

EDITORIAL

Nachlese zur Steuerreformkommission

Die Medien geben sich enttäuscht: was hier herausgekommen sei, spotte der Bezeichnung „Reform“, man habe nichts anderes gemacht als ein bißchen Kosmetik, alle Gruppen hätten jedoch ihre Privilegien entschlossen verteidigt, da und dort seien Detailkorrekturen erfolgt und Härtefälle saniert worden, sonst aber sei alles beim alten geblieben. Die Rede ist von der Steuerreformkommission, die soeben ihre Arbeiten abgeschlossen und die Ergebnisse dem Finanzminister überreicht hat.

Dem Urteil der Presse haben wir wenig hinzuzufügen. Was die Kommission in dem Jahr ihrer Tätigkeit geleistet hat, ist wirklich alles andere als eine tiefgreifende, überzeugende und in sich geschlossene Steuerreform. Man könnte sogar streiten, ob sie ihrem zweiten Ziel, der Steuervereinfachung, näher gekommen ist als dem ersten.

Daß diese mageren Ergebnisse mit Enttäuschung kommentiert werden, ist das eigentlich Überraschende an der Angelegenheit. Denn wer die Entstehung dieser Kommission und ihre Tätigkeit in diesem Jahr genauer verfolgt hat, dem mußte von Anfang an klar sein, daß hier kein anderes Ergebnis erzielt werden konnte.

Die Idee einer Steuerreform ging ursprünglich vom Bundeskanzler aus und wurde aufgrund der zunehmenden Lohnsteuerbelastung von den Gewerkschaften aufgegriffen. Der Finanzminister, der eine Steuerreform aufgrund der budgetären Situation gar nicht wollte, wurde erst durch die dadurch initiierte Diskussion zur Einberufung einer Steuerkommission veranlaßt.

Als es dann soweit war, saßen sich im Finanzministerium nicht weniger als 180 sogenannte Steuerexperten gegenüber. Der Gedanke ist nicht von der Hand zu weisen, daß es zu dieser großen Zahl von eingeladenen „Steuerfachleuten“ vor allem deshalb gekommen ist, um einen Handlungsablauf in Gang zu setzen, der üblicherweise mit Sprichwörtern wie „Viele Köche verderben den Brei“ oder „Viele Hunde sind des Hasen Tod“ charakterisiert wird.

Vielleicht hätte die Größe der Kommission ohnehin gereicht, um angesichts der vielschichtigen Interessenslage und komplizierten Materie eine zielführende Dis-

kussion in jedem Fall zu behindern. Die Zusammensetzung der Kommission bot jedoch noch einen zweiten Schutz gegen zu viel Reform. Fast dreißig Mitglieder sind im Berufsleben Wirtschaftsprüfer und Steuerberater, über sechzig weitere sind Unternehmer oder Unternehmervertreter, während die Arbeitnehmer in allen Arbeitsgruppen zusammen nicht einmal zehn Vertreter hatten. Während man von Steuerberatern aus einsichtigen Gründen den Willen zu einer wirklichen Steuervereinfachung wohl nicht erwarten kann – jede Vereinfachung macht sich sofort beim eigenen Einkommen bemerkbar –, ging die Strategie der Unternehmer und ihrer Interessenvertreter von Anfang an auf einen Abbau der Steuerbelastung der „Wirtschaft“, die, wie in dieser Zeitschrift mehrmals gezeigt wurde, ohnehin seit den „goldenen sechziger Jahren“ erheblich zurückgegangen ist. In dem Klima, das dadurch in den wichtigsten Unterkommissionen entstand, war an eine gedeihliche Arbeit nicht mehr zu denken. Die Arbeitnehmervertreter waren im wesentlichen vollauf damit beschäftigt, die Forderungen der Unternehmervertreter einigermaßen zu neutralisieren. Jedenfalls ist es nicht verwunderlich, daß um alle wichtigen Fragen der Steuerpolitik – echte Vereinfachung, Reduzierung der Grenzsteuerbelastung, verbessertes Investitionsförderungssystem – ein weiter Bogen gemacht wurde bzw. alle Versuche, solche Fragen zu diskutieren, boykottiert wurden.

Die ausgesparten Themen wie Grenzsteuerbelastung, Investitionsbegünstigung und Entwicklung eines neuen Steuersystems sollen nun nach Abschluß der eigentlichen Arbeit der Kommission von einzelnen Untergruppen weitergeführt werden. Ob hier sehr viel zu erwarten ist, muß dahingestellt bleiben. Denn zum einen hat sich die Zusammensetzung der neuen Arbeitsgruppen nicht so verändert, um Anlaß zu Optimismus zu geben. Zum anderen hat sich die Kommission trotz der gewaltigen Zahl von Arbeitspapieren nie ernsthaft mit der Frage beschäftigt, wie reformierungsbedürftig denn das Steuersystem insgesamt sei. (Diese Frage wurde in einem Grundsatzpapier zwar angeschnitten, jedoch nie wirklich diskutiert.) Und völlig unbeachtet blieb die Frage, ob eine Steuerreform in der gegenwärtigen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Situation möglich und wünschenswert sein kann. Die große Bedeutung dieser Fragestellung soll mit einigen Anmerkungen erläutert werden.

