
Steuerpolitik – alles beim alten?

Versuch einer Beurteilung der einkommensteuerlichen Maßnahmen im vergangenen Jahrzehnt

Erich Haas

I. Einleitung

Was man von einer sozialdemokratischen Regierung traditionellerweise (je nachdem) erhofft oder befürchtet, ist eine Änderung der Steuerpolitik in Richtung Umverteilung. Diese Hoffnung oder Befürchtung ist zunächst nicht unbegründet. Man kann sie aus den Parteiprogrammen und den kritischen Stellungnahmen zur vorhergehenden Steuerpolitik herauslesen. Sie folgt aber auch aus der Annahme, daß die Steuerpolitik einer der wenigen Bereiche ist, wo eine Regierung mit einer entsprechenden Parlamentsmehrheit direkt an den Machthebeln der Entscheidung sitzt, während sie auf viele andere Problemfelder nur sehr mittelbar, wenn überhaupt, einwirken kann.

Doch oft kommt es anders als man denkt, hofft oder befürchtet. Auch eine sozialdemokratische Regierung kann nicht nur „in Umverteilung“ machen. Sie hat nicht nur sozialpolitische, sondern auch wachstumspolitische Aufgaben zu erfüllen, sie muß auf die Gefahr von Steuerhinterziehungen und Steuerflucht Rücksicht nehmen, sie muß sich auch einer gewissen wirtschaftspolitischen Loyalität der Unternehmer versichern, sie wird, wie jede andere Regierung, von Inflationen und Wirtschaftskrisen überrollt, die jede steuerpolitische Absicht zertrümmern können. Den oben zitierten Programmen entsprechend müßte eine sozialdemokratische Regierung versuchen, die Maßnahmen zur Erreichung der verschiedenen Ziele optimal zu kombinieren, um den politischen Kurs des Regierungsschiffes halten zu können.

Eine umfassende Beurteilung der Steuerpolitik müßte also den Fragen nachgehen, wie es mit der fiskalischen Ergiebigkeit der Steuern

ausschaut, wer durch die Steuern im Zeitablauf wie hoch belastet wurde, wem wofür welche Begünstigungen gewährt wurden und welche wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele erreicht wurden.

Was die Steuerbelastung der verschiedenen Gruppen und die steuerliche Umverteilung angeht, so ist eine so genaue Untersuchung nicht möglich. Die Steuerstatistiken sind vier bis sechs Jahre im Rückstand, sodaß nicht einmal die Auswirkungen so wichtiger Ereignisse wie Reform 1975 und Krise 1975 in eine Beurteilung einbezogen werden können. Wir haben daher einen anderen Weg gewählt, um zumindest einige Aspekte der Steuerpolitik beleuchten zu können. An den Beginn wurde eine Literaturschau gestellt, in der die Kritik an den direkten Steuern Ende der sechziger/Anfang der siebziger Jahre wiedergegeben wird. Es sind verblüffenderweise fast dieselben Kritikpunkte, die Ende der siebziger Jahre wieder auftauchen. Im Anschluß daran werden die (steuersystematisch zusammengehörenden) Einkommensteuerreformen 1973 und 1975 sowie die damals erfolgten kritischen Beurteilungen analysiert.

Im dritten Teil – Steuerpolitik zwischen 1975 und 1980 – mußte anders vorgegangen werden. Zwar gibt es hier einige steuerpolitische Maßnahmen von großer Bedeutung – das Abgabenänderungsgesetz, die Umstellung der Familienförderung, die Rücklage für Selbständige und die „kleine“ Reform 1979 –, doch sind sie nicht im gleichen Ausmaß von Literatur begleitet wie die Änderungen der frühen siebziger Jahre. Es werden daher die wichtigsten Änderungen vorgestellt und einer direkten Beurteilung – ohne „Umweg“ über die Literatur – unterzogen.

Im vierten Teil schließlich soll wieder in Form einer Literaturschau gezeigt werden, welche steuerlichen Probleme heute besonders in Diskussion stehen.

II. Die Kritik am Steuersystem vor der Reform 1973

Einer der ersten, der sich mit der Entwicklung der Steuern intensiv beschäftigte, war Anton Kausel¹. Bereits 1966 stellte er fest, die Progression der Einkommen- und Lohnsteuer sei durch große Inkonzessenz gekennzeichnet, vor allem deshalb, weil zahlreiche Steuerbegünstigungen das Prinzip der Progression weitgehend wieder aufheben oder zumindest stark abschwächen. „Die hohen formalen Steuersätze stehen damit praktisch nur auf dem Papier und entbehren vielfach jeglicher Realität“.

Für Kausel war dieses Problem so bedeutsam, daß er ihm einen ganzen Abschnitt der zitierten Arbeit widmet. Viele seiner Aussagen klingen überraschend modern und haben auch heute Geltung:

„Immerhin läßt sich aus wachstumspolitischen Überlegungen eine (sozial) diskriminierende Steuerpolitik rechtfertigen, wenn sie zeitlich begrenzt ist, im Ausmaß der gewährten Steuervorteile nicht zu weit geht (wofür es ein Kalkül aufzustellen gilt) und nachweisbar ein Wirtschaftswachstum anregt oder fördert, das ansonsten ausbleiben

würde. Die zusätzlichen Wachstumsimpulse schlagen sich dann auch in höheren Einkommen für die Nicht-Privilegierten nieder, so daß die Diskriminierung scheinbar für alle wohlstandsökonomisch tragbar wird. Trotzdem bleibt auch in diesem Falle die steuerliche Diskriminierung (Schlechterbehandlung der anderen) bestehen. Sie führt jedenfalls zu vermehrter Selbstfinanzierung (bei den Begünstigten), ist kapitalmarktfeindlich und verändert die Einkommensverteilung (netto) zugunsten der geförderten Zensiten; ferner verstärkt sie vor allem die Vermögenskonzentration.

In der Praxis führt die Steuerbegünstigungspolitik ganz allgemein zu einer wesentlichen Minderung der Steuergrundlagen und vielfach zu einer Milderung der Steuerprogression, und zwar in erster Linie zugunsten der kapitalintensiven Großbetriebe (Bewertungsfreiheit, steuerfreie Rücklagen und Fonds etc.) und der Exporteure (UST-Rückvergütung). Wenig Vorteile dieser Art haben die mittleren und kleinen Unternehmer, so gut wie keine die Masseneinkommen. Die Sparbegünstigung (Wertpapierkäufe, Lebensversicherungen, Bausparen usw.) entlastet zumindest etwas den Mittelstand, der durch empfindlich progressive Steuertarife in den mittleren bis höheren Stufen besonders hart getroffen wird („Mittelstandsbauch“). Nach Branchen profitieren am meisten die anlage- und exportintensiven Industriezweige (Bewertungsfreiheits- und Ausfuhrförderungsgesetz), die Energiewirtschaft (Elektrizitätsförderungsgesetz) und der Banken- und Versicherungssektor (Rekonstruktionsgesetze, technische Reserven), dagegen nur recht wenig Gewerbe, Handel und Dienstleistungen.

