

Dokumentation zur Steuerreformkommission

herausgegeben von

Dr. Otto Helige

Leiter des Sekretariats der Steuerreformkommission

Wien 1980



Wirtschaftsverlag Dr. Anton Orac

Die konstituierende Sitzung

Die konstituierende Sitzung der Steuerreformkommission fand am 1. Februar 1979 statt. Sie wurde durch ein Referat des Ressortchefs eingeleitet. Vizekanzler Dr. Androsch führte zum Thema „Gedanken zu einer Steuerreform in Österreich“ u. a. aus:

Ich begrüße Sie als Mitglieder der Steuerreformkommission sehr herzlich und danke Ihnen für die Bereitschaft, an dieser Aufgabe mitzuwirken. Viele von Ihnen wissen durch die intensive Mitarbeit an den bisher bereits erfolgten Reformen unseres Steuersystems, daß dies keine sehr leichte Aufgabe darstellt.

Ich darf nur an die Umstellung auf das Mehrwertsteuersystem erinnern, die mit der Eingliederung Österreichs in den großen europäischen Markt notwendig geworden war. Durch Reformen im Einkommensteuerrecht erfolgte eine Umstellung von der Haushaltsbesteuerung auf die Individualbesteuerung. Eine wesentliche Änderung des Steuerrechtes bedeutete auch die Umstellung von Steuerfreibeträgen auf Absetzbeträge wie die Umstellung der Sparförderung auf ein Prämiensystem. Zu den vielen Änderungen im Sinne einer Anpassung des Steuersystems an geänderte wirtschaftliche und gesellschaftliche Verhältnisse zählte auch der Wegfall des Kinderabsetzbetrages und die Umstellung der Familienförderung auf Direktzahlungen — allerdings auch verbunden mit einer formal-statistischen Erhöhung der Steuerquote.

Unbeschadet dieser Reform ist es jedoch von Zeit zu Zeit Aufgabe, das geltende Steuersystem aus psychologisch-politischen Gründen einer Durchforstung zu unterziehen.

Denn einmal ist die Kritik an der Steuer und damit am jeweiligen Steuersystem so alt wie die Einhebung von Steuern, d. h. Beiträgen zur Finanzierung der gemeinschaftlichen Einrichtungen selbst, zum anderen machen die veränderten wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse Anpassungen der Besteuerung erforderlich.

Seit es Steuern gibt, gibt es daher auch Bestrebungen, diese zu reformieren. Die ersten bekannten Aufzeichnungen über Steuerunbehagen und Änderungsbestrebungen sind mehr als viertausend Jahre alt. In der Geschichte der Ägypter, der Perser, der Griechen wie der Römer stößt man immer wieder auf Diskussionen über ein längst erneuerungsbedürftiges Steuersystem.

Zu einer offenen „Auflehnung gegen den Steuerbüttel“ kam es im Mittelalter: Von 1315 bis 1781 sind insgesamt 37 französische

Finanzminister — also jedes zwölfte Jahr einer — gewaltsam durch die Beförderung vom Leben zum Tode ihres Amtes enthoben worden.

Aber auch aus neuerer Zeit gibt es Beispiele: So führte im Jahr 1926 der Winzersturm auf das Finanzamt in Bernkastl zur Aufhebung der Reichsweinsteuer. Die Antisteuerbewegung in Dänemark konnte sich in der Politik etablieren und stellt eine beträchtliche Anzahl von Abgeordneten im Parlament. Die USA wie die BRD haben ihren Beitrag mit der „proposition 13“ und Fredersdorf geleistet.

Sicherlich war dies schon vor Jahrtausenden so, wenn nämlich über die Steuerreform bei den Sumerern unter dem Fürsten Urukagina die Chronik zu berichten weiß:

„Er vertrieb den Aufseher über den Schiffszoll, den Aufseher über die Esel- und Schafsteuer, den Aufseher über die Fischsteuer und den Magazinvorsteher. Er hob die Scheidungssteuer und die Salb- und Ölsteuer auf, und er setzte die Erbschaftsteuer herab. Von einem Ende des Landes zum anderen gab es keine Steueraufseher mehr.“

Neben dem — verständlichen — Wunsch, weniger Steuer zu bezahlen, knüpfen sich an Reformen meist die Hoffnungen auf ein „rationales“ und „vollkommenes“ Steuersystem. Jedes Steuersystem ist aber natürlich historisch gewachsen und ein — wenn vielleicht auch nicht in allen Details scharfes — Abbild der Gesellschaft. Rationale Steuersysteme sind keine Abbilder, sondern Vorbilder, sie können die unterschiedlichen Wertvorstellungen und Interessenlagen, die in unterschiedlichen Beurteilungen resultieren, nicht berücksichtigen.

