

Editorial

Das Transferkonto oder der Mythos vom „Leistungsträger“

I.

Zu den keynesianischen Vorstellungen über die Rolle des Staates gehörte lange Zeit ein weitgehend akzeptierter Grundkonsens im Hinblick auf die Ausgestaltung des Steuersystems, der von Politik, Gesellschaft und Finanzwissenschaft getragen wurde. Wenngleich Fragen der Steuer- und Verteilungsgerechtigkeit normativ sind und von Werten geleitet werden, so standen dennoch bestimmte Werte und Leitlinien der Steuerpolitik außer Streit. Fixe Bestandteile dieses Grundkonsenses waren im Rahmen der horizontalen Steuergerechtigkeit die Dominanz des Prinzips der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit bezogen auf Einkommen, Vermögen und Konsum sowie eine progressive Besteuerung der Einkommen im Rahmen der vertikalen Verteilungsgerechtigkeit, die deutlich früher mit dem Gesetz des abnehmenden Grenznutzens begründet wurde. Basierend auf dieser Begründung führte Eugen von Böhm-Bawerk als Finanzminister der Monarchie bereits 1896 eine persönliche Einkommensteuer mit progressivem Tarif ein. Ebenso wie das Leitbild des modernen Wohlfahrtsstaates brüchig geworden ist und dem „schlanken Staat“ Platz machen musste, setzte in der Steuerpolitik eine Trendwende ein. Dieser Bruch manifestiert sich ganz allgemein in dem Bestreben, Steuer- und Abgabenquoten zu senken, in der Aushöhlung des Prinzips der synthetischen Einkommensbesteuerung und in der Reduktion der Spitzensteuersätze in der Einkommen- und Körperschaftsteuer. In Österreich verliert zudem entgegen dem europäischen Trend die Besteuerung von Vermögen an Bedeutung.

II.

Finanzminister Pröll ging in seiner „Rede an die Nation“ am 14. Oktober 2009 noch einen Schritt weiter. Eine neue Steuerpolitik müsse sich auch am Prinzip der Leistungsgerechtigkeit orientieren, daher bedarf es der Einführung eines Transferkontos, in dem alle staatlichen Beihilfen pro Haushalt zusammengeführt und dargestellt werden sollen. Als Ziele dieses Kontos formulierte er: mehr Transparenz, mehr Gerechtigkeit und mehr Leistungsbewusstsein. In diesem Kontext präzisierte er sein

Steuersystem der Zukunft. Es müsse „einfach und transparent“ sein, d. h. ohne Schlupflöcher und mit nur wenigen Ausnahmebestimmungen, es müsse „verständlich, plausibel und anwendbar“ sein, es müsse „die Bedürfnisse der Bürger in den Vordergrund stellen“ sowie „den sozialen Notwendigkeiten Rechnung tragen und die Leistungsträger entlasten: nämlich die, die arbeiten“. Um die Motive für die Einführung eines Transferkontos ein wenig auszuleuchten, lohnt ein etwas tieferer Blick auf dessen Zielsetzungen.

Mit dem Ziel der Erhöhung des Leistungsbewusstseins knüpft Pröls Steuersystem der Zukunft an der unendlichen Geschichte der Leistungsträger an. Damit will er uns – wie schon Politikergenerationen vor ihm – die folgende Geschichte erzählen: Alles wird gut, wenn man nur die Steuern für die „Leistungsträger“ senken würde, also für jene Menschen, die – gut ausgebildet und leistungsfähig – gerne ihr Bestes geben würden, aber durch die hohe Steuerlast tatsächlich viel weniger Leistung erbringen, als von ihnen zu erwarten wäre. Würde nur der Staat die Steuerlast senken, dann wäre alles in Ordnung, und die Wirtschaft würde florieren. Und weil viele, vor allem konservative und liberale Politiker an diese Geschichte glauben, wurden die Leistungsträger durch Senkungen der Spitzensteuersätze bzw. durch Ausweitungen der Bemessungsgrundlagen in der Vergangenheit schon erheblich entlastet. Aber der Leviathan bürdet den Leistungsträgern immer noch eine zu hohe Steuerlast auf, daher nimmt die Geschichte ihren Lauf und ist stimmig mit der Forderung Pröls nach weiterer Entlastung der Leistungsträger.

