

## EDITORIAL

# Steuerreform: Kulturrevolution unwahrscheinlich

Es scheint, daß die Aufgabe einer Steuerreform in relativ kurzen Abständen aktuell wird. So gab es in den letzten fünfzehn Jahren mindestens zwei Wellen von Änderungen der Steuergesetzgebung, die die jeweilige Regierung als »Reformwerk« verstanden wissen wollte: die sogenannten »Wachstumsgesetze« 1967 und die »Modernisierung« der Umsatz- und Einkommensbesteuerung 1972 bis 1974 (Einführung der Mehrwertsteuer und der Individualbesteuerung 1973, Lohn- und Einkommensteuerreform 1975). Diesen Reformen war eine verhältnismäßig einheitliche Orientierung gemeinsam; im ersteren Fall die Förderung des Wirtschaftswachstums, im zweiten die Modernisierung des Systems (Anpassung an die EG, Abschaffung der an patriarchalische Zeiten erinnernde Form der Haushaltsbesteuerung, Abschaffung der Ledigensteuer) und die Senkung der Steuerbelastung.

Vor allem den veränderten wirtschaftlichen Gegebenheiten ist es zuzuschreiben, daß die Intensität von Diskussion und Polemik über Steuerfragen seit der letzten Reformwelle kaum je wirklich nachgelassen hat. Mit der Einsetzung der Steuerreformkommission wurde nunmehr der offizielle Auftakt für eine Überprüfung des gesamten Steuersystems gegeben. Daß es diesmal schwieriger sein wird, eine praktikable Grundlage für die kommende Reform zu finden, soll im folgenden dargelegt werden.

### Problemstellung

Das Problem besteht offensichtlich *nicht* darin, daß die Abgabenbelastung kurzfristig ins unerträgliche gewachsen ist. Zwar ist langfristig und insbesondere seit 1975 ein Anstieg der volkswirtschaftlichen Steuerquote festzustellen. Die Lohnsteuerbelastung stieg zwischen 1970 und 1978 von 9 auf 11 Prozent, also bedeutend langsamer als zwischen 1960 und 1970 (von 4,75 auf 9 Prozent).<sup>1</sup> Es ist ein Paradoxon, an das man sich fast schon gewöhnt hat, daß von der Unternehmerseite das lauteste Weh-

klagen über die Steuerbelastung ertönt, obwohl sie heute eher besser dran ist als vor zehn Jahren: bei den Unternehmensgewinnen läßt sich nämlich statistisch überhaupt keine Zunahme der Belastung feststellen. Vielmehr dürfte die Steuerquote der Gewinne in der Nachrezessionszeit (seit 1975) mit knapp über 20 Prozent deutlich unter jener der sechziger Jahre liegen.<sup>2</sup>

Demnach dürfte die vielzitierte »Zunahme der Belastung« mehr ein psychologisches als ein ökonomisches Phänomen sein — wozu eine Reihe von Faktoren beitragen. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf die wachsende Disparität zwischen Durchschnitts- und Grenzsteuersatz bei der Lohn- und Einkommensbesteuerung. »Im Zeitraum 1960 bis 1977 hat sich beim Durchschnittseinkommen der Unterschied zwischen Grenzsteuersatz und Durchschnittssteuersatz von 17,5 auf 27,5 Prozentpunkte vergrößert.«<sup>3</sup> Der Grenzsteuersatz für das Durchschnittseinkommen stieg im gleichen Zeitraum von 23,6 auf 38 Prozent. Eine Rolle spielt ferner der fast schon zum Überdruß bekannte Umstand, daß Zölle und die alte Allphasen-Umsatzsteuer dem Konsumenten kaum in störender Weise bewußt wurden. Hingegen wird die Mehrwertsteuer in der Regel auf der Rechnung separat ausgewiesen, so daß etwa beim Autokauf jeder Käufer daran erinnert wird, daß bei einem Preis von 130.000 Schilling 30.000 Schilling »der Finanzminister kassiert«. Dabei ist die Besteuerung eines Autos heute beträchtlich niedriger als vor zehn Jahren die Belastung mit Umsatzsteuer und Zöllen. Schließlich sollte ein politisches Element nicht übersehen werden. Die Intensität des Protestierens seitens der Unternehmerverbände, das keine reale Grundlage hat, nimmt zu, je länger die Partei der Unternehmer, die ÖVP, an der Regierungsverantwortung auf Bundesebene auf Grund der parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse nicht partizipieren kann.