„Vollkommene“ Steuersysteme müssen nicht zwingend zu Prosperität und Wohlstand führen. Die Blütezeit des Römischen Reichs ortet Hankel in seinem „Caesar“ zwischen „der geglückten, aber unvollendeten (Steuerreform) des Augustus und der vollendeten, aber mißglückten Diocletians“.

Wichtiger als die Frage der Rationalität des Systems scheint die Frage, wie weit es möglich ist, rationelle Methoden beim notwendigen Interessenausgleich anzuwenden. Dies ist zumindest aus verwaltungsökonomischen Gründen für den Steuerpflichtigen wie für die Finanzverwaltung gleichermaßen von Bedeutung.

Das grundsätzliche Problem, ob der Staat überhaupt Steuern einheben darf, kann als ausdiskutiert angesehen werden. Die moderne Nationalökonomie sieht in der Finanzierung der Staatsausgaben über die Besteuerung die wirtschaftlichste Form der Bedarfsdeckung öffentlicher Haushalte.

Weit weniger gelungen ist es, diese Erkenntnisse in öffentliches Bewußtsein umzusetzen, öffentliches Marketing für Staatsaufgaben, unvermeidbar sich daraus ergebende Staatsausgaben und unvermeidbar damit verbundene Staatseinnahmen zu wecken.

In einer Demokratie sollte jedoch jeder Staatsbürger wissen, wieviel er wofür bezahlt, aber auch was er dafür bekommt. „A free people ought to know what they pay for freedom“ sagte bereits 1829 der Amerikaner W. E. Channing.

Die Vorgänge im Energie- und Währungsbereich, die Entwicklungen in der Dritten Welt oder die wirtschaftlichen Harmonisierungsbestrebungen auf unserem eigenen Kontinent, sind eine Herausforderung an unsere Flexibilität und Anpassungsfähigkeit. Diese Veränderungen erfordern auch Anpassung des Steuersystems, der Steuerarten und der Einhebungsmodalitäten.

Für die Entscheidungsträger der Steuer- und Wirtschaftspolitik stellt sich damit die Notwendigkeit von Regierungsfähigkeit und Leadership, für den einzelnen die Frage von Anpassungsvermögen und der Fähigkeit, neue Chancen zu nutzen:

Es sind aber auch noch andere Gründe, die uns immer wieder dazu zwingen, das Steuerrecht in Abständen von ganzen Epochen neu zu überdenken. Der Hauptgrund hierfür liegt in der Heterogenität der Materie, in der Vielschichtigkeit der steuerlichen Rechtsnormen und in dem bereits erwähnten Umstand, daß das Steuerrecht — ähnlich der Tagespolitik — oft genug eine Resultierende aus Kompromissen und Zugeständnissen einerseits und aus harten wirtschafts- und sozialpolitischen Notwendigkeiten andererseits ist.

Wie auch immer Steuerreformen durchgeführt werden, die ausreichende Bereitstellung von Finanzierungsmitteln für die Aufgaben der öffentlichen Haushalte muß gewährleistet sein. Dieses Kriterium ist als einzige Zielsetzung zweifellos zu kurzfristig, es hat aber den Charakter einer Nebenbedingung. Das bedeutet nicht, daß es weniger wichtig ist, sondern daß die Erzielung ausreichender Einnahmen eine Restriktion für die anderen Ziele darstellt.

Die Steuerquoten in modernen Industriestaaten, die inklusive der Sozialversicherungsabgaben z. B. im Jahr 1976 in Schweden 51% betragen haben, und die damit ausgelösten ökonomischen Wirkungen, lassen die Besteuerung zu einem wirksamen wirtschaftspolitischen Instrument werden. Daraus folgt die Verpflichtung, dieses Verantwortungsbewußt auch einzusetzen.

