalisiert, da sie für die langfristige Betrachtung minder bedeutend sind.



Quellen: eigene Berechnungen, Statistik Austria (BIP Daten), OeNB und WiFo (Umsatzsteuerdaten), siehe Quellennachweis

Auffällig daran ist, dass das so ermittelte Aufkommen langfristig ziemlich stabil blieb. Im Jahr 1973 lag der Wert bei 7,36% des BIP (bei einem BIP von 543,36 Mrd. Schilling sogar 7,82%), 2014 sind es 7,74% gewesen.

Das ist allerdings irritierend, da ja bekannt ist, dass die Steuersätze über den Betrachtungszeitraum deutlich angehoben wurden (von 8/16% auf 10/20%). Man sollte meinen, dass dies zu einem nachhaltig erhöhten Aufkommen hätte führen müssen. Wobei diese Information aber rudimentär ist und man eigentlich wesentlich

präzisere Daten benötigt. Also betrachten wir die steuerrechtlichen Bestimmungen im Detail:

Jahr	Aufkommenseffekt	kumuliert	Steuersätze		Anmerkung
1973	100%	100%	8%	16%	Einführung Umsatzsteuer „neu“ mit 8% u. 16%
1976	+9,50%	109,50%	8%	18%	Erhöhung des Regelsatzes von 16 auf 18% ^[viii]
1978	+7,50%	117,71%	8%	18%	30% Einführung „Luxussteuer“, kein Vorsteuerabzug auf Dienstwagen ^{[ix][x]}
1981	+1,80%	119,83%	8%	18%	30% Steuersatz auf Energie von 8% auf 13% erhöht ^[xi]
1984	+15,60%	138,53%	10%	20%	32% Steuersätze von 8/18/30% auf 10/20/32% erhöht, Energie wird mit 20% besteuert ^[xii]
1987	-2,00%	135,75%	10%	20%	32% Streichung der Luxussteuer mit Ausnahme von Kfz ^[xiii]
1989	+1,00%	137,11%	10%	20%	32% Freie Dienstleistung von 10 auf 20% erhöht, ebenso Garagenmieten ^[xiv]
1992	-2,90%	133,14%	10%	20%	endgültige Abschaffung des Luxussteuer (Ersatz: NOVA) ^[xv]
1996	+3,70%	138,06%	10%	20%	Telefonie wird mit 20% steuerpflichtig ^[xvi] (Effekte teilweise schon davor durch Mobiltelefonie)
1997	+9,00%	150,49%	10%	20%	Abschaffung des Vorsteuerabzugs für Krankenkassen, Ausgleich durch §8 (2) Z 1 FAG ^[xvii]
2009	-1,20%	148,68%	10%	20%	Medikamente von 20% auf 10% ^[xviii]

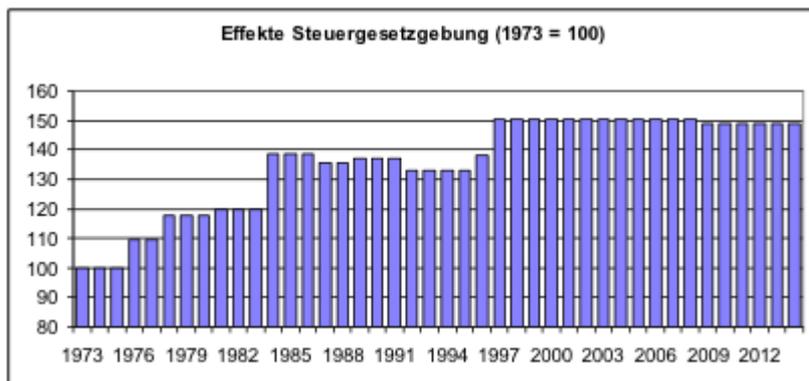
Diese Auflistung ist in ihrem Informationsgehalt recht verdichtet, und das Ergebnis mag überraschen. Erneut basieren diese Angaben auf eigenen Berechnungen, die jedoch sorgfältig gegen weitere Informationsquellen (insbesondere Publikationen des WIFO) abgeglichen wurden. Natürlich wäre auch diese Bewertungen ausführlich zu diskutieren und eine kritische Gegenprüfung wäre zu wünschen.

Dennoch dürfte einsichtig sein, dass die behauptete Steigerung der Steuerintensität um annähernd 50% nahe an der Wahrheit liegen muss. Denn außer Frage stehen zunächst jene 25% die sich aufgrund der Erhöhung der Steuersätze um jeweils 25% ergeben.