Die Reaktionen der Steuerpolitik auf diese drei Faktoren waren in letzter Zeit vielfach dergestalt, daß das Dilemma zwar kurzfristig entschärft, mittel- und langfristige jedoch sogar verschärft wurde. So etwa brachte die letzte Lohn- und Einkommensteuersenkung für die Arbeitnehmer zwar fühlbare Entlastungen, doch klaffen nun der Durchschnitts- und der Grenzsteuersatz noch weiter auseinander als vorher. Die Unzahl von nur politisch motivierbaren steuerrechtlichen Zugeständnissen an die Selbständigen hatte zur Folge, daß — wenn sie überhaupt den gewünschten Beruhigungseffekt erzielte — sich die Kompliziertheit des Steuersystems weiter erhöhte und neuen Unmut erregte. Andererseits bot die gesteigerte Kasuistik

des Systems immer wieder neuen Gruppen neue Ansatzpunkte für zusätzliche Forderungen.

All dies führte zu einer wachsenden Eskalation der Forderungen, zur Aushöhlung der Bemessungsgrundlagen und zur empfindlichen Schmälerung der Staatseinnahmen.

### Lösungsansätze

Die bisherige Analyse legt eine an sich sehr einfache Schlußfolgerung nahe: die Senkung der Steuersätze beziehungsweise die Schaffung einheitlicher und leicht durchschaubarer Instrumente bei gleichzeitiger Beseitigung der wuchernden Kasuistik von Privilegien und Sonderregelungen. Dies würde nicht sehr weit von einer »steuerlichen Kulturrevolution« entfernt sein, vor der der Finanzminister beim ersten Zusammentreten der Steuerkommission gewarnt hat. Vielleicht auch deswegen, weil er bei dem Wort Unbehagen empfindet, hauptsächlich wohl aber deshalb, weil er um seine Einnahmen fürchtet, und dies nicht zu Unrecht.

Denn eine *umfassende* Steuerreform nach dem oben skizzierten Muster ist nicht ohne Verzicht auf Einnahmen denkbar, und zwar aus folgendem Grund. Die Streichung von Privilegien und Sonderregelungen bei gleichzeitiger Kompensation durch Steuersenkung ist mit nicht unbeträchtlichen Streuverlusten verbunden, da auch alle diejenigen Steuerzahler, die bisher keine oder nur wenige Privilegien in Anspruch nehmen konnten, in den Genuß der Steuersatzsenkungen kommen würden. Eine großzügige Reform dieser Art erfordert daher einen nicht unbeträchtlichen Einnahmenpolster, der verzichtbar wäre — und derzeit ist das Gegenteil davon der Fall.

Deswegen hat Finanzminister Androsch der Steuerkommission für ihre Arbeit wohlweislich die Auflage der Aufkommensneutralität des Steuersystems insgesamt mit auf den Weg gegeben.

In einer solchen Situation stellen sich zwei Alternativen für eine politische Strategie.

- a) Man könnte die Einsetzung eines weit über hundert Köpfe zählenden Gremiums als »Beschäftigungstherapie« betrachten, sich dort so verhalten, daß es letzten Endes auch dazu wird, und damit erreichen, daß alles so bleibt wie es ist.
- b) Wer daran keinen Geschmack findet, dem bleibt als anderer Weg nur die Möglichkeit, zu versuchen, Prioritäten zu setzen und Schritt für Schritt zu reformieren, wo es von der Sache her erforderlich scheint.