Von einem funktionierenden Steuersystem wird erwartet, daß es eine gerechtere Verteilung bewirkt, konjunkturpolitisch eingesetzt werden kann, günstige Bedingungen für ein hohes und stetiges Wachstum schafft, Raumordnung und Wirtschaftsstruktur verbessert sowie Umweltzerstörung und Energieverschwendung verhindert.

Die Vielzahl der Ziele, die mit dem Steuersystem zugleich angestrebt werden soll, kann sehr leicht zu einer Kollision der Anforderungen führen. Steuerpolitische und -psychologische Interessen kreuzen sich mit wirtschaftspolitischen und diese wieder mit rein fiskalischen.

So mußte Ende 1977 im Rahmen des Maßnahmenpakets beim 2. Abgabenänderungsgesetz die Steuerpolitik der Wirtschaftspolitik den Vorrang einräumen. Je besser die angestrebte wirtschaftliche Wirkung sein sollte, umso schlechter mußte das fiskalische Ergebnis ausfallen. Fiskalische Wünschbarkeit, steuerpolitische Erwägungen mußten der wirtschaftspolitischen Rason Vorrang lassen.

Die ökonomischen Auswirkungen von Steuern sind ja aus der Geschichte bekannt: Die Stockwerksteuer bescherte uns Mezzanin und Halbgeschoß, Steuern auf die Länge der Vorderfront von Häusern schufen das charakteristische Erscheinungsbild von Alt-Amsterdam, das Großformat vieler französischer Zeitungen des 19. Jahrhunderts war Folge der Zeitungssteuer, die nach der Anzahl der Seiten abgestuft war.

Ein weiterer Zielkonflikt folgt aus der Tatsache, daß Steuern angesichts der sich rasch ändernden Wirtschaftsverhältnisse lebensnah sein müssen. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit kurzfristiger Anpassung.

Der Grundbedarf für die meisten Menschen in unserem Lande ist in einem hohen Maß steuerlich oder durch Transferleistungen begünstigt gedeckt. Daher sollte einerseits ein breiter Block von indirekten Steuern zur Basisfinanzierung von Grundleistungen und damit verbundenen Fixkosten bestehen, andererseits eine progressiv gestaltete direkte Steuer, die auf die persönliche finanzielle Leistungsfähigkeit Rücksicht nimmt. Der einzelne hat dadurch mehr Freiheit, über die Verwendung seines Einkommens selbst zu entscheiden.

Jedes Steuersystem, soll es Bestand haben, muß den Gerechtigkeitsvorstellungen zumindest der Mehrheit der Bevölkerung entsprechen.

Ausnahmeregelungen vereinfachen das Steuersystem nicht, sind sie allzusehr vom dahinterstehenden Interessenstandpunkt geprägt, gefährden sie die Gleichmäßigkeit der Besteuerung.

Der Ruf nach Steuergerechtigkeit hat also seine volle Berechtigung. Er ertönt freilich fast stets zusammen mit dem Ruf nach einem einfacheren, transparenteren Steuersystem. Und wie man diese beiden fundamentalen Grundsätze miteinander vereinbaren soll, ist offenbar ebenso unlösbar wie die Quadratur des Kreises. Je einfacher eine Steuergesetzgebung ist, umso ungerechter wird sie sein, umso weniger berücksichtigt sie die Bedürfnisse des einzelnen. Denn die einfachste Steuer wäre zweifellos eine Kopfsteuer.

Der Kampf um eine gerechte Steuerlast und ein gerechtes Steuersystem wird in der Öffentlichkeit vor allem unter dem Schlagwort der „Steuerbelastung“ geführt.

Lassen Sie mich in diesem Zusammenhang Franz J. Strauß, den früheren Finanzminister der Bundesrepublik Deutschland, zitieren, der vor genau 10 Jahren anlässlich des gleichen Anlasses, zu dem wir jetzt zusammenkommen, betonte: „Ich vermeide es hier bewußt, von einer gesamtwirtschaftlichen Steuerbelastung zu reden, weil im allgemeinen jedem steuerlichen Entzugseffekt ein entsprechender Betrag auf der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte gegenübersteht und von daher wieder dem Wirtschaftskreislauf zugeführt wird.“ Um ein Bild zu gebrauchen, so ist es wie bei einem Springbrunnen, der sein Wasser fontänenartig abgibt, es wieder im Becken sammelt, um daraus neuerlich sein Wasser versprühen zu können.