Inwieweit die Politik großzügiger Steuerbegünstigungen in Österreich letzten Endes doch erfolgreich war, ist hauptsächlich deswegen schwer zu beurteilen, weil nur vermutet werden kann, wie sich die Wirtschaft unter konsequenter Anwendung des Prinzips der ‚Steuerberechtigung‘ allein entwickelt hätte. Tatsächlich hat sich die österreichische Volkswirtschaft seit 1945, im internationalen Vergleich, hervorragend entwickelt, und es ist wohl anzunehmen, daß die Steuerpolitik dieses Rekord-Wachstum (pro Kopf) zumindest nicht behindert hat. Wenn man weiters feststellt, daß die langjährige Aufschwungphase von hohen Investitionsraten und einem Export-boom bisher nie gekannten Ausmaßes getragen wurde, dann ist der Schluß naheliegend, daß mangels eines ergiebigen Kapitalmarktes die steuerlich geförderte Selbstfinanzierung und die Exportförderung eine maßgebliche Rolle gespielt haben müssen. Dies gilt sicher für die Vergangenheit.

Dennoch ist die Politik der hohen Steuersätze und deren gleichzeitiger Aushöhlung durch willkürlich diskriminierende Begünstigungen auf die Dauer kostspielig, marktwidrig und sachlich ungerechtfertigt. Ist der Wohlstand gesichert und die natürliche Sparfähigkeit einer prosperierenden Gesellschaft stark genug, um über einen gesunden Kapitalmarkt das Wachstum selbsttätig mitzufinanzieren, dann sollte der Zeitpunkt wieder gekommen sein, um mehr Steuergerechtigkeit zu verwirklichen. Es ist keine Frage, daß wir gegenwärtig an der Schwelle einer solchen Entscheidung stehen. Im Kapitel F wurde nachgewiesen,

daß Österreich, international gesehen, trotz höherer Formalbelastung eine niedrigere Effektivbelastung als z. B. die Bundesrepublik Deutschland aufweist. Die Durchbrechung des Prinzips der Gleichmäßigkeit, Verhältnismäßigkeit bzw. Gerechtigkeit der Besteuerung ist offenbar in Österreich weiter fortgeschritten als anderswo⁴².

Einige Jahre später äußert sich Horst Knapp zum gleichen Problem noch viel schärfer: „Im konstanten Trommelfeuer der Sonderinteressen und der Partialziele ist die Steuerpolitik so differenziert und widersprüchlich geworden, daß bald nur noch bei Millionären am einen und bei Fürsorgerentnern am anderen Ende der Wohlstandskala der Saldo aus Belastung und Begünstigung eindeutig feststehen wird.“ Jedenfalls sei ein Zustand erreicht worden, wo „die faktische Steuerbelastung dem Progressionsverlauf hohnspricht“⁴³.

Im Wirtschaftsprogramm der SPÖ aus dem Jahre 1968 wird in verschiedenen Abschnitten die Steuerpolitik heftig kritisiert. Im Kapitel „Modernisierung der Budgetpolitik“ wird zunächst der zu geringe Umverteilungseffekt des gesamten öffentlichen Sektors (Einnahmen und Ausgaben) kritisiert. „Wohl wird dank unserem hochentwickelten System der sozialen Sicherheit für alte und kranke Menschen vorgesorgt und die Familie gefördert. In dem Maß, als die im Erwerbsleben stehenden die Finanzierungslast tragen, findet eine Umverteilung zugunsten der nicht im Erwerbsleben stehenden statt. Darin erschöpft sich allerdings im wesentlichen die Umverteilungswirkung des österreichischen Systems der Besteuerung und Sozialleistungen. Eine Umverteilung zwischen hohen und niederen Einkommen gibt es hingegen nur in unzureichendem Maße“. Die Korrektur der „allzu ungleichen Einkommensverteilung“ soll durch den „bewußten Ausbau der Belastungsprogression (herbeigeführt werden). Die Endsätze der Einkommensbesteuerung sollten auch in Österreich auf das in westlichen Industriestaaten übliche Ausmaß angehoben werden. Vor allem müssen die Steuerprivilegien beseitigt werden.“ Weiters ist „die Erhöhung der Besteuerung auch auf die Erbschafts- und Vermögensteuer auszu dehnen. Alle diese Maßnahmen hätten im übrigen auch den Zweck, den erwarteten Auseinanderklaffen von Staatseinnahmen und -ausgaben Einhalt zu gebieten.“

Ein eigener Abschnitt wird der „Modernen Investitionspolitik“, im besonderen den „Wachstumsgesetzen“ des Jahres 1966 gewidmet. Gegen die „tax expenditures“ wird eingewandt: „Ihre Konstruktion bewirkt bloß einen empfindlichen Steuerausfall. Den Zeitpunkt und die Höhe der Inanspruchnahme der Steuerbegünstigungen kann der Unternehmer frei wählen. Es tritt folglich keine Beeinflussung der unternehmerischen Dispositionen ein, wie dies aus konjunkturpolitischen Gründen erwünscht wäre. In strukturpolitischer Hinsicht leiden die „Wachstumsgesetze“ darunter, daß sie nur „gewinnabhängige“ Steuerbegünstigungen bieten. Abgesehen von den wenigen Unternehmen mit Expansionsgewinnen werden alle anderen Bereiche in konservierendem Sinn subventioniert. Völlig leer geht die Investitionstätigkeit bei Neugründungen, die mit Anlaufverlusten zu rechnen haben, und bei Investitio-

nen zur Umstellung der Produktion von an sich lebensfähigen, aber im Moment der Umstellung gewinnlosen Unternehmungen aus. Die Gesamtwirkung der ‚Wachstumsgesetze‘ auf den Investitionsprozeß ist daher eher negativ.“ Die SPÖ kommt schließlich zu der Forderung, die Wachstums- und Investitionspolitik sei auf direkte Förderung umzustellen. So werden die Gründung einer Investitionsbank zur Sicherung der Finanzierung langfristiger Investitionsvorhaben, die Aufstellung (unverbindlicher) Investitionspläne zur Abstimmung von Volumen und Struktur sowie die (möglichst direkte) Förderung von Forschung und technischem Fortschritt sowie der Errichtung von Pilotanlagen verlangt⁴.

In den Arbeitnehmervertretungen beschäftigte man sich in erster Linie mit der Aufkommensentwicklung der einzelnen Steuern. In einer Untersuchung der Entwicklung der Belastungsquoten bei Lohn- und Einkommensteuer kommt Elisabeth Merth zu dem Ergebnis, daß sich diese Relation zuungunsten der Arbeitnehmer verschoben hat. Als Begründung führt sie an, daß erstens „die Streuung der Einkommen der Einkommenssteuerpflichtigen größer ist als die Streuung der Lohneinkommen, was bedeuten würde, daß die Steuereinnahmen aus der Einkommensteuer langsamer zugenommen haben, da sich geringere Steuerzuwächse ergeben, je größer die Streuung der steuerpflichtigen Einkommen ist.“ Als mindestens ebenso wichtig hält sie jedoch die Steuerbegünstigungen für die Selbständigen, die seit der Mitte der sechziger Jahre stark zugenommen haben⁵.

Um das Auseinanderklaffen von Lohn- und Einkommensteuerertrag zu bremsen, fordern Thomas Lachs und Ludwig Sperlich einen neuen Tarif mit einer anderen Progressionsgestaltung sowie die Schließung der Besteuerungslücken bei den Einkommensteuerpflichtigen⁶.

Das Thema „Steuergestaltungsprivilegien“ ist ein Dauerbrenner in der Diskussion. Denn wenig später verlangte auch Horst Knapp „das Setzen eines deutlichen Symmetrieakzents“ zugunsten der Arbeitnehmer in Richtung Einschränkung des Gestaltungsprivilegs, wenn auch nur deshalb, um „die (Ersatz-) Forderung nach einer Verschärfung und Verlängerung der Progression am oberen Ende des Tarifs“ abzuwehren⁷. Und im Herbst 1971 stellt Thomas Lachs nochmals fest: „Für den Teil ihrer Gewinne, für den die Unternehmer tatsächlich Steuer zahlen müssen, zahlen sie verhältnismäßig viel Steuer. Aber sie müssen nur einen verhältnismäßig kleinen Teil ihrer Gewinne tatsächlich versteuern. Der Rest der Gewinne wird völlig legal im Rahmen der sogenannten Gestaltungsmöglichkeiten der Besteuerung entzogen“⁸.