Die Reformbedürftigkeit des österreichischen Steuersystems liegt wohl mehr im subjektiven Belastungsge-

fühl begründet als in der tatsächlichen Steuerbelastung. Denn welche Belastungsquoten und internationalen Vergleiche man auch betrachtet, Österreich liegt durchaus im Mittelfeld, nur bei der Unternehmens- und Vermögensbesteuerung befinden wir uns sogar am untersten Tabellenende. Einer relativ gemäßigten Durchschnittsbesteuerung stehen jedoch Grenzsteuerbelastungen gegenüber, die bei Durchschnittsverdienern schon bei etwa 40 Prozent liegen. Vielleicht mehr als anderswo ist das österreichische Steuersystem anfällig für gruppenspezifische Interventionen. Es gehört geradezu zu den wirtschaftspolitischen Spielregeln, sich steuerliche Vorteile zu sichern und den Einbau spezifischer steuerlicher Begünstigungen in die Steuergesetzgebung durchzusetzen. Das Steuersystem wurde schließlich durch diese Zugeständnisse an die verschiedensten Interessensgruppen derart verändert, daß heute in der Regel weniger als die Hälfte des Einkommens als Bemessungsgrundlage dient. Dabei stehen den Einkommen- und Körperschaftsteuerpflichtigen viel größere Möglichkeiten offen als den unselbständig Beschäftigten. Das Ergebnis einer solchen Entwicklung ist klar: um trotz der zahllosen Sonderbestimmungen zu einem befriedigenden Steueraufkommen zu gelangen, müssen die Steuersätze entsprechend hoch angesetzt werden. Jedes zusätzliche Einkommen einer großen Zahl Steuerpflichtiger liegt damit im Bereich hoher Progression und erzeugt subjektiv das Gefühl starker Besteuerung.

Eine rationale Systemreform müßte daher darauf drängen, diese Steuerbefreiung möglichst umfassend zu eliminieren, die Steuersätze zu senken und damit die Kluft zwischen Grenz- und Durchschnittsteuersatz zu minimieren. Eine solche Lösung würde das Steuersystem übersichtlicher und einfacher machen und den Verwaltungsaufwand entscheidend senken. Auch gesamtwirtschaftlich spräche einiges dafür: denn unser jetziges Steuersystem hat gerade bei der Unternehmensbesteuerung dazu geführt, daß Investitionsentscheidungen, die an sich aus betriebswirtschaftlichen Motiven getroffen werden sollten, in immer stärkerem Maß von steuerlichen Gesichtspunkten beeinflußt werden, ja daß in vielen Fällen Steuerberater bei wichtigen betrieblichen Entscheidungsfindungsprozessen großen Einfluß haben. Daß damit wohl kaum wichtige betriebliche Weichenstellungen für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft vorgenommen werden können, versteht sich von selbst.

Eine rationale Steuergesetzgebung der eben vorge-

schlagenen Art hat jedoch viele Feinde. Einen Abbau der steuerlichen Begünstigungen fürchten vor allem diejenigen, die den größten derartigen „Besitzstand“ zu verteidigen haben. Dies sind die Selbständigen und die Unternehmer, denen es subjektiv natürlich völlig gleichgültig ist, ob ihr Begünstigungsbesitz volkswirtschaftlich effizient ist oder nicht. Doch sind sie natürlich nicht die einzigen, denn auch die Arbeitnehmer profitieren, wenn auch in geringerem Ausmaß, von verschiedenen Steuerbefreiungen.

Abgesehen vom Denken in Besitzständen ist aber auch der Umstand zu berücksichtigen, daß die Steuerbegünstigungen der verschiedenen Gruppen äußerst unterschiedlich und keineswegs gleich hoch sind. Eine umfassende Steuerreform müßte daher zu starken Steuerausfällen führen. Denn jene Gruppen, die den größten Besitz an Begünstigungen haben, werden einer Änderung nur dann zustimmen, wenn sie nach der Reform zumindest genauso gut gestellt sind wie vorher. Damit kommen aber auch diejenigen, die bisher keine oder nur wenige Privilegien hatten, nun in den Genuß der Steuersenkung. Eine Steuerreform dieser Art müßte also eine so starke Steuersatzänderung mit sich bringen, daß alle Gruppen davon profitieren. Sie wäre damit eine Art Vertrag zu Lasten des Staates, der auf Staatseinnahmen verzichtet, noch dazu in unbekannter, unkalkulierbarer Höhe, denn große Steueränderungen bergen immer große Unsicherheitsmomente in sich, was die Höhe der Steuereinnahmen anlangt.