Die Grenzen der Besteuerung, also die Abschätzung der Wirkung von Änderungen in der Steuergesetzgebung auf Steuermoral und subjektives Belastungsgefühl, sind quantitativ exakt nicht zu bestimmen.

Das ist einem Finanzminister keine erfreuliche Erkenntnis. Wüßte er genau, wo das „bis hierher und nicht weiter“ liegt, könnte er wenigstens diesen Spielraum ausnützen. So aber läuft er Gefahr, daß für ihn das Sprichwort gilt „Klüger ist man erst nachher“, was nichts anderes heißt, als daß sich jede Grenze der Steuerbelastung dann gesichert feststellen läßt, wenn sie bereits überschritten worden ist.

Das subjektive Belastungsgefühl korreliert deutlich mit der Steuermoral, eher weniger mit der tatsächlichen Kaufkraftabschöpfung. Für den Steuerzahler stellt sich die Steuerhinterziehung gemäß einem Zitat aus der FAZ dann als „strafbarer Versuch, das staatliche Versprechen der Steuergerechtigkeit auf privater Basis zu realisieren“ dar.

In modernen Steuersystemen führen mehrere Komponenten dazu, daß die optisch hohe Belastung nicht mit der tatsächlichen übereinstimmt:

Durch den Übergang auf das System der Mehrwertsteuer ist die Verbrauchssteuer nicht mehr „unmerklich“.

Die Ausgestaltung des Steuersystems mit ökonomischen Anreizeffekten in Form von Steuerbegünstigungen geht mit vergleichsweise hohen Grundtarifen einher, welche die faktische Steuerbelastung wesentlich überzeichnen. So wurde für Österreich bereits für die Mitte der Sechziger Jahre geschätzt, daß die Steuerbegünstigungen rund 40 % des Steueraufkommens ausmachen, welches sich laut Steuertarif ergeben würde.

Ein weiterer Faktor ist die Tendenz, das Förderungsinstrumentarium der Steuerbegünstigungen in Form einkommensmindernder Beträge, also Freibeträge und Absetzbeträge, durch Beihilfen und Zuschüsse (Transferleistungen) zu ersetzen. Damit wird zwar ein gezielter und damit bei gleicher Wirkung billigerer Mitteleinsatz erreicht, buchungstechnisch ergibt sich jedoch meist eine Erhöhung der Steuerquote. Das gilt bekanntlich für die Familienförderung, Sparförderung wie auch für die Investitionsförderung.

Allein die monetären Transfers an die privaten Haushalte (Selbständige und Unselbständige) erreichten 1976 mit rund 113 Mrd. S mehr als ein Fünftel des Volkseinkommens und rund 40 % des gesamten Steueraufkommens: Dabei ist allerdings zweierlei zu berücksichtigen:

1. Es besteht eine „Asymmetrie der Wertschätzung“. Der Steuerzahler ist nicht gewohnt, Steuerzahlungen und Transfereinkommen gegeneinander aufzurechnen. Er sieht die hohe Steuerbelastung (bei progressiven Steuern insbesondere den hohen Grenzsteuersatz), vergißt aber, je weiter eine Systemumstellung zurückliegt, daß er einen Teil der Mehrbelastung in Form von Prämien und Beihilfen zurückerhält.

2. Vor allem in mittleren Einkommensbereichen ist die Effizienz von Transfers oft gering. Transferzahlungen sollten daher immer wieder auf ihre Berechtigung überprüft werden.

Diese „Besonderheiten“ des gegenwärtigen Steuersystems führen aber global gesehen dazu, daß die Steuersätze bei der Besteuerung mittlerer Lohneinkünfte in der Marginalzone über dem internationalen Schnitt liegen, das Gesamtsteueraufkommen jedoch unterdurchschnittlich bleibt.