Schon etwas früher beschäftigte sich Dieter Bös in seiner regelmäßigen Darstellung der „finanzpolitischen Entwicklung in Österreich“ mit der Steuerpolitik der späten sechziger Jahre, insbesondere mit den Wachstumsgesetzen, und kommt zu dem Ergebnis: „Die größtenteils Anfang 1967 wirksam gewordenen Gesetze konnten die Rezession 1967 keineswegs mildern . . . Die Investitionsabsichten der befragten Unternehmer sanken vielmehr gerade zum Zeitpunkt der Schaffung und des Wirksamwerdens der ‚Wachstumsgesetze‘ stark ab.“

Mit einer überraschenden Feststellung beendet Bös die Analyse der Wachstumsgesetze. Er meint: „Da sowohl der (sozialistische) Finanzminister als auch teilweise die (bürgerliche) Industriellenvereinigung für Investitionsprämien (anstelle der vorzeitigen Abschreibung) eintreten, dürften hier bald weitere Reformvorschläge vorgetragen werden⁹.“ In der Tat war Finanzminister Androsch Ende der sechziger/Anfang der siebziger Jahre einer der heftigsten Kritiker des Steuersystems. So konnte er, wie soeben zitiert, an der vorzeitigen Abschreibung wenig Gefallen finden: „Die Kritik an dieser Einrichtung erstreckt sich vor allem darauf, daß Newcomers, aber auch Umstellungsbetriebe, keinen besonderen Vorteil daraus ziehen konnten. Der strukturpolitische Effekt war daher äußerst gering. Wie eine Untersuchung Streisslers nachweist, bewirkt in einer wachsenden Wirtschaft die vorzeitige Abschreibung überdies vielfach nicht nur eine Steuerstundung und damit einen Zinsgewinn, sondern eine echte Steuerermäßigung. Diese Wirkung stellt sich jedoch nicht für den nur fallweise größere Investitionen durchführenden Klein- und Mittelbetrieb ein.“ Da Androsch die vorzeitige Abschreibung auch konjunkturpolitisch für problematisch hält, empfiehlt er den Übergang zu einem direkten Förderungssystem der Investitionsprämien, wobei er explizit auf das bundesdeutsche Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft verweist¹⁰.

Auch gegenüber anderen Regelungen, die die ÖVP eingeführt hatte, verhielt sich der spätere Finanzminister äußerst reserviert. Dies gilt etwa für die Begünstigung des nicht entnommenen Gewinns („Da an die Begünstigung kein Verwendungszweck gebunden ist, wird man ihr auch schwerlich wachstumspolitische Effekte zuschreiben können“), die Einführung des gespaltenen Körperschaftsteuersatzes („Sie bedeutet eine Schwächung der Selbstfinanzierungskraft. Wenn man berücksichtigt, daß die industrielle Dynamik erfahrungsgemäß von der betrieblichen Kapitalbildung getragen wird, einem Umstand, dem man mit der vorzeitigen Abschreibung, der Investitionsrücklage und der Begünstigung des nicht entnommenen Gewinns Rechnung getragen hat, dann zeigt sich eine widersprüchliche Konzeption. Man hat sich weder für die Förderung der Innenfinanzierung noch für die Förderung der Außenfinanzierung entscheiden können.“). Insgesamt stellt der Finanzminister fest, „daß es sich um kontradiktorische Maßnahmen gehandelt hat und struktur- und konjunkturpolitische Überlegungen offensichtlich zu kurz gekommen sind“¹¹.

Schließlich tritt Androsch für eine Reform der im Einkommensteuergesetz geregelten Sparförderung (Umstellung von Freibeträgen auf Prämien) sowie der Familienförderung (Umstellung der Kinderförderung von Freibeträgen auf Transfers) ein. Als wichtig bezeichnet er auch die Einführung des Systems der Individualbesteuerung, die die geltende unübersichtliche und widerspruchsvolle familienpolitische Steuergesetzgebung ablösen soll. Für die Individualbesteuerung spricht, daß sie „in Anbetracht des soziologischen Wandels der Familienstruktur durchaus zeitgemäß (sei). Die Benachteiligung der alleinverdien-

den Familienunterhalter könne durch Einführung eines ausreichenden Alleinverdienerabsetzbetrages, noch besser aber durch einen Lastenausgleich im Weg von Transferzahlungen vermieden werden¹².“

Fassen wir zusammen: Die Kritik an der Steuerpolitik richtet sich vor den Einkommenssteuerreformen 1973 und 1975 gegen das Nebeneinander hoher formaler Steuersätze und umfangreicher Begünstigungen, gegen die Gestaltungsmöglichkeiten und Begünstigungen der Unternehmer, gegen den geringen Grad der Umverteilung durch die Steuerpolitik, gegen die Verschiebung der Belastungsrelation zwischen Arbeitnehmern und Selbständigen, gegen die bestehende Familienbesteuerung sowie gegen die steuerliche Förderung der Vermögensbildung.

III. Die Einkommensteuerreformen der Jahre 1973 und 1975

Die großen Änderungen der direkten Besteuerung unter der sozialistischen Alleinregierung erfolgten in den Jahren 1973 und 1975. Die Steueränderungen der späteren Jahre haben bei weitem nicht mehr diesen grundsätzlichen Charakter.

Die Reform des Jahres 1973 brachte im einzelnen:

- a) eine Tarifreform
- b) den Übergang zur Individualbesteuerung
- c) die Umstellung von Freibeträgen auf Absetzbeträge
- d) die teilweise Änderung und Ausweitung der Sparförderung sowie
- e) erweiterte Investitionsbegünstigungen

1975 kam es dann

- a) zu einer weiteren Tarifkorrektur samt Anhebung der Absetzbeträge
- b) zur Abschaffung der unterschiedlichen Besteuerung von Ledigen und Verheirateten als letztem Schritt zur Individualbesteuerung.

Diese Maßnahmen sollen nun im einzelnen untersucht werden.

Die *Tarifreform* 1973 führte gegenüber früher zu zwei Änderungen: es gab weniger, aber breitere Stufen und höhere Grenzsteuersätze. Dadurch entstanden zwei entgegengesetzte Wirkungen: Die Verbreiterung der Tarifstufen schwächt die Progression ab, die steileren Stufen erhöhen sie. Gerhard Lehner schreibt dazu in seiner damaligen Analyse: „Die Steuerersparnis ist daher sowohl absolut als auch relativ am Ende der Stufen... größer, nimmt nach Überschreiten der Stufe absolut und relativ ab und ist in der Mitte der Stufe am geringsten... Infolge der entgegengesetzten Einflüsse auf die Steuerprogression ergibt sich kein eindeutiger Zusammenhang zwischen Steuerersparnis und Einkommenshöhe... Die Steuerersparnis hängt nicht von der Einkommenshöhe ab, sondern davon, ob man sich am Beginn oder am Ende einer Tarifstufe befindet¹³.“

Der *Übergang zur Individualbesteuerung* hat vor allem deshalb nicht den Charakter einer grundlegenden Reform, weil die bis dahin bestehende Haushaltsbesteuerung nur für einen kleinen Prozentsatz der Steuerpflichtigen Gültigkeit gehabt hatte. Unselbständige, die ein

Gesamteinkommen von unter 200.000 Schilling hatten, wurden auch schon bisher getrennt besteuert.