Diese Forderung bedeutet, dass Leistungsträger weniger zahlen müssen als jene, die keine „Leistung“ erbringen: nach Pröls also die, die nicht arbeiten. Leistungsträger müssten somit absolut entlastet werden, weil sie ja ohnehin schon die Leistung tragen. Dieses Bild von den Leistungsträgern mündet in letzter Konsequenz in einen Staat, der von den Nicht-Leistungsträgern alimentiert wird. Weil diese aber mangels Leistung auch keine Einkommen haben, gibt es dann keinen Staat mehr, der für Rechtssicherheit und soziale Absicherung für die Wechselfälle des Lebens sorgt, der Bildung kostenlos zur Verfügung stellt, der Infrastrukturleistungen erbringt u. v. m.

Auf die Spitze getrieben hat den Mythos Leistungsträger im Übrigen jüngst der deutsche Philosoph Peter Sloterdijk, der in einem Diskussionsbeitrag in der Süddeutschen Zeitung vom 6. Jänner 2010 allen Ernstes auch in Steuerfragen die Umstellung von Zwang auf Freiwilligkeit und damit wohl auch die Freiwilligkeit der Leistungen der Leistungsträger an den Staat angeregt hat.

In einer Antwort auf Sloterdijk für die Nachdenkseiten (www.nachdenkseiten.de) weist Heiner Flassbeck zu Recht darauf hin, dass der

Mythos Leistungsträger verkennt, dass dem Staat eine wichtige Rolle als Vorleister des marktwirtschaftlichen Systems zukommt. Und weil in einer Marktwirtschaft eben nicht nur Leistung entlohnt wird (wie erklären sich sonst etwa ungleiche Entlohnungen für gleiche Arbeit), ist es gerechtfertigt, dass sich an der Finanzierung des Staates jene stärker beteiligen, die aus – welchen Gründen auch immer – überdurchschnittlich entlohnt werden. Wenn wir die Frage der Finanzierung der Vorleistungen des Staates an Hand der individuellen Beiträge diskutieren, gelangen wir zwangsläufig zur Frage, ob die Armen oder die Reichen – absolut und proportional – mehr zur Finanzierung beitragen sollen. Würde diese Debatte ehrlich geführt, dann wäre dem Mythos Leistungsträger wohl rasch ein Ende gesetzt. Solange wir uns aber an dieser Verteilungsdebatte vorbeiswindeln, wird der Mythos Leistungsträger ein langes Leben haben und unter dem Vorwand der Entlastung des Mittelstandes immer wieder aufs Neue zur Verteidigung der Reichen vorgebracht werden.

III.

Wenn also der Finanzminister mit dem Transferkonto das Leistungsbewusstsein in den Vordergrund rückt und damit die Forderung nach Entlastung der Leistungsträger verknüpft, zielt er auf eine Senkung der Steuer- und Abgabenquote. Hinter seinem Steuersystem der Zukunft steht nichts anderes als eine „Politik der leeren Kassen“, die bei angesagter Budgetkonsolidierung ab 2011 unmittelbar eine Kürzung der Ausgaben des Staates nach sich zieht. Eine solche Politik ist vor dem Hintergrund der Ergebnisse der Verteilungsstudie des Österreichischen Wirtschaftsforschungsinstituts und der bisher einseitigen Tragung der Krisenlasten durch die unteren Einkommen höchst problematisch und steht unmittelbar in Widerspruch zum Ziel der Erhöhung der Gerechtigkeit, einem zweiten Ziel des Transferkontos. Unser Steuer- und Abgabensystem ist von dem eingangs erwähnten Grundkonsens aus einer Reihe von Gründen weit entfernt. Werfen wir daher einen Blick darauf und klopfen es exemplarisch auf seine Fairness ab.

Die mangelnde Fairness in Bezug auf die Besteuerung von Arbeit und Kapital lässt sich unmittelbar an den Strukturschwächen des Steuer- und Abgabensystems ablesen und ist seit Langem bekannt. Internationale Vergleiche legen offen, dass der Faktor Arbeit bei sinkenden Lohnquoten in Österreich überdurchschnittlich hoch belastet wird, während die kapitalbezogenen Abgaben einschließlich jener auf „arbeitsloses“ Einkommen trotz des starken Anstiegs der Gewinn- und Kapitaleinkommen sehr niedrig sind. Ein Vergleich der impliziten Steuersätze auf Arbeit und Kapital im EU-Vergleich (der sowohl die