Der längerfristige Vergleich zeigt zwar einen Anstieg der laufenden Steuerbelastung (Lohnsteuer in Prozent der Lohnsumme: 1970 — 9,11 %; 1977 — 10,6 %), kann aber nicht darüber hinwegtäuschen,

daß die objektive Steuerbelastung nur einen Bruchteil der subjektiven ausmacht.

Professor Knapp kommt in einer im Dezember 1978 veröffentlichten Analyse über die Steuerbelastung zu dem Ergebnis, daß 1973 bzw. 1974 80% der Lohn- und 90% der Einkommensteuerpflichtigen weniger bezahlten als die damals durchschnittlichen 8,9 bzw. 32,5%.

Für den Steuerpolitiker kann es aber aus der eingangs erwähnten Brisanz der Probleme im Zusammenhang mit dem Steuerzahlen, mit der trockenen zahlenmäßigen Diagnose nicht sein Bewenden haben.

Denn nicht die objektive Steuerbelastung, sondern das subjektive Belastungsgefühl, so trügerisch es auch sein mag, bestimmt die Einstellung und das Verhalten der Besteuerten — ein Phänomen, das so alt ist wie die Steuern selbst.

So schreibt Hankel:

„In Steuerfragen traut man besser keinem Zeitgenossen. Lactanz, der Zeitgenosse Diocletians, jammert:

„Die Erträge der Bauern werden durch die unerträgliche Bürde aller Steuern zusammen völlig aufgezehrt. Sie verlassen ihre Felder, und fruchtbares Ackerland verwandelt sich in Wüste.“

60 Jahre später wird Aurelius Victor die Steuern des Diocletian, verglichen mit denen des Julian, als von „erträglicher Milde“ (*modestia tolerabilis*) preisen. Die seiner Zeit dagegen als „mörderisch“ verdammen. Der 250 Jahre jüngere Procop, der die Steuerbelastung unter Justinian (in der ersten Hälfte des 6. Jahrhunderts) für „ruinös“ erachtet, hätte das Urteil des Victor sicher für eine Übertreibung gehalten.“

Dazu kommt auch noch, daß der einzelne seiner Steuerleistung umso mehr Widerstand entgegenstellt, je weniger Verständnis er für die öffentlichen Auf- und Ausgaben aufbringen kann. Einer dies berücksichtigenden Aufklärung wird daher auch im Zuge der Tätigkeit der Steuerreformkommission, als begleitende Maßnahme, eine besondere Bedeutung zukommen.

Eine Hauptantriebskraft für eine Steuerreform ist in den meisten Fällen in den sich ändernden Wertvorstellungen der Menschen zu sehen. Eine Steuerreform sollte daher so durchgeführt werden, daß sie der Forderung nach sozialer Gerechtigkeit entspricht und dennoch leistungsfördernd wirkt.

In einer Beilage finden Sie verschiedene Diskussionspunkte, die reichlich Material für Änderungen an unserem Steuersystem liefern.

Ich möchte abschließend vor übertriebenen und falschen Erwartungen hinsichtlich der Ergebnisse warnen. So wünschenswert und

notwendig eine Durchforstung unseres Steuersystems und der Grundlagen ist, so sollte dies auch nicht sofort zu einer steuerlichen Kulturrevolution ausarten. Die Bedeutung Ihres Beitrages im Rahmen der Steuerreformkommission liegt darin, durch Möglichkeiten zur Verbesserung der Steuermoral eine Verbesserung des gesamten Steuerklimas herbeizuführen.

Bei den von Dr. Androsch im Begrüßungsreferat genannten Diskussionspunkten handelte es sich um eine von den Beamten der Steuersektion des BM f. Finanzen im Auftrag von Sekt. Chef Dr. Bauer verfaßte Zusammenstellung von steuerlichen Reformvorschlägen, die im Verlauf der letzten Jahre an das Ressort herangetragen worden waren. Sie sollten dann zur Diskussion gestellt werden, wenn es die Mitglieder der Unterkommissionen für zweckdienlich erachteten.

Auf diese Sammlung von Anregungen wurde in der praktischen Arbeit der Steuerreformkommission zurückgegriffen soweit die darin aufscheinenden Themen in Diskussion gezogen worden waren und ihnen spezielle Arbeitspapiere der Sitzungsteilnehmer zugrunde lagen.