Dann gilt es die 1997 erfolgte unechte Umsatzsteuerbefreiung der Krankenkassen zu bedenken. Der Ausgleichsfond, der den Nachteil des verlorenen Vorsteuerabzugs kompensieren soll, wird aktuell jährlich mit rund 2 Mrd. Euro^[xix] dotiert. Dadurch alleine wurde das Aufkommen um weitere 9% dauerhaft erhöht, auch wenn dies von der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt blieb. So ergibt sich schon ein Faktor von

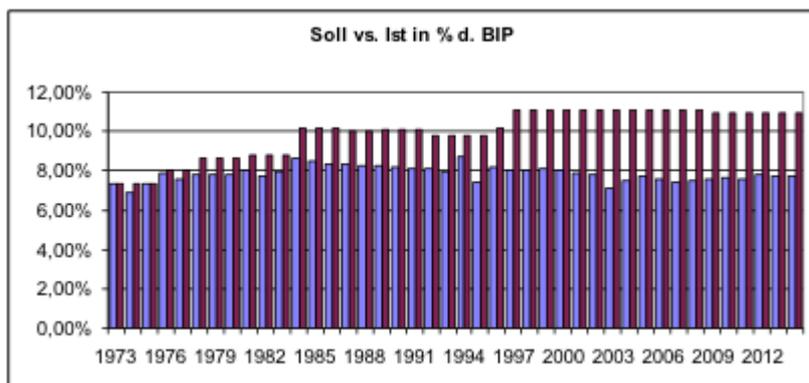
$1,25 * 1,09 = 1,3625$. Hinzu kommt die Steuerbarkeit von Telefonie, die Überführung von Energie vom ermäßigten- in den Regelsteuersatz oder die Streichung des Vorsteuerabzugs auf Firmenwagen, um die wichtigsten Faktoren zu nennen.

Grafisch aufgelöst sieht die Steuerintensität dann wie folgt aus:



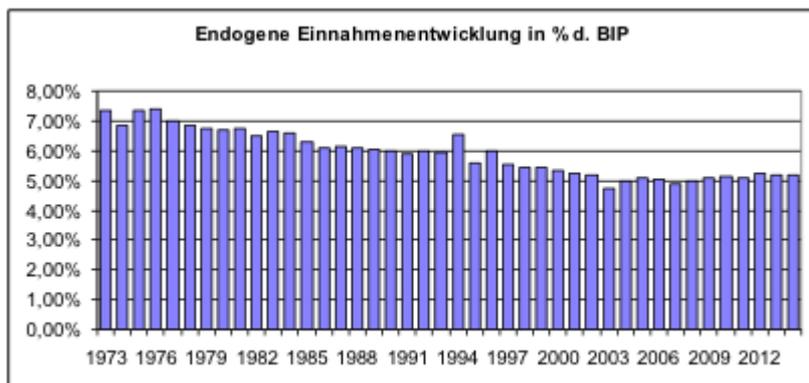
Quellen: eigene Berechnungen, OeNB und WiFo (Umsatzsteuerdaten), siehe Quellennachweis

Jetzt lassen sich die beiden Teilergebnisse gegenüberstellen. Etwa in Form eines Soll-Ist-Vergleichs...



Quellen: eigene Berechnungen, Statistik Austria (BIP Daten), OeNB und WiFo (Umsatzsteuerdaten), siehe Quellennachweis

..oder in dem man das tatsächliche Aufkommen durch die Steuerintensität dividiert, und so quasi die endogene Aufkommensentwicklung abbildet.



Quellen: eigene Berechnungen, Statistik Austria (BIP Daten), OeNB und WiFo (Umsatzsteuerdaten), siehe Quellennachweis

So oder so wird ein gravierendes Problem offenkundig; über den Betrachtungszeitraum hat sich das Aufkommen der Umsatzsteuer völlig losgelöst vom Wirtschaftswachstum bzw. der Entwicklung des nominellen BIP. Das stimmt auch, was allerdings zu zeigen wäre, für eine enger definierte Steuerbasis. Etwa ein Aggregat aus privatem und öffentlichem Konsum plus privater Bauinvestitionen.

