

Das Gleichgewicht im Staatshaushalt

I. Das wirtschaftliche Gleichgewicht war in der Theorie immer eine prekäre Sache. Erstaunlich für viele Theoretiker war, wie in den fünfziger und sechziger Jahren die Wirtschaft sich einigermaßen entlang des Gleichgewichtspfadcs vorwärtsbewegte. In den siebziger Jahren jedoch scheint das Gleichgewicht zur problematischen Angelegenheit geworden zu sein.

Zuerst ging es im Bereich der internationalen Wirtschaftsbeziehungen verloren, und nach allen Anzeichen haben die Währungsparitäten noch nicht wirklich zu ihm zurückgefunden. Der Ölpreisschock verschärfte das Tempo der Preisentwicklung ganz erheblich. Schließlich ließ die internationale Rezession 1974/75 die meisten Länder ziemlich weit vom Vollbeschäftigungsgleichgewicht abrutschen, und der Aufschwung hat bisher kaum seine Wiedernäherung gebracht.

Österreich hat sich gegen *diese* Erschütterungen mit relativ großem Erfolg zur Wehr gesetzt, aber man könnte nicht sagen, daß wir keine wirtschaftspolitischen Gleichgewichtsprobleme hätten — wir haben große Defizite in der Leistungsbilanz und im Staatshaushalt. Das letztere soll im folgenden im Hinblick auf die Möglichkeiten seiner Sanierung untersucht werden. Vor dem Sommer hat der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen seine Budgetvorschau für 1976 bis 1980 vorgestellt. Ihren Resultaten zufolge wird sich das Nettodefizit des Bundeshaushalts, das 1976 33,3 Milliarden Schilling betragen hat, unter Beibehaltung der gegenwärtigen Rechtslage, das heißt ohne Senkung der Lohnsteuer im Prognosezeitraum, auf 40,7 Milliarden Schilling erhöhen. Gemessen in Prozent des BNP bedeutet das einen Rückgang von 4,6 auf 3,8 Prozent. Nimmt man realistischerweise an, daß bis 1980 eine Lohnsteuersenkung erfolgt und die Lohnsteuereinnahmen in jenem Jahr den Wert des extrapolierten Trends der Jahre 1969 bis 1976 erreichen, so würde 1980 das Nettodefizit des Budgets bei 51,6 Milliarden Schilling oder 4,8 Prozent des BNP liegen.

Wenn sich in den fünfziger und sechziger Jahren nach der konjunkturellen Rezession das Gleichgewicht im Staatshaushalt mehr oder weniger »von selbst« wiederherstellte, indem die Einnahmen im Aufschwung des rezes-

sionsbedingten Rückstands wieder aufholten, so scheint dieser Mechanismus in den siebziger Jahren nicht mehr zu funktionieren. Daß das Defizit den Aufschwung überdauert, legt die Vermutung nahe, daß zumindest ein Teil davon struktureller Natur, das heißt auch nicht durch die außergewöhnliche Tiefe des letzten Einbruchs erklärbar ist.

Aus der Starrheit des Ausgabenbedarfes und einer wenn auch nur schwach sinkenden Tendenz des Anteils der dem Bund verbleibenden Einnahmen zieht der Beirat die Schlußfolgerung, daß die Reduktion des Defizits »wohl nur langfristig realisierbar sein dürfte«. Also nicht durch einen einmaligen Gewaltstreich, den politisch ohnehin niemand verkraften könnte, sondern schrittweise soll nach Meinung des Beirats die Annäherung an das Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben vollzogen werden. Die Betonung der Starrheit der Ausgaben und der Umstand, daß die Einnahmen langsamer als das BNP zunehmen werden, lassen es naheliegend erscheinen, den Hebel primär auf der Einnahmenseite anzusetzen.