Steuern auf den Kapitalertrag als auch vermögensbezogene Steuern berücksichtigt) zeigt, dass Österreich zu den Ländern mit der höchsten Differenz in der Besteuerung der beiden Faktoren gehört. Er zeigt ferner, dass sich die Schere in den letzten Jahren weiter geöffnet hat. Dieser große Steuerkeil auf Arbeit ist nicht nur verteilungspolitisch, sondern auch wachstums- und beschäftigungspolitisch problematisch. Auch die Ursachen für das Auseinanderklaffen sind bekannt. Sie reichen von der Abschaffung von Steuern (Vermögen-, Erbschafts- und Schenkungssteuer, Gewerbesteuer) über die Nichtanpassung der Einheitswerte, die „kalte“ Progression sowie die Schaffung großzügiger Steuerbegünstigungen von Privatstiftungen bis hin zu Senkungen bei den Unternehmenssteuern (Senkung des Körperschaftsteuersatzes, Gruppenbesteuerung, Ausweitung des Gewinnfreibetrags). Wenn entsprechend dem steuerpolitischen Grundkonsens das Leistungsfähigkeitsprinzip auch für die Verteilung der Gesamtabgabenlast auf unterschiedliche Produktionsfaktoren sowie Einkommensarten gelten soll, dann müssen sich die Beiträge der Faktoren Arbeit, Kapital und Ressourcen zur Finanzierung staatlicher Leistungen in der Entwicklung der Wertschöpfung widerspiegeln. Darüber hinaus sollten unterschiedliche Einkommensarten steuerlich gleich behandelt werden.

Die Harmonisierung der Pensionsfinanzierung ist auf halbem Wege stecken geblieben. Selbstständige und Bauern zahlen nach wie vor niedrigere Beiträge als Arbeiter und Angestellte. Das führt dazu, dass der Deckungsgrad durch Bundesmittel bei Bauern, Gewerbetreibenden und Freiberuflern ungleich höher ist als jener bei Arbeitern und Angestellten. Ungleiche Finanzierungsbeiträge gibt es weiters beim Familienlastenausgleichsfonds. Einem hohen Beitrag der Unselbstständigen stehen niedrigere bzw. vernachlässigbare Beiträge der Selbstständigen bzw. der Bauern gegenüber.

Die Besteuerung der Einkommen ist progressiv ausgestaltet. Durch die Anhebung von Absetzbeträgen mit Negativsteuerelementen, durch Tarifreformen und durch das Zurückbleiben der niedrigen Einkommen ist die Zahl der Nullfälle stark angestiegen. Über dem mit 36,5% hohen Einstiegssteuersatz ist aber die Progression eher mäßig. Unter Berücksichtigung der Sozialabgaben steigt die Grenzabgabenbelastung über dem Eingangssteuersatz zunächst stark an, geht wegen der Deckelung der Höchstbeitragsgrundlage für höhere und hohe Einkommen zurück. Damit ist die effektive Grenzbelastung bei den mittleren Einkommen am höchsten. Obwohl in den letzten Jahrzehnten die niedrigen Einkommen entlastet wurden, ist insgesamt die Inzidenz der Abgaben durch die zunehmende Last der indirekten Steuern in den unteren Einkommen regressiver geworden. Die Gesamtbetrachtung des Steuer- und Abgabensystems durch die Verteilungsstudie des Wifo ergab, dass Steuern

und Abgaben de facto nicht progressiv wirken.

Diese Blitzlichter auf das österreichische Abgabensystem zeigen, dass es erhebliche Defizite im Hinblick auf die Verteilungsgerechtigkeit hat. Um ihr stärker Rechnung zu tragen, greift das Transferkonto zu kurz. Es soll ja nach den Plänen des Finanzministers lediglich Momentaufnahmen der Brutto- sowie Nettoeinkommen und der Transferleistungen auf individueller Basis darstellen. Es sagt nichts über die ungleiche Verteilung der Einkommen, der Vermögen und den individuellen Beitrag zur Finanzierung staatlicher Leistungen aus. Es ist daher nicht möglich, daraus Schlussfolgerungen zur Erhöhung der Verteilungsgerechtigkeit zu ziehen und Empfehlungen für ein Steuersystem mit höherer Fairness abzuleiten.

IV.