In den Stenographischen Protokollen heißt es dazu: „In Anbetracht des soziologischen Wandels der Familienstruktur erscheint der Übergang zur Individualbesteuerung, also zu einer Besteuerung jedes Einzelnen allein mit dem von ihm erzielten Einkommen, die modernste und gerechteste Lösung¹⁴.“

Der verteilungspolitische Effekt der Individualbesteuerung ist jedenfalls eindeutig. So heißt es in vorsichtig verklausulierter Formulierung bei Gerhard Lehner: „Ehegatten mit gleich hohen Einkommen sind bei der Individualbesteuerung gegenüber Ehegatten mit ungleich hohen Einkommen im Vorteil. Daraus folgt, daß auch bei der Individualbesteuerung durch Vermögensübertragungen ein dem Splitting ähnlicher Effekt erzielt werden kann. Die Individualbesteuerung tendiert dazu, Ehegatten, die beide nur über Einkünfte aus nicht selbständiger Tätigkeit verfügen, zu benachteiligen, im Vergleich zu jenen, die durch Vermögensübertragungen die Einkommen entsprechend aufteilen können und einen splittingähnlichen Effekt erzielen. Die Individualbesteuerung begünstigt somit Familienpersonengesellschaften im Vergleich zu Einzelunternehmen¹⁵.“ Dieter Bös formuliert wesentlich direkter: „Der Übergang . . . (war) praktisch eine reine Begünstigung der Selbständigen, die seither durch schuld- oder familienrechtliche Vereinbarungen mit der Ehefrau . . . sich die Vorzüge jener Individualbesteuerung aneignen können, die die Unselbständigen schon bisher in weitestem Maße genossen haben¹⁶.“ Und Horst Knapp wirft die Frage auf, „wieweit es tatsächlich um ein gesellschaftspolitisches Anliegen gegangen ist und wieweit die ins Rampenlicht gerückte gesellschaftspolitische Motivation nur die passende Rechtfertigungsideologie abgeben mußte“¹⁷.

Der Übergang von Freibeträgen zu Absetzbeträgen war eine der einschneidendsten Veränderungen des Einkommenssteuergesetzes. Mit dieser Regelung stellte sich die SPÖ nicht nur in Gegensatz zur diesbezüglichen Auffassung der ÖVP, sondern auch zu der einflußreichen deutschsprachigen theoretischen Literatur und Anschauung, die sich im wesentlichen bis zum heutigen Tag erhalten hat. Der Übergang zu Abzügen von der Steuerschuld ist jedoch bis zum heutigen Tag nicht vollständig: Sonderausgaben, Werbungskosten und das KFZ-Pauschale (eine separate Art Werbungskosten) wurden weiterhin als Abzugsposten vom Einkommen behandelt.

Die Begründung für den Übergang zu Absetzbeträgen lautet in den Stenographischen Protokollen folgendermaßen:

„Den Steuerabsetzbeträgen, welche nur die Steuerbemessungsgrundlage und nicht die Steuer mindern, wird deshalb der Vorzug gegeben, weil sie sozialer wirken. Die Steuerabsetzbeträge führen nämlich, sobald das Einkommen, ab dem sie sich voll auswirken, erreicht ist, zu einer gleichmäßigen Entlastung der Steuerpflichtigen und begünstigen nicht wie die Steuerfreibeträge die Empfänger hoher Einkommen, die einer solchen Begünstigung grundsätzlich nicht bedürfen¹⁸.“

Prinzipiell wirken Absetzbeträge für alle Einkommen gleich, solange die theoretische Steuerschuld größer ist als die Summe der Absetzbeträge. Dies bedeutet, daß die unteren und mittleren Einkommenschichten gegenüber der bisherigen Freibetragsregelung begünstigt sind. Allerdings wurden die Absetzbeträge so hoch gewählt, daß die überwiegende Zahl der Einkommensbezieher vorteilhafter gestellt war als vorher.

Die Kommentatoren dieses Übergangs betonen von Anbeginn, daß dieser Übergang auf Absetzbeträge zu einer Verschärfung der Progression gegenüber der früheren Regelung führen müsse, „weil die Steuerersparnis aus den Abzugsbeträgen mit zunehmendem Einkommen zwar absolut gleich bleibt, relativ aber immer geringer wird“¹⁹.

Überdies wurde angemerkt, daß man beim Spezialproblem Kinderförderung durch Absetzbeträge dem Ziel gleich hoher Förderung aller Kinder nur so weit nachgekommen sei, als die Eltern dieser Kinder über eine genügend hohe fiktive Steuerschuld verfügten. Das heißt, die Förderung war im unteren Bereich immer noch einkommensabhängig. Eine völlige Gleichstellung könnte nur durch den Übergang zu Transfers erreicht werden, was einige Jahre später, 1978, auch tatsächlich durchgeführt wurde.

Zu Diskussionen führte auch der neu geschaffene Arbeitnehmerabsetzbetrag, der von der Regierung folgendermaßen begründet wurde: „Der neuvorgeschlagene Arbeitnehmerabsetzbetrag erscheint vor allem insofern gerechtfertigt, als die Lohnsteuer des Arbeitnehmers bei jeder Auszahlung des Arbeitslohnes einbehalten wird und der Arbeitnehmer somit grundsätzlich nicht die Möglichkeit der veranlagten Steuerpflichtigen hat, spätere Steuerabschlußzahlungen zu leisten und somit den Vorteil eines Zinsgewinnes bzw. eines reinvestierten Gewinnes zu erzielen“²⁰.

Die Einführung eines Arbeitnehmerabsetzbetrages bezeichnete Horst Knapp als „gesellschaftspolitische Zeitbombe“. Denn von nun an könnte die Progression für die Arbeitnehmer (und nur für sie) dadurch entschärft werden, daß alle paar Jahre der Absetzbetrag erhöht wird²¹.

Der Einführung der Kinderabsetzbeträge mißt Knapp hingegen keine besondere Bedeutung zu, denn man müsse schon in sehr hohe Einkommensregionen vordringen, um jene Gruppen zu finden, die durch die neue Regelung schlechter gestellt seien als bisher. Ein Jahr später beurteilt er die Umstellung von Freibeträgen auf Absetzbeträge schon wesentlich härter. Da ist die Rede von „Progression durch die Hintertür“, von „Gesellschaftspolitik auf Samtpfoten“ und von „Geschäft mit der Dummheit der Österreicher, die sich für den momentanen Vorteil der Absetzbeträge eine spätere Progressionsverschärfung einhandeln“²².

Die *Erweiterung und Umstellung der Sparförderung* regelt das Bausparen und das Wertpapiersparen neu. Das Bausparen, das bisher innerhalb der Sonderausgaben durch Absetzbeträge vom Einkommen geregelt worden war, wurde nun durch Prämien begünstigt, womit die Steuerersparnis nicht mehr mit dem Einkommen steigt. Schon bei einem Grenzsteuersatz von 25 Prozent gingen die bisherigen Vorteile

verloren. Das bedeutet, daß nur die Bezieher geringer Einkommen durch die neue Regelung profitieren, woraus ein gewisser Umverteilungseffekt nach unten abgeleitet werden kann.