II. Dazu scheint der Finanzminister sich nun auch entschlossen zu haben. »Die Budgetvorschau habe deutlich gemacht, daß auch neue Weichenstellungen in der Budgetpolitik erforderlich sind«, hieß es kürzlich im »Unternehmer«, einem Organ der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft. Tatsächlich kann man im Entwurf des Abgabenänderungsgesetzes in einem gewissen Maß neue Weichenstellungen erkennen, jedoch kaum solche, an denen die Bundeskammer ihre ungetrübte Freude haben könnte.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen, auf die sogleich näher eingegangen wird, laufen nämlich darauf hinaus, die Verteilung der Steuerlast zuungunsten der Unternehmungen zu verschieben. Dies ist jedoch nichts anderes als die Korrektur einer Verzerrung, die in den letzten Jahren entstanden ist. Während der Anteil der Lohnsteuer am Brutto-Masseneinkommen von 4,9 Prozent 1968 auf etwa 8 Prozent 1977 zugenommen hat und einen deutlich steigenden Trend erkennen läßt, werden die Gewinnsteuern 1977 etwa 20 Prozent der Gewinne laut VGR ausmachen — 1968 waren es 21,4 Prozent gewesen, 1969 20,4 Prozent. Die Fiskaldividende von den Löhnen ist also in den letzten Jahren ungleich rascher gewachsen als die von den Gewinnen. Eine volle Korrektur wäre sicherlich nicht praktikabel, in gewissen Ausmaßen erscheint sie jedoch aus Gründen der Verteilungskonstanz, die auch für die Einnahmenpolitik des Bundes genauso gelten sollte wie für die Einkommensentwicklung, dringend angebracht. Mit der Schließung von einigen Steuerlücken werden wahrschein-

lich nicht einmal jene Einnahmenausfälle kompensiert, die die zahlreichen neuen »Begünstigungen« der letzten Jahre mit sich gebracht haben.

Die wichtigsten Änderungen dieses Gesetzentwurfes betreffen die steuerliche Behandlung betrieblich genutzter Kraftwagen sowie des »Sozialkapitals«. Im einzelnen wird vorerst die Investitionsbegünstigung für Pkw (und Kombis) beseitigt und für Lkw auf die Hälfte reduziert. In einem weiteren Schritt sollen — abgesehen von geringfügigen Ausnahmen — die Anschaffungskosten von Pkw nicht mehr steuerlich absetzbar sein. Weniger spektakulär, aber von größerer Bedeutung für das Aufkommen aus Unternehmersteuern ist die drastische Beschränkung der steuerlichen Begünstigung für Abfertigungs- und Pensionsrückstellungen. Faktisch war diese Begünstigung die wichtigste Quelle für die steuerfreie Bildung von Eigenkapital in Österreich, da Abfertigungs- und Pensionsansprüche — lange vor ihrer Fälligkeit — in einer Höhe von 80 Prozent als Aufwand verbucht werden konnten. Bei zahlreichen Firmen machten die jährlichen Dotierungen dieser Reserven ein Vielfaches der ausgewiesenen Gewinnsumme aus. Konsequenz dieser großzügigen Förderung — und zahlreicher anderer Begünstigungen — war die langfristige Stagnation der Einkommen- und Körperschaftsteuer. Insbesondere bei der Körperschaftsteuer ist diese Auswirkung deutlich, wo diese Stagnation trotz einer Vielfachung der Zahl der steuerpflichtigen Gesellschaften (insbesondere der Ges. m. b. H.) eintrat.

Auf Grund des Gesetzentwurfs soll eine Vorsorge für Abfertigungen bis zur Hälfte der bestehenden Ansprüche gebildet werden können. Statt bisher einem Viertel muß künftig die Hälfte des Reservebetrags in Form von festverzinslichen Wertpapieren angelegt werden. Die Pensionsrückstellung wird mit dem Fünffachen des Jahreserfordernisses für zugesagte Pensionen beschränkt.

Der Finanzminister hat damit eine große Steuerlücke geschlossen, bedeuten diese Bestimmungen jedoch nicht auch eine Gefährdung bestehender Arbeitnehmeransprüche? Dies kann schon deshalb nicht der Fall sein, da die ausgewiesenen »Rückstellungen« ja keineswegs eine reale Sicherung dieser Ansprüche darstellten, etwa im Konkursfall keineswegs auf diese Reserven »zurückgegriffen« werden konnte. Was tatsächlich verändert wird, ist der Beitrag, den der Staatshaushalt an die Unternehmer leistet, um ihnen die Zahlung von Abfertigungen und Betriebspensionen zu erleichtern. Und es wäre auf längere Sicht fatal für die Gewerkschaftsbewegung, wenn die Durchsetzung von Forderungen oder die Erhaltung von An-

sprüchen jeweils durch Förderungsmaßnahmen für Unternehmer »abgestützt« werden müßten. Dies entspräche keinesfalls der Philosophie einer freien Gewerkschaft, zu der sich die Vertretung der österreichischen Arbeiter und Angestellten immer bekannt hat.