Der Beitrag des Transferkontos zur Erhöhung der Transparenz ist unklar. Es blieb in der nachfolgenden Debatte offen, welche Transfers in welchen Bereichen erfasst werden sollen. Vorrangig dürfte es um die Sozialtransfers gehen, wobei ungeklärt blieb, ob neben den monetären auch reale Transfers – darunter der große Bereich der Gesundheitsleistungen – oder steuerliche Begünstigungen („*tax expenditures*“ wie z. B. die Förderungen für die Zukunftsvorsorge oder der Kinderabsetzbetrag) erfasst werden sollen. Eine umfassende Darstellung familienfördernder Maßnahmen muss u. a. neben der Familienbeihilfe (monetärer Transfer) auch den Kinderabsetzbetrag („*tax expenditure*“) erfassen. Würden Gesundheitsleistungen tatsächlich Teil des Transferkontos werden, dann müsste in letzter Konsequenz auch der Sachtransfer „Krankenstand“ erfasst und transparent gemacht werden. Das zeigt, zu welchen unvollständigen bzw. absurden Ergebnissen ein wenig durchdachtes Konzept des Transferkontos führen kann.

Das vom Finanzminister bisher nur sehr rudimentär skizzierte Transferkonto ist kein geeignetes statistisches Hilfsmittel, umfassende und objektive Entscheidungsgrundlagen für die (Verteilungs-)Politik zu liefern. Berechtigterweise wurde in der Debatte zum Transferkonto die Frage aufgeworfen, warum nicht auch Licht ins Dunkel der Subventionen gebracht wird, etwa durch ein Subventionskonto, das Transparenz über Zuwendungen aller Art an Private, Haushalte und Unternehmen schafft – von Steuerbegünstigungen bis hin zu diversen Förderungen. Als Vorbild wurde auf die Europäische Union verwiesen, die den Mitgliedstaaten eine Veröffentlichungspflicht für Agrarförderungen auferlegt hat.

Fehlende Informationsgrundlagen gibt es aber auch in anderen Bereichen. Denken wir etwa an die Erfassung der Einkommen der Selbst-

ständigen und deren Verteilung. Während zur Verteilung der Einkommen und der Sozialleistungen der Unselbstständigen eine umfassende Studie vorliegt, fehlt Vergleichbares bei den Selbstständigen. Auch die Informationsgrundlagen in Bezug auf die extrem ungleiche Verteilung der Vermögen sind bisher bescheiden. Erste brauchbare Anhaltspunkte liefern die Befragungen der Oesterreichischen Nationalbank zu den Geld- und Immobilienvermögen der privaten Haushalte sowie eine Auswertung verschiedener Datengrundlagen über Unternehmensbeteiligungen.

Erst die genannten Ergänzungen würden jene Transparenz schaffen, die der Finanzminister in seiner Rede an die Nation für das Steuersystem der Zukunft gefordert hat. Die Bundesregierung hat sich bei ihrer Klausur in Graz am 2. März nun tatsächlich auf die Einrichtung einer erweiterten „Transparenzdatenbank“ sowie im Gegenzug auf die Einführung der Mindestsicherung geeinigt. Alles bestens also? Keineswegs, denn die Details der Ausarbeitung wurden einer Arbeitsgruppe übertragen, die die gesetzlichen Grundlagen für die „...strukturierte und transparente Erfassung aller monetären Leistungen ohne Gegenleistung“ erarbeiten soll. Der Bundeskanzler sprach indes von monetären und sachlichen Leistungen. Ziel und Zweck der Transparenzdatenbank blieben weitgehend im Dunklen und öffnen daher unterschiedlichen Interpretationen Tür und Tor. Es spricht viel dafür, dass es sich dabei nur um alten Wein in neuen Schläuchen handelt, also lediglich eine Neubenennung bei Ausdehnung auf weitere Transferleistungen.

Zusammenfassend: Egal ob Transferkonto oder Transparenzdatenbank, das zentrale Motiv für seine bzw. ihre Einrichtung liegt in Steuersenkungen für die so genannten „Leistungsträger“ – euphemistisch als Förderung des Leistungsbewusstseins bezeichnet. Die damit einhergehende „Politik der leeren Kassen“ soll über die Senkung der Steuer- und Abgabenquote den Druck auf Kürzungen „überbordender“ sozialstaatlicher Leistungen in der kommenden Budgetkonsolidierung erhöhen. Das Ziel der Steuergerechtigkeit und der Transparenz ist schmückendes Beiwerk, weil das Transferkonto – oder wie auch immer es bezeichnet wird – per se weder zur Erhöhung der Verteilungsgerechtigkeit noch zur Erhöhung der Transparenz umfassende und objektive Entscheidungsgrundlagen liefern kann, die notwendig wären, um ein faires Steuersystem der Zukunft zu entwerfen, das wieder am keynesianischen Grundkonsens anknüpft.