»Von der Sache her« sollten sich die Interessengruppen über wachstums- und strukturpolitische Zielsetzungen sehr wohl verständigen können, weshalb bei den folgenden Vorschlägen das verteilungspolitische Element nicht im Vordergrund gesehen werden sollte.

1. Am dringendsten nach Änderung verlangt das System der Wirtschafts- und Investitionsförderung. Hier hat die Kasuistik ihre buntesten Blüten getrieben, so daß heute vielfach die Steuerberater die Investitionspolitik der Unternehmungen machen und der »optimale« Steuersatz zum Leitmotiv der Investitionspolitik geworden ist. Dies ist sicher nicht zum Vorteil unserer Wirtschaftsstruktur. Auch aus Unternehmerkreisen war in letzter Zeit, wenn auch kaum offiziell, Kritik am gegenwärtigen System zu hören. Grundsätze für eine Reform der Wirtschaftsförderung wäre:

- a) Unter diesem Titel gewährte Begünstigungen sollen hauptsächlich auf Investitionen zielen und nicht Vorwand für dubiose Umwandlungen, Fusionen, Verschachtelungen usw. bilden. Das sogenannte »Strukturverbesserungsgesetz« müßte ersatzlos auslaufen, wodurch auch mehr Mittel für eine echte Förderung der Investitionen zur Verfügung stehen würden.
- b) Statt auf Versteinerung durch extreme Gewinnabhängigkeit sollte die Investitionsförderung auf eine Förderung der Kapitalmobilität abzielen.
- c) Das neue Instrumentarium müßte einfach und klar überschaubar sein. Die derzeitige Vielfalt der Begünstigungen sollte einigen wenigen Instrumenten Platz machen. Die Diskussion könnte an den in dieser Zeitschrift<sup>4</sup> (Lacina) und kürzlich in den Wirtschaftspolitischen Blättern<sup>5</sup> (Lehner) gemachten Vorschlägen anknüpfen.

2. Die Sparförderung, die laut einer Untersuchung des Finanzministeriums<sup>6</sup> die oberen Einkommen überdurchschnittlich begünstigt, sollte nicht nur aus verteilungs-, sondern auch aus wachstumspolitischen Gründen weiter zurückgenommen werden. Sie erweist sich mehr und mehr als wesentlicher Hemmschuh für einen Abbau unseres exorbitanten Zinsniveaus, das sich Österreich auf die Dauer aus Gründen der internationalen Konkurrenzfähigkeit nicht wird leisten können.

3. In der Vermögens- und Erbschaftsbesteuerung liegen nicht unbedeutende fiskalische Reserven, die unter anderem durch realistischere Bewertungsmodalitäten mobilisiert werden könnten.

4. Der ganze Komplex der Einkommensbesteuerung der Unselbständigen könnte im Zuge der nächsten »turnusmäßigen« Steuerreform in einigen Jahren einer Überprü-

fung unterzogen werden. Ohne Zweifel wird sich auch bei geringeren jährlichen Nominaleinkommenszuwächsen in den nächsten Jahren der Grenzsteuersatz der mittleren Einkommensbereiche noch drastischer vom Durchschnittssteuersatz entfernen und eine künftige Reform nicht umhin können, diesem Problem zu Leibe zu rücken.

#### ANMERKUNGEN

- 1 Zahlen nach H. Seidel, in: *Finanzbericht 1978*, S. 47.
- 2 Siehe E. Kitzmantel, *Steuern, wer sie zahlt, wer sie trägt*, S. 73.
- 3 G. Lehner, *Entwicklungstendenzen im österreichischen Steuersystem — Gedanken zu einer Steuerreform*, in: »Wirtschaftspolitische Blätter«, Nr. 6/1978, S. 9.
- 4 F. Lacina, *Ausbau oder Umbau der steuerlichen Investitionsförderung*, in: »Wirtschaft und Gesellschaft«, Nr. 3/1976.
- 5 Lehner, a. a. O.
- 6 Kitzmantel, a. a. O. S. 87 ff.