Die gegenteilige Auswirkung hatte die Änderung des Wertpapiersparens. Bisher konnten nur Arbeitnehmer und nicht bilanzierende Unternehmen festverzinsliche Wertpapiere bis zu einem Nennwert von 100.000 Schilling steuerbegünstigt erwerben. Nun wurde die Förderung auf alle Steuerpflichtigen Personen ausgedehnt, außerdem konnten Aktien inländischer Unternehmungen, die aus Kapitalerhöhungen stammen, steuerbegünstigt erworben werden. Da der Ankauf von Wertpapieren traditionell eher von Beziehern höherer Einkommen getätigt wird, jedenfalls aber die 100.000 Schilling-Bestimmung für die überwiegende Mehrzahl der Arbeitnehmer eine nicht erreichbare „Traumgrenze“ der Ausnützung bedeutet, ist hier wohl eindeutig eine Umverteilung nach oben gegeben.

Dasselbe gilt auch für die indirekte Änderung des Versicherungssparens. Bisher konkurrierte das Versicherungssparen innerhalb der Sonderausgabenregelung mit dem nun neu geregelten Bausparen. Durch dessen Ausgliederung und durch die gleichzeitige Herabsetzung des Sonderausgabenpauschales wurde das Versicherungssparen indirekt gefördert, das ebenfalls von den besser verdienenden Einkommenschichten zur Vermögensbildung verwendet wird.

Das Einkommensteuergesetz 1973 erweiterte auch die *Investitionsförderung*. Der Satz der vorzeitigen Abschreibung wurde ebenso wie der der Investitionsrücklage erhöht. (Schon ein Jahr vorher war im übrigen der Investitionsfreibetrag eingeführt worden, der erstmals eine Abschreibung über 100 Prozent zuließ). Weiters wurde das Wahlrecht zwischen den einzelnen Möglichkeiten verbessert. Zwischen 1974 und 1976 gab es im übrigen eine 25prozentige Sonderabschreibung für Investitionen, die anlässlich der Einkommen- und Mehrwertsteuerverhandlungen im Jahre 1972 mit den Unternehmerverbänden vereinbart worden war, um deren Zustimmung zu den Gesetzen sicherzustellen.

Erwähnt werden soll schließlich noch, daß durch die Steuerreform des Jahres 1973 der schon bisher vorhandene, formale Unterschied in der Besteuerung zwischen Selbständigen und Arbeitnehmern verstärkt wurde, und zwar durch die Einführung eines Arbeitnehmerabsetzbetrages (zum Ausgleich der Gestaltungsfreiheit des Unternehmens) und durch die Verringerung der Besteuerung der sonstigen Bezüge (13. und 14. Monatsgehalt) und bestimmter Zulagen und Zuschläge. Dabei muß jedoch angemerkt werden, daß die Steuervorteile gegenüber gleich viel verdienenden Selbständigen bei den Arbeitnehmern mit dem Einkommen steigen²³.

Die *Einkommensteuerreform 1975* brachte gegenüber 1973 keine gravierenden Änderungen mehr. Sie bestand einerseits in der Abschaffung der Steuergruppe A für Ledige, die nur noch eine Folge der Umstellung des Jahres 1973 war und damals aus fiskalischen Gründen unterbleiben mußte; weiters kam es zu einer Tarifkorrektur und zu einer Erhöhung der Absetzbeträge. Diese Methode war jedoch problematisch, wie

Thomas Lachs vermerkt: „Die Anpassung über eine Erhöhung der Absetzbeträge von der Steuerschuld hilft zwar den sozial Schwächsten am ehesten, verschärft jedoch unweigerlich die Progression in mittleren Einkommensbereichen. Andererseits bringen Senkungen des Steuertarifs selbst den Beziehern kleinerer Einkommen kaum Steuererleichterungen, sondern kommen vor allem den mittleren und höheren Einkommen zugute. Aus diesem Grund wurde bei der jetzigen Steuerreform eine Kombination beider Methoden gewählt²⁴.“ Die umverteilungspolitischen Folgen beschreibt Gerhard Lehner wie folgt: „Um die Einnahmehausfälle ... in budgetär vertretbaren Grenzen zu halten, mußte innerhalb der ersten Tarifstaffel ... der Grenzsteuersatz für die ersten 25.000 Schilling von 20 Prozent auf 23 Prozent erhöht werden. Dadurch wurde ... die Steuerermäßigung vor allem für Bezieher niedriger Einkommen reduziert²⁵.“ Da die letztlich erreichte Steuerersparnis aufgrund der Absetzbeträge „von Merkmalen wie Kinderzahl, Berufstätigkeit beider Ehegatten und sozialer Stellung abhängt, besteht kein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Steuerersparnis und der Höhe der Einkommen. Dennoch läßt sich im allgemeinen feststellen, daß die Steuerersparnis bis in den oberen Bereich der mittleren Einkommen steigt und dann fällt²⁶.“ Noch deutlicher drücken dies Günther Chaloupek und Hannes Swoboda aus: „Die Steuerreform 1975 (begünstigt) im Gegensatz zur Tendenz der Reform 1973 mehr die mittleren als die unteren Einkommen und mehr die Selbständigen als die Unselbständigen²⁷.“ Nochmals Gerhard Lehner: „Der Konflikt zwischen der Aufgabe der Einkommensteuer, dem Staat einerseits Einnahmen zu beschaffen und andererseits zur Einkommenumverteilung beizutragen, ist in der Steuerreform 1975 zugunsten der Einnahmenbeschaffung entschieden worden²⁸.“ Keine besonderen Einwände gab es gegen die Abschaffung der Steuergruppe A für Ledige. Hier wurde festgehalten, daß dies eine Folge der Reform 1973 sei und daß die Steuergruppe A vor allem jüngere Menschen mit relativ niedrigem Einkommen belastet habe²⁹.

Zwei Dinge sind noch von Interesse. Das erste ist die Abschaffung der vorzeitigen Abschreibung für unbewegliche Anlagegüter, was damals als Stabilisierungsannahme begründet wurde³⁰ und heute als geradezu klassisches Beispiel für eine Steuerpolitik zum falschen Zeitpunkt gilt. Damals aber sah man es anders und kritisierte (zu Recht), daß dies kein Mittel zur Dämpfung der Hochkonjunktur sei: „Der (im Motivenbericht) erfolgte ausdrückliche Hinweis auf die weiterhin gegebene Möglichkeit der Inanspruchnahme des Investitionsfreibetrages, der bei unbeweglichen Investitionen in der Regel als durchaus gleichwertiger Ersatz für die vorzeitige Abschreibung abgesehen werden kann, läßt allerdings mit Recht Zweifel an der tatsächlichen Effektivität dieser Maßnahme als ‚Baubremse‘ aufkommen. Dies veranlaßte Thomas Lachs zu schreiben: „Offensichtlich ist der Wust der Steuerbegünstigungen für Unternehmer heute schon so dicht, daß die Beseitigung einer einzelnen Begünstigung keine wirklichen Auswirkungen haben kann. Eine gründliche Durchforstung wäre umso wichtiger³².“

Zweitens stellt Lachs im gleichen Aufsatz fest, daß die Umstellung von Kinderabsetzbeträgen auf direkte Transfers schon 1975 geplant war, aber vor allem am Widerstand der Landwirtschaft scheiterte, die einen Teil der dafür notwendigen Mehrleistungen hätte übernehmen müssen. „Die Bauernvertreter waren aber nicht bereit, auch nur einen Groschen zu diesen zusätzlichen Aufwendungen beizutragen. Unter diesen Umständen konnte die geplante und sozial sicher gerechtfertigte Umstellung nicht verwirklicht werden, weil dann die Arbeitnehmer aus ihren Beiträgen die zusätzlichen 1,3 Milliarden Schilling für die Bauern (zum Teil für sehr reiche Großbauern) hätten aufbringen müssen. Diese Situation zeigt abermals deutlich auf, wie notwendig es wäre, die steuerliche Behandlung der Bauern neu zu überdenken³³.“ Doch selbst in der Frage der steuerlichen Berücksichtigung der Kinder sei es wiederum zu einem Konflikt zwischen dem ÖGB (der für Absetzbeträge eintritt) und der Österreichischen Volkspartei (die Freibeträge verlangt) gekommen³⁴.