Letztlich würde eine solche Politik auch darauf hinauslaufen, daß der Staat lediglich aus den Massensteuern — Umsatz- und Lohnsteuer — finanziert wird. Es ist an der Zeit, daß einer solchen Tendenz Einhalt geboten wird. Zweifellos löst dies sehr empfindliche Reaktionen auf Unternehmerseite aus, genauso wie die Bemerkungen des Bundeskanzlers zur Steuermoral der österreichischen Unternehmer. Dies muß in Kauf genommen werden, wenn die Lasten der Gemeinschaftsleistungen einigermaßen gerecht verteilt werden sollen.

Denkt man an zahlreiche andere steuerliche Privilegien und die exzessive Nutzung von Schlupflöchern der Steuergesetze, dann klingt einem das erhobene Wehgeschrei recht seltsam in den Ohren. Ein guter Kenner der Szene, Universitätsprofessor Weiter, hat unlängst eine Schätzung über die Flucht österreichischer Unternehmer in das Steuerparadies Liechtenstein publiziert. Danach sollen von rund 28.000 »Sitzgesellschaften« dieser Steueroase an die 10.000 Österreichern gehören. Nach Weiter ist die Transferierung von Gewinnen in solche »Briefkastenfirmen« eine Methode, »die heute schon eine so große Zahl auch österreichischer Firmen praktiziert, daß vermutlich die Steuereinnahmen verdoppelt wären, könnte man diese Praktiken offenlegen. Das aber ist, die besondere Dummheit der Steuerpflichtigen ausgenommen, unmöglich«. Mit dieser Dummheit zu rechnen, wäre jedoch verfehlt, denkt man an den Erfindungsreichtum von »Steuersparexperten«, deren — durchaus lohnende — Existenzgrundlage das Entdecken von Steuerlücken ist. Man denke an das Auftauchen der sogenannten Verlustgesellschaften, an die Mißbräuche des Strukturverbesserungsgesetzes oder an den steuerfreien Gewinn aus wertgesicherten Gesellschafterdarlehen.

Aus diesen Gründen haben Arbeiterkammer und ÖGB den Gesetzentwurf des Finanzministers befürwortet. Er scheint sowohl in verteilungspolitischer Hinsicht als auch unter Berücksichtigung seiner strukturpolitischen Effekte auf der richtigen Linie zu liegen.

III. Die Budgetvorschau ermöglicht auch einige quantitative Überlegungen zur Frage *Lohnsteuersenkung*. 1976 betrug die Belastung der der Besteuerung unterliegenden Masseneinkommen 8,3 Prozent. Unter der Annahme, daß diese Belastung bis 1980 so zunimmt wie im Trend der

Jahre 1969 bis 1976, kommt man für 1979 auf einen Prozentsatz von 8,7, für 1980 auf einen solchen von 8,8. Falls bis 1980 keine Lohnsteuersenkung erfolgen sollte, wird hingegen die Steuerbelastung auf 10,8 Prozent 1979 und auf 11,9 Prozent 1980 ansteigen. Das bedeutet, daß sich die Steuerbelastung bei Unterbleiben einer Lohnsteuersenkung neuerlich in ziemlich rasanter Weise zuungunsten der Arbeitnehmer verschieben würde. Schon aus diesem Grunde erscheint eine Steuersenkung, die der Beirat auch nachdrücklich fordert, unumgänglich. Eine Absenkung der Steuerbelastung für sämtliche Einkommensklassen bringt eine beträchtliche Erhöhung des Budgetdefizits mit sich. Das bedeutet, daß die Steuerreform im Jahr 1979 anders aussehen muß als die des Jahres 1975, bei der den Einkommensbezieher aller Kategorien ähnliche prozentuelle Steuerermäßigungen gewährt wurden. Aus Kostengründen sollte 1979 auf eine Progressionsänderung verzichtet werden. Durch Erhöhung der Absetzbeträge sollte vor allem für die unteren Einkommenschichten die Steuerbelastung gemildert werden.