Und die Diskrepanz ist beachtlich groß. So ergibt sich für das Jahr 2014 ein Soll Wert von 10,95% des BIP, oder 36,06 Mrd. Euro. Tatsächlich betrug das Aufkommen der Umsatzsteuer aber nur 25,47 Mrd. Ein systematischer Fehlbetrag von über 10,5 Mrd. Euro lässt sich nicht durch Umsatzsteuerbetrug oder sonstige Ausfälle erklären. Weder gibt es in der wissenschaftlichen Literatur Hinweise, wonach Umsatzsteuerbetrug und Schattenwirtschaft mehr als 2 Mrd. Euro ausmachen könnten, noch wäre dieses Phänomen innerhalb des beobachteten Zeitraums neu entstanden. So zeigte ja bereits der Erfolg der Sonderprüfung 1975, dass schon damals die Steuermoral viel Luft nach oben hatte. Tatsächlich wäre die kumulierte Umsatzsteuerlücke groß genug, um die gesamte Staatsverschuldung abzudecken. Das alleine sollte ausreichen um die Dringlichkeit dieser Frage zu veranschaulichen.

Ungeachtet der ursprünglichen Fragestellung gibt es zwei Möglichkeiten, den Widerspruch aufzulösen. Entweder man betrachtet die Steuereingänge als „fehlerhaft“, dann würde man wahlweise unvorstellbar große Steuerhinterziehung unterstellen (was einen enormen Handlungsbedarf seitens der Steuerbehörden ergäbe) oder einen sonstigen Faktor benennen müssen, der Ausfälle in der beschriebenen Größenordnung erklären könnte.

Oder aber man ortet das Problem im Nenner, was bedeuten würde, dass die durch Steuereingänge abgebildete wirtschaftliche Realität eine völlig andere ist, als durch das fortgeschriebene BIP behauptet. Schlimmer noch: Das um Steuerintensität und Inflation (im Sinne des VPI) bereinigte Umsatzsteueraufkommen legte zwischen 2014 und 1973 um lediglich 53,1% zu, während das reale Wirtschaftswachstum 140% betragen haben soll.

[i][i] Bruttoinlandsprodukt 2011 für Deutschland - Begleitmaterial zur Pressekonferenz, Statistisches Bundesamt

[ii] Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen 1995-2014, Statistik Austria - und ältere Ausgaben dieser Reihe

[iii] <http://www.wifo.ac.at/bibliothek/archiv/MOBE/1983StatUebersichten.pdf>

[iv] http://www.wifo.ac.at/bibliothek/archiv/MOBE/1974Heft03_109_180.pdf#page=16

[v] <https://www.oenb.at/isaweb/report.do?report=7.20>

[vi]

http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XIII/NRSITZ/NRSITZ_00080/imfname_101565.pdf#page=13

- [vii] http://www.wifo.ac.at/bibliothek/archiv/MOBE/1975Heft11_460_466.pdf
- [viii] http://www.wifo.ac.at/bibliothek/archiv/MOBE/1975Heft11_460_466.pdf
- [ix] http://www.wifo.ac.at/bibliothek/archiv/MOBE/1984Heft04_209_216.pdf
- [x] http://www.wifo.ac.at/bibliothek/archiv/MOBE/1977Heft09_466_473.pdf
- [xi] http://www.wifo.ac.at/bibliothek/archiv/MOBE/1980Heft11_564_570.pdf#page=6
- [xii] http://www.wifo.ac.at/bibliothek/archiv/MOBE/1983Heft11_679_687.pdf
- [xiii] http://www.wifo.ac.at/bibliothek/archiv/MOBE/1987Heft10_650_656.pdf

[xiv]

http://www.wifo.ac.at/bibliothek/archiv/MOBE/1988Heft11_610_622.pdf#page=10

[xv]

http://www.wifo.ac.at/bibliothek/archiv/MOBE/1992Heft04_164_208.pdf#page=39

[xvi] § 29 Abs. 1 sowie Abs. 2 Z 1 UStG entfallen durch BGBl. Nr. 201/1996. Diese normierten die Steuerfreiheit des durch den Bund betriebenen Fernmeldewesens

[xvii]

http://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=484&mime_type=application/pdf#page=2

[xviii]

http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20080925_OTS0032/oesterreichischer-apothekerverband-begruesst-mehrwertsteuer-senkung-auf-medikamente

[xix] Gebarungübersichten 2013, Kap. 6 Finanzausgleich, Statistik Austria

Dieser Beitrag wurde publiziert am Freitag den 11. Dezember 2015 um 10:13 in der Kategorie: [Allgemein](#), [Allgemeine Politik](#), [Prognosen](#), [Wachstum](#), [Wirtschaftspolitik](#).

Kommentare können über den [Kommentar \(RSS\) Feed](#) verfolgt werden.

Kommentare und Pings sind momentan geschlossen.