IV. Die wichtigsten einkommensteuerlichen Maßnahmen nach 1975

Zwischen 1975 und 1980 gab es

- a) Die Wiedereinführung der vorzeitigen Abschreibung für unbewegliche Wirtschaftsgüter im Jahre 1976
- b) Das zweite Abgabenänderungsgesetz mit Einschränkungen bei der Dotierung des Sozialkapitals und bei der steuerlichen Begünstigungen von Kraftfahrzeugen im Jahre 1977
- c) Die Umstellung von Kinderabsetzbeträgen auf direkte Familienbeihilfen im Jahre 1978
- d) Die „kleine“ Steuerreform 1979, die im wesentlichen aus einer Erhöhung der Absetzbeträge bestand.
- e) Die mehrmalige Reduzierung der Sparförderung in den Jahren 1976 und 1979
- f) Die Einführung einer speziellen Rücklagenbegünstigung für Freiberufler im Rahmen der Reform 1979

Über die Umstellung der Kinderförderung auf direkte Transfers wurde schon berichtet. Die Wiedereinführung der vorzeitigen Abschreibung für Gebäude ist eine Folge der Rezession 1975 und stellt den alten Zustand von 1974 wieder her. Die Reduzierung der Sparförderung war aufgrund der hohen Budgetdefizite notwendig geworden und beruhte überdies auf der Tatsache, daß sich die Rahmenbedingungen, unter denen die Sparförderung zu Beginn der siebziger Jahre forciert worden war, mittlerweile völlig umgekehrt hatten. War es damals das Bestreben, in Zeiten einer stark inflationären Entwicklung die Ausgaben der privaten Haushalte zu bremsen, so gab es mittlerweile eine verhältnismäßig geringe Inflationsrate und eine nur mäßig hohe private Nachfrage, während das Budget gleichzeitig mit über sechs Milliarden Schilling jährlich durch die Sparförderung belastet wurde. Der verteilungspolitische Effekt dieser Förderung war also eher unerwünscht³⁵.

Eine Folge der budgetären Lage und der Zahlungsbilanzentwicklung – beides (mit) verursacht durch den wirtschaftspolitischen Alleingang Österreichs in Sachen „Vollbeschäftigung in der Krise“ – war auch das Zweite Abgabenänderungsgesetz, das 1977 beschlossen wurde. Sieht man von der verunglückten und wieder zurückgenommenen Aufhebung der vorzeitigen Abschreibung für Wirtschaftsgebäude (und vielleicht von der LKW-Steuer 1978) ab, so stellt es in der österreichischen Steuerlandschaft ein Unikum dar: es war das erste Mal seit über zehn Jahren, daß die Steuerbelastung für Unternehmen erhöht und nicht vermindert wurde. Es gab eine Einschränkung der Dotierungsmöglichkeiten von Abfertigungsrücklagen und Pensionsrückstellungen um fast die Hälfte sowie eine Reduzierung der betrieblichen Absetzbarkeit von PKWs. Der Sturm der Entrüstung, der daraufhin ausbrach und, wenngleich gedämpft, bis heute anhält³⁶, wurde damals von der „Neuen Zürcher Zeitung“ unter dem Titel „Automobilisten und Unternehmen im Schußfeld“ trocken charakterisiert: „Mit weitreichenden Steueränderungsplänen zulasten der Autobenützer und der Innenfinanzierung der Wirtschaftsunternehmen haben Finanzminister Androsch und Bundeskanzler Kreisky eine vermutliche nachhaltige Störung der Sommerferien verursacht“³⁷.

Von den mindestens 17 Milliarden Schilling, die diese Maßnahmen laut Aussage von Unternehmervertretern der „Wirtschaft“ kosten sollten, ist bis heute jedoch wenig zu spüren. Das Aufkommen aus Einkommen- und Körperschaftsteuer bleibt (fast) gleich, allfällige Erhöhungen könnten auch mit dem Wachstum der Einkommen und Gewinne erklärt werden.

Die Steuerreform 1979 stand im Gegensatz zu den früheren Steuerensenkungen im Zeichen der hohen Defizite des Staatshaushalts, die im Gefolge der Rezession 1975 aufgetreten waren und seither noch nicht abgebaut werden konnten. Der volkswirtschaftliche Referent des ÖGB, Erich Schmidt, beschreibt dies so: „Die Priorität, die Vollbeschäftigung zu erhalten, was wesentlich durch entsprechende Maßnahmen im Rahmen des Bundeshaushaltes bedingt ist, beeinflußt zweifellos die Verhandlungen zur Lohnsteueranpassung. Der Kompromiß, der dem Ergebnis zugrunde liegt, berücksichtigt und erfüllt einerseits die Forderung nach gerechterem Aufkommen der einzelnen Steuerarten und andererseits die Aufrechterhaltung der Möglichkeit durch den Bundeshaushalt beschäftigungspolitisch wirksame Maßnahmen zu setzen“³⁸.

Die Erhöhung der Absetzbeträge, aus der diese Steuerreform bestand, verschärfte mittelfristig das Problem des Auseinanderklaffens von Durchschnitts- und Grenzsteuersatz. Die Einkommensteuernovelle 1979 brachte aber überdies eine verteilungspolitisch äußerst bedenkliche Maßnahme: Die steuerliche Begünstigung der Rücklagenbildung bei freiberuflicher Tätigkeit. Im § 9 des Einkommensteuergesetzes ist festgelegt, daß freiberuflich Tätige aus ihren Gewinnen analog zur Investitionsrücklage eine Rücklage bilden können, bei der jedoch am Ende des vierten Jahres die gewinnerhöhende Auflösung entfällt. Die Höhe der gebildeten Rücklage darf fünf Prozent des ihrer Bildung

zugrunde gelegten Gewinns nicht übersteigen; weiters müssen in dieser Höhe festverzinsliche Wertpapiere angeschafft werden. Begründet wurde diese Regelung in den Erläuterungen mit der Bemerkung, daß die üblichen Investitionsbegünstigungen bei den Angehörigen der Freien Berufe weniger als in der gewerblichen Wirtschaft zum Tragen kämen, „weil die Grundlagen der freiberuflichen Leistungen im geistig-immateriellen Bereich liegen und die Freiberufler daher nur in geringer Zahl ein Betriebsvermögen größeren Umfangs benötigen.“ Andererseits wird argumentiert, daß es für die Freiberufler „zwar . . . berufseigene Versorgungseinrichtungen (gibt), diese nehmen jedoch keine Mittel aus dem Bundeshaushalt in Anspruch. Deshalb . . . erscheint es gerechtfertigt, die Ansparung von Mitteln für eine angemessene Alters- und Berufsunfähigkeitsversorgung steuerlich zu berücksichtigen“³⁹. Diese Begründung ist allerdings nicht stichhältig. Denn seit 1979 haben die Freiberufler die Möglichkeit, sich in der Sozialversicherungsanstalt der Selbständigen versichern zu lassen. Bisher haben die Ärzte, Patentanwälte und Apotheker von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.