Unter der sehr plausiblen Annahme einer Lohnsteuersenkung erschien es fraglich, ob die Maßnahmen des zweiten Abgabenänderungsgesetzes ausreichen würden, das Defizit in Grenzen zu halten.

Im Gespräch war seit längerem schon eine weitere Erhöhung der Mehrwertsteuer. Eine vorsichtige Überschlagsrechnung ergibt, daß ein Mehrwertsteuersatz von 30 Prozent auf verschiedene Güter, wie Autos, Motorboote, Pelzwaren, Teppiche, Schmuck, Stereoanlagen und anderes, Mehreinnahmen von mehr als 2 Milliarden Schilling erbringen würde. Die Einführung eines solchen dritten Mehrwertsteuersatzes würde diese Steuer zu einer Progressivsteuer umgestalten. Dies folgt aus dem Umstand, daß die gegenwärtige Staffelung in zwei Sätze im Zusammenwirken mit den einkommensspezifischen Unterschieden in der Verbrauchsstruktur (der Anteil der mit 18 Prozent besteuerten Güter nimmt mit dem Einkommen zu) die Mehrwertsteuer zu einer Proportionalsteuer macht. Ein dritter Steuersatz der hier vorgeschlagenen Art würde nicht nur die Einnahmen erhöhen, sondern auch die Umverteilungswirkung des Steuersystems verstärken.

Neben der Redistributionswirkung ist auch noch die Allokationswirkung von Abgabenänderungen zu beachten. Ein dritter Mehrwertsteuersatz würde durchaus positiv zu beurteilende Allokationseffekte haben, indem etwa die reale Nachfrage nach Autos und Pelzmänteln — importierte und daher die Zahlungsbilanz belastende Waren — reduziert und ein Anreiz zum Energiesparen geboten würde.

Nur mittelbar für den Bundeshaushalt von Bedeutung ist die Diskussion um die Spitalsfinanzierung. Der Vorschlag eines Selbstbehalts für Spitalsaufenthalte schneidet dabei sowohl im Hinblick auf seine Allokations- als auch Distributionswirkungen schlecht ab. Da wohl kaum jemand zu seinem Vergnügen ein Spitalsbett in Anspruch nimmt, erscheint es hier wenig sinnvoll, durch einen Eigenbeitrag einen ökonomischen Anreiz zur Vermeidung der Verkürzung von Spitalsaufenthalten zu geben. Sicher gibt es Fälle, in denen den Belastungen auch Ersparnisse gegenüberstehen, doch dürften auch finanzielle Mehrbelastungen und Einkommensminderungen (Wegfall der Überstunden) keine Seltenheit sein. Der Spitalsaufenthalt dürfte doch jene Leistung sein, bei der am wenigsten die Einführung eines Selbstbehaltes in Frage kommt. Bisher kaum diskutiert wurde eine obligatorische Unfallversicherung für Autofahrer. Diese würde, wie jede derartige Maßnahme, um so leichter zu tragen sein, je höher das Einkommen des Autofahrers ist, hätte aber immerhin den Vorzug, dem Verursacherprinzip gerecht zu werden, womit ein durchaus wünschenswerter Allokationseffekt gegeben wäre. Von der Verteilungswirkung her gesehen, ist sicherlich eine Hinaufsetzung der Höchstbeitragsgrundlage für die Krankenversicherung die beste Lösung. Unter den gegebenen Umständen ist die Lösung der Spitalsfinanzierungsproblematik durch die Mehreinnahmen der Länder aus der Einführung eines dritten Mehrwertsteuersatzes allen diskutierten Varianten vorzuziehen.

* * *

Die Leitvorstellung für die österreichische Wirtschaftspolitik ist das Konzept der Gesamtstabilität, und es ist bisher möglich gewesen, bei den wichtigsten ökonomischen Indikatoren, wie Beschäftigung, Wachstum, Preissteigerungsrate und Einkommensentwicklung, den Einklang mit diesem Konzept einigermaßen zu bewahren. Das fehlende Gleichgewicht im Staatshaushalt bildet auf mittlere Sicht eine Gefährdung der Gesamtstabilität, seine Wiederherstellung erscheint deshalb notwendig, wenn sie auch einigen politischen Mut erfordert.