Dieser Überlegung ist es wohl zuzuschreiben, daß dem Finanzminister von Anfang an kaum an einer echten Steuerreform gelegen sein konnte, und das – von seiner Warte aus gesehen – mit gutem Recht. Der österreichische Staatshaushalt steht nun schon fast sechs Jahre im Dienste der Erhaltung der Vollbeschäftigung, und diese Aufgabe hat in den Budgetstrukturen deutliche Spuren hinterlassen. Die Staatsschuld, die Ende 1974 erst 61 Milliarden Schilling betrug, wird bis zum Jahresende 1980 auf 270 Milliarden Schilling angewachsen sein. Allein die Zinsbelastung wird heuer 18 Milliarden Schilling betragen, das sind über 7 Prozent der dem Bund zustehenden Einnahmen, etwa genau so viel wie für den Bereich Straßenbau ausgegeben wird. Auch für die unmittelbare Zukunft ist kaum eine Änderung zu erwarten. Denn selbst wenn es gelingt, das Defizit des Bundeshaushalts im engeren Sinne abzubauen – und die internationale Konjunkturlage sowie die Erfordernisse des Arbeitsmarktes sprechen dagegen –

kommen in den nächsten Jahren neue Belastungen in Milliardenhöhe dazu, für die budgetäre Vorsorge getroffen werden muß. Es handelt sich hier beispielsweise um das Fälligwerden von Tilgungszahlungen der Straßen-sondergesellschaften, die nicht durch entsprechende Mauteinnahmen gedeckt werden können und daher das Bundesbudget erheblich belasten werden.

Das Geld für eine große Steuerreform ist nicht da. Trotzdem liefen die Vorschläge der überwiegenden Zahl der Arbeitsgruppen aufgrund des starken numerischen Übergewichts der Unternehmervertreter im wesentlichen auf eine Senkung der Steuern hinaus. Dabei – dies muß mit aller Deutlichkeit gesagt werden – griff das Finanzministerium in keiner Phase bremsend ein, denn obwohl Arbeitnehmervertreter immer wieder vom Ministerium Steuerausfallschätzungen verlangten und auch zugesichert erhielten, warteten sie letzten Endes doch vergeblich darauf.

Die wenigen echten Vereinfachungsvorschläge der Kommission werden wohl in absehbarer Zeit gesetzliche Berücksichtigung finden. Vom großen Rest der Ergebnisse ist nur zu hoffen, daß er möglichst bald der Vergessenheit anheimfällt. Befriedigend ist dieses Ergebnis natürlich nicht. Über kurz oder lang wird sich der Finanzminister doch mit der Frage der Steuerreform und -senkung beschäftigen müssen. Wenn keine weiteren Maßnahmen getroffen werden, wird die Belastung der Lohneinkommen mit Lohnsteuer im Jahre 1983 auf über 12 Prozent gestiegen sein, bei Berücksichtigung der Sozialversicherungsbeiträge sogar auf über 25 Prozent (ohne Dienstgeberanteil). Bei ohnehin geringen Bruttolohnzuwächsen wird diese Entwicklung eine Korrektur erfordern, wie hoch das Defizit des Bundeshaushalts auch sein mag.

Da sich die Steuerlast in den letzten 20 Jahren doch sehr zum Nachteil der Unselbständigen verschoben hat, wären die Ausfälle an Lohnsteuer durch die Beseitigung übermäßiger Begünstigungen anderer Einkommensbezieher zu kompensieren. Dies wären etwa die Abschaffung der vorzeitigen Abschreibung, die Erhöhung der Vermögens- und Erbschaftsbesteuerung (Vermögens- und Erbschaftssteuer bringen gegenwärtig nicht mehr als 5 Milliarden Schilling an Einnahmen) sowie – und dies ist aus Gründen der Steuergerechtigkeit besonders wichtig – eine Beendigung der de-facto-Steuerfreiheit der Landwirtschaft. Die Landwirtschaft ist zur Zeit mit einem Aufkommen von kaum mehr als 500 Millionen Schilling am Steuerertrag beteiligt. Diese Steuerfreiheit

erscheint aus prinzipiellen Gründen nicht gerechtfertigt und wird besonders fragwürdig, wenn man bedenkt, daß innerhalb der Landwirtschaft ungeheure Einkommensunterschiede bestehen und eine Steuerbefreiung aller sich daher zum Nachteil gerade der Ärmsten auswirkt. Auch hier sollte der Grundsatz der Förderung einkommenschwacher Schichten – Bauern in Berggebieten und in wenig fruchtbarer Lage – gelten und nicht die undifferenzierte Begünstigung aller, unabhängig wie hoch ihr Einkommen ist.

Diese zweitbeste Lösung – Korrektur der Steuerlastverschiebung ohne totale Beseitigung aller Ausnahmeregelungen bei gleichzeitiger Senkung des Tarifs – hätte den Vorteil, daß das Aufkommensrisiko für den Staat beträchtlich gemildert werden könnte. Beide Varianten erfordern aber die Überwindung beträchtlicher politischer Hindernisse, da die Betroffenen ihre Begünstigungen kaum kampflos aufgeben werden und eine heftigere Auseinandersetzung wahrscheinlich unvermeidlich ist. Am wahrscheinlichsten ist daher nach wie vor das Herumdoktern an Symptomen – vor allem Erhöhung der Absatzbeträge und/oder Verbreiterung der Einkommensstufen –, das aber außer einem Verschieben der Probleme auf die mittlere Zukunft kaum etwas bringen wird.