Über die fiskalische Auswirkung dieser Bestimmung liegen natürlich noch keine Informationen vor. Man kann jedoch sicher sein, daß die Steuerausfälle beträchtlich sein werden. Jedenfalls handelt es sich um eine Maßnahme, die eine deutliche Umverteilung zu sehr gut verdienenden Schichten bewirkt.

V. Die Steuerreformdiskussion nach zehn Jahren sozialdemokratischer Regierungsverantwortung

Wie groß die Unzufriedenheit mit der bestehenden Einkommenbesteuerung geworden ist, läßt sich an der Einsetzung einer Steuerreformdiskussion und an der ständig wachsenden Zahl derer, die sich zu Steuerfragen zu Wort melden, ansehen. Eine Sichtung der Stellungnahmen und Vorschläge ermöglicht folgende Klassifizierung der Hauptprobleme:

1. Ein Hauptpunkt der Kritik ist nach wie vor die sehr weitreichende Aushöhlung des Steuerrechts durch Sonderbestimmungen und Befreiungen für verschiedenste Interessengruppen. Die „eklatante Diskrepanz zwischen dem ‚angedrohten‘ Grenzsteuersatz und der durchschnittlichen Steuerbelastung des ‚echten‘ Einkommens“ bezeichnet etwa Horst Knapp als „Zentralproblem unseres (nur noch unter Nachsicht aller Taxen diesen Namen verdienenden) Steuersystems“. Dies bewirke erstens eine „fiskalische Ineffizienz, (da) im Durchschnitt nicht einmal die Hälfte jenes Steuersatzes (aufgebracht wird), mit dem die Progression erst beginnt“, zweitens aber – und dies ist viel wichtiger, „Steuerverdruß und Steuerwiderstand“, weil (fast) jeder seine Steuerbelastung am Grenzsteuersatz bemißt⁴⁰. Dieser aber – so Gerhard Lehner, der sich ebenfalls intensiv mit diesem Problem beschäftigt hat – müsse hoch sein, um erstens zumindest eine gewisse fiskalische Ergiebigkeit zu gewährleisten und um die Besteuerung als

wirtschaftspolitisches Instrument wirksam werden zu lassen⁴¹. „Wenn die Steuerpflichtigen ihre Entscheidungen, vor allem über Investitionen, Sparen oder Konsum, den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen anpassen, werden sie aufgrund der Abzüge in der Bemessungsgrundlage . . . ihre tatsächliche Steuerbelastung verringern. Tarifliche Grenzsteuersätze und Durchschnittsteuersätze, die die tatsächliche Steuerbelastung widerspiegeln, klaffen daher immer weiter auseinander. Diese Unterschiede aber verursachen erhebliche Differenzen zwischen dem starken subjektiven Belastungsgefühl, das weitgehend von den Grenzsteuersätzen abhängt, und der geringeren, objektiv feststellbaren Steuerbelastung, die von den Durchschnittsteuersätzen bestimmt wird.“

Noch viel heftiger argumentiert Kurt Horwitz gegen das „verlogene Steuersystem“⁴². „Eine Fülle von höchst offiziellen Möglichkeiten der individuellen Bewertung, der vorzeitigen und Sonderabschreibung, der Pauschalwertberichtigung von Auslandsforderungen, ganz zu schweigen von der Dotierung des Sozialkapitals, läßt die ‚Bilanzwahrheit‘ zu einem seltenen Zufallstreffer werden.“ Damit aber würden den Unternehmen falsche Informationen (im guten wie im bösen) über den Zustand ihres Unternehmens vermittelt. Überdies öffne dies der Steuerhinterziehung Tür und Tor, aber: „Ein Staat, der ein Steuersystem aufbaut und weiterpflegt, in dem Tarif-Theorie und Besteuerungspraxis so weit auseinanderklaffen, darf sich darüber nicht wundern.“

Alle – nicht nur die zitierten – Autoren sind darüber einig, daß eine Generaldurchforstung der Begünstigungen dringend geboten scheint und daß eine echte Besserung nur durch eine weitestmögliche Eliminierung der Begünstigungen bei gleichzeitiger Tarifsenkung erreicht werden kann.

2. Auf der anderen Seite wird immer noch die Beseitigung „der Lücken bei der Gewinnbesteuerung der Unternehmer“ als großes Problem gesehen⁴³, was darauf hinweist, daß sich trotz Abgabenänderungsgesetz und einiger anderer kleinerer Steuererhöhungen an der Steuerlastverteilung wenig geändert hat.
3. Auch der dritte Diskussionsschwerpunkt ist schon Ende der sechziger Jahre dagewesen: die steuerliche Förderung der Investitionen. Die Steuerreformkommission widmete diesem Thema – nicht gern, aber doch – eine eigene Arbeitsgruppe, die ihre Tätigkeit jedoch erst begonnen hat. Insbesondere die vorzeitige Abschreibung steht im Mittelpunkt der Kritik. Die gegenwärtige Meinungspalette dazu reicht von der Forderung nach völliger Beseitigung der vorzeitigen Abschreibung und ihrer Ersetzung durch spezifische Instrumente (z. B. zur Förderung neuer Unternehmen oder des Aufbaus in- und ausländischer Vertriebsapparate) über die Ersetzung der vorzeitigen durch eine degressive AfA⁴⁴ bis zur Erhaltung des gegenwärtigen status quo⁴⁵, im Extremfall wird sogar die Beibehaltung des gegenwärtigen Instrumentariums bei gleichzeitiger Schaffung weiterer Instrumente verlangt.

4. Auch eine andere Form von „Besteuerungslücken“ soll geschlossen werden: Ewald Nowotny trat in jüngster Zeit für eine umfassende Einkommensbesteuerung ein, d. h. für die Besteuerung des laufenden Konsums plus der laufenden Veränderung des Nettovermögens⁴⁶. Da dieses Konzept eine wesentliche Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage bedeutet, soll Aufkommensneutralität durch eine Senkung der Grenzsteuersätze erreicht werden.
5. Neben der besseren Erfassung der Vermögen soll aus Gründen der Gerechtigkeit auch die Landwirtschaft, entsprechend ihrer steuerlichen Leistungsfähigkeit, in die Einkommenbesteuerung einbezogen werden⁴⁷.
6. Manche Vorschläge zielen darauf ab, gänzlich neue Steuersysteme zu installieren. Hier sind etwa die Betriebssteuer⁴⁸ und die analytische Einkommensteuer⁴⁹ im Gespräch, doch sind diese (oder andere) Systeme noch nicht ausdiskutiert.

VI. Ergebnis

Mit Ausnahme der letzten Punkte ließe sich auf jede Thematisierung von Steuerreformfragen mit einem resignierenden „d^éjà vu“ antworten. Was heute unter den Nägeln brennt, wurde schon Ende der sechziger Jahre als brisant angesehen. Heute ist das Steuersystem vielleicht noch komplizierter als damals und enthält noch mehr Ausnahmeregelungen, denen man kaum nachsagen kann, daß sie der Berücksichtigung der persönlichen Leistungsfähigkeit dienlich wären.

Stellt man nun die Frage, was denn eigentlich am Komplex der Einkommensbesteuerung sozialistischen Geist trägt, so bleibt nicht viel übrig. Am ehesten wohl die Umstellung der Kinderförderung auf direkte Transfers. Die Umstellung von Freibeträgen auf Absetzbeträge war zwar prinzipiell eine Maßnahme, die an der Spitze der Einkommenspyramide steuerliche Erleichterungen beseitigt hat. Der Preis dafür war eine Verschärfung der Progression, die, jedenfalls in letzter Zeit, auch jene Arbeitnehmerschichten betroffen hat, die gar nicht so hohe Realeinkommen haben. Viele Maßnahmen jedoch waren, was ihre verteilungspolitische Wirksamkeit betrifft, eher problematisch. Dies gilt etwa für die Neueinführung des Investitionsfreibetrages im Jahre 1972, für die mehrmalige Ausweitung der vorzeitigen Abschreibung (die noch Anfang der siebziger Jahre vom sozialdemokratischen Finanzminister stark abgelehnt wurde!), für die Einführung der Individualbesteuerung 1973 sowie für die Freiberufler-Rücklage 1979 (und schließlich auch für die Sonderausgabenregelung der steuerlichen Energiesparförderung 1980, die jedoch nicht zum hier diskutierten Zeitraum gehört.) In diesem Zusammenhang muß auch erwähnt werden, daß die geringe Besteuerung des 13. und 14. Monatsgehalts (§ 67 EStG) und der Zulagen und Zuschläge (§ 68 EStG), die durch die Reform 1973 noch verstärkt wurde, gerade den gut verdienenden Arbeitnehmern die

meisten Vorteile bietet, da sie sonst in viel höhere Progressionsbereiche kommen würden.

Vergleicht man die Maßnahmen der siebziger Jahre mit der sozialdemokratischen Kritik und den entsprechenden Vorschlägen Ende der sechziger Jahre, so ist man lediglich dem Ziel der Umstellung der Familienförderung, der gleich hohen Berücksichtigung bestimmter Tatbestände über Absetzbeträge sowie der Umstellung der Bausparförderung auf Prämien näher gekommen. Auf dem Gebiet der Unternehmensbesteuerung und der Investitionsförderung hingegen wurde nur sehr wenig von den ursprünglichen Plänen in die Praxis umgesetzt.

Sicherlich ist das Einkommensteuersystem nicht nur danach zu beurteilen, wen es begünstigt. Aber die verteilungspolitische Seite ist ebenso zu beachten wie etwa die wachstumspolitische, und Fragen wie Übersichtlichkeit, Einfachheit, Merkbarkeit etc. sind nicht nur Domäne der Steuertechniker, sondern, wie die immer wieder auftauchende Steuerverdrossenheit zeigt, weit darüber hinaus von Bedeutung.

Fußnoten

- 1 Anton Kausel, Steuerpolitik, in: Wilhelm Weber (Hrsg.), Untersuchungen über Zentralprobleme der österreichischen Bundesfinanzen. Wien 1966
- 2 Ebenda, S. 53 bis 55
- 3 Horst Knapp in: Finanznachrichten 6/1973
- 4 Reform der österreichischen Wirtschaft. Wirtschaftsprogramm der SPÖ, Wien 1968. Hier insbesondere S. 27, 57 ff
- 5 Elisabeth Merth, Ungleiche Steuerbelastung?, in: Finanznachrichten 12/1972
- 6 Thomas Lachs/Ludwig Sperlich, Lohnsteuer und Einkommensteuer, in: Arbeit und Wirtschaft 7-8/1969
- 7 Horst Knapp in: Finanznachrichten 25/1970
- 8 Thomas Lachs, Programmpunkt Steuerreform, in: Arbeit und Wirtschaft 11/1971
- 9 Dieter Bös, Die finanzpolitische Entwicklung in Österreich 1966 bis 1970, in: Finanzarchiv, Neue Folge, Band 30, Tübingen 1971/1972
- 10 Hannes Androsch, Referat auf der Betriebswirtschaftlichen Woche 1969, abgedruckt in: Hannes Androsch, Staat, Steuern, Gesellschaft, Wien 1978, S. 193 f
- 11 Ebenda, S. 194
- 12 Ebenda, S. 211
- 13 Gerhard Lehner, Zur Reform der Einkommensteuer, in: Wifo Monatsberichte 2/1973
- 14 474 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrats, XIII. GP, S. 51
- 15 Gerhard Lehner, a. a. O.
- 16 Dieter Bös, Die finanzpolitische Entwicklung in Österreich 1971 bis 1974, in: Finanzarchiv, Band 33, Tübingen 1974/1975
- 17 Horst Knapp in: Finanznachrichten 6/1973
- 18 474 der Beilagen . . . , S. 70
- 19 Gerhard Lehner, a. a. O., S. 52
- 20 474 der Beilagen, S. 71
- 21 Horst Knapp in: Finanznachrichten 6/1973
- 22 Horst Knapp in: Finanznachrichten 12/1974
- 23 Gerhard Lehner, a. a. O., S. 54
- 24 Thomas Lachs, Die kommende Steuerreform, in: Arbeit und Wirtschaft 10/1974

- 25 Gerhard Lehner, Zur Lohn- und Einkommensteuersenkung 1975, in: Wifo Monatsberichte 8/1974, S. 361, und ganz ähnlich in seinem Artikel „Gesamtwirtschaftliche Aspekte der Einkommensteuerreform 1975“ in den Wirtschaftspolitischen Blättern 1/1975
- 26 Gerhard Lehner, Zur Lohn- und Einkommensteuersenkung 1975, Wifo-Monatsberichte 8/1974, S. 365
- 27 Günther Chaloupek/Hannes Swoboda, Die gesellschaftspolitischen Konsequenzen der Steuerreform, in: Wirtschaftspolitische Blätter 1/1975, S. 33
- 28 Gerhard Lehner, Gesamtwirtschaftliche Aspekte . . ., S. 26 f
- 29 Chaloupek/Swoboda, a. a. O., S. 31
- 30 Wolfgang Pokorny, Motive und finanzpolitische Konsequenzen der Einkommensteuergesetzesnovelle 1974, in: Wirtschaftspolitische Blätter 1/1975, S. 22
- 31 Ebenda
- 32 Thomas Lachs, Die kommende Steuerreform, a. a. O.
- 33 Ebenda
- 34 Ebenda
- 35 Albrecht Konecny, Wo Tauben sind, fliegen Tauben zu; in: Die Zukunft Nr. 9/1978
- 36 Helga Bobretzky-Arvenau, Wohin führt das zweite Abgabenänderungsgesetz? in: Wirtschaftspolitische Blätter 1-2/1978
- 37 Neue Zürcher Zeitung, 3. August 1977
- 38 Erich Schmidt, Lohnsteuerreform, in: Arbeit und Wirtschaft 12/78
- 39 4300 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates, XIV. Gesetzgebungsperiode
- 40 Horst Knapp in: Finanznachrichten 44/1978
- 41 Gerhard Lehner, Entwicklungstendenzen im österreichischen Steuersystem – Gedanken zu einer Steuerreform, in: Wirtschaftspolitische Blätter 6/1978, S. 9
- 42 Kurt Horwitz, Wege aus einem verlogenen Steuersystem, in: Berichte und Informationen 4/1978
- 43 Erich Schmidt, a. a. O.
- 44 Gerhard Lehner, Entwicklungstendenzen . . ., S. 13
- 45 Fidelis Bauer, Die Investitionsförderung im österreichischen Steuersystem, in: Wirtschaftspolitische Blätter 5/1979
- 46 Ewald Nowotny, Einkommensbesteuerung zwischen Weltanschauung und Sachzwang, in: Wirtschaft und Gesellschaft, Sonderheft 1979
- 47 Editorial von „Wirtschaft und Gesellschaft“ 1/1980
- 48 Hier vor allem diverse Aufsätze von Gerald Heidinger
- 49 Christian Seidl, Das Konzept einer modifizierten analytischen Einkommensteuer als Alternative zum herrschenden System direkter Steuern, in: Wirtschaftspolitische Blätter 5/1979