
Sieben Fragen an die Steuerreformer

Prof. Dr. Christian Keuschnigg, Universität St. Gallen, christian.keuschnigg@unisg.ch

***In Kürze:** Mit einem Volumen von ca. 5 Mrd. Euro gibt die Steuerreform den Arbeitnehmern das zurück, was ihnen die Inflation auf dem Wege der kalten Progression seit 2009 genommen hat. Weder ist damit eine Absenkung der Steuerquote im längerfristigen Durchschnitt gelungen, noch konnten notwendige Strukturreformen auf den Weg gebracht werden, die das österreichische Steuersystem einfacher und transparenter, wachstumsfreundlicher und treffsicherer in den Verteilungswirkungen gemacht hätten. Nach diesem notwendigen ersten Schritt gilt es nun, in den nächsten Jahren Spielraum auf der Ausgabenseite zu schaffen, um die überdurchschnittlich hohe Steuerquote spürbar abzusenken, und einen Prozess zu starten, der unter internationaler Beteiligung führender Ökonomen und Steuerrechtler eine grundlegende Strukturreform für ein einfacheres, leistungsfreundlicheres und auch gerechteres Steuersystem in Österreich vorbereitet.*

Das Steuersystem muss die Staatsausgaben nachhaltig finanzieren und soll effizient, fair und einfach sein. Effizient heißt leistungsfreundlich. Es soll die Bürger und Unternehmen darin unterstützen, Einkommen zu erzielen und ihre Aktivitäten dorthin zu lenken, wo sie nicht nur dem privaten Wohlstand, sondern gleichzeitig auch der Gesellschaft dienen (Schonung der Umwelt und Vermeidung gesamtwirtschaftlicher Risiken). Es soll fair sein, d.h. die Steuerlasten nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip bemessen und für eine ausgewogene Verteilung des Wohlstands sorgen. Und es soll einfach sein, damit die Erfüllungskosten für Bürger und Unternehmen und die Verwaltungskosten für den Staat gering bleiben. Vereinfachung fördert nicht nur die Transparenz des Steuersystems, sondern hilft Verwaltungskosten sparen! Jede Reform muss sich am Beitrag zu diesen steuerpolitischen Zielen messen lassen.

Die Steuerreform muss auch mit den anderen Zielen der Finanzpolitik vereinbar sein und soll im Interesse nachfolgender Generationen mit einem langsamen, aber nachhaltigen Abbau der Staatsschuld vereinbar sein. Angesichts des Zustands der öffentlichen Finanzen ist der Spielraum gering. Im ersten Schritt wird daher die Entlastung der Steuerzahler nicht über die Korrektur der kalten Progression hinausgehen können. Die Reform wird also vorerst weitgehend budgetneutral bleiben müssen. Aber auch eine aufkommensneutrale Strukturreform kann wesentliche Verbesserungen ermöglichen. Im zweiten Schritt ist die Frage nach der Höhe der Staatsausgaben zu klären. Die weltanschaulichen Positionen über das notwendige Ausmaß der Umverteilung mögen weit auseinander gehen. Aber alles ist auch eine Frage des Preises und der Kosten. Die Kosten der Besteuerung steigen mit zunehmender Belastung nicht linear, sondern progressiv an. Mit einer überdurchschnittlich hohen Steuerquote sind bei uns die Kosten der Besteuerung überdurchschnittlich hoch, und wir könnten daher auch überdurchschnittlich stark von Steuersenkungen gewinnen. Daher sollte die Regierung nach einer breit angelegten Überprüfung der öffentlichen Ausgaben ein Ausgabenverzichtsprogramm beschließen, um in einem zweiten Schritt eine sichtbare Absenkung der Steuerquote in Richtung 40% zu ermöglichen.

ECKPUNKTE DER REFORM UND ERSTE EINSCHÄTZUNG

Im Wesentlichen besteht die Steuerreform aus der Tarifierung, der Absenkung des Eingangssteuersatzes, der Sätze in den anderen Stufen und der Anhebung des

Spitzensteuersatzes. Das Entlastungsvolumen von knapp über 5 Mrd. Euro gibt nicht viel mehr als das Mehraufkommen in den letzten Jahren aus der kalten Progression zurück. Die Entlastung konzentriert sich auf die unteren und mittleren Lohnsteuerzahler, das sind auch jene, die am meisten von der kalten Progression betroffen waren. Wer gewinnt und wer verliert, muss aber netto, d.h. zusammen mit der Gegenfinanzierung betrachtet werden. Mit der Anhebung der Negativsteuer sind alle jene, die unter der Freigrenze von 11'000 Euro liegen, einschließlich der Bezieher von kleinen Pensionen, etwas besser gestellt. Die folgende APA-Graphik fasst die Eckpunkte zusammen.

Die Pläne zur Steuerreform



**Gesamt-
volumen**

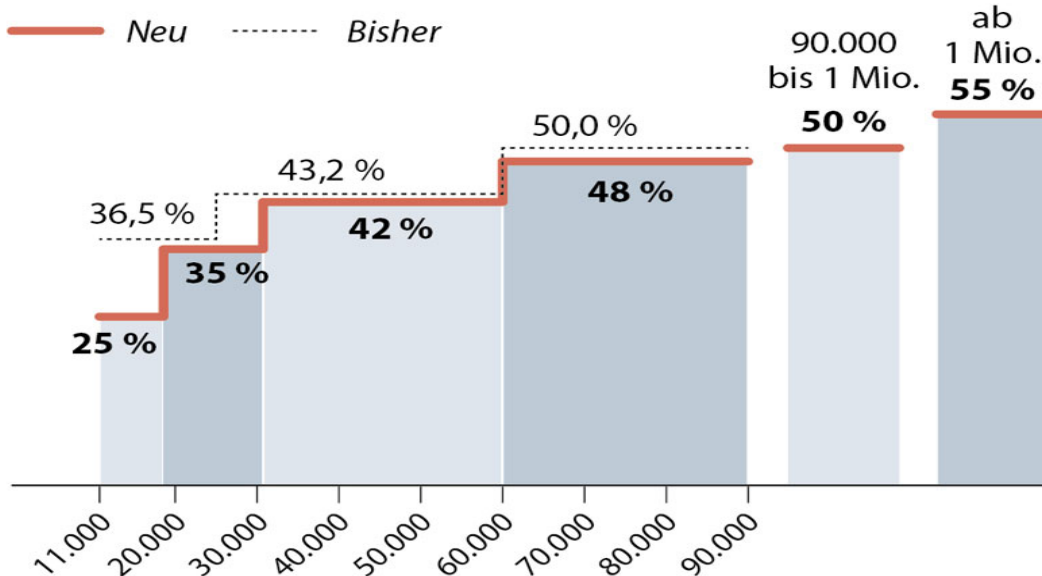
**5 Mrd.
Euro**

davon:
Tarif-
reform

4,9 Mrd.

Familien-
paket **100 Mio.**

Lohnsteuertarife nach Brutto-Jahreseinkommen in Euro



Negativsteuer (Gutschrift) für Geringverdiener und Pensionisten

Gegenfinanzierung

Steuerbetrugsbekämpfung: Registrierkassenpflicht, Belegpflicht, Bekämpfung von Sozialbetrug

Anhebung von einigen ermäßigten Mehrwertsteuersätzen: 13 Prozent statt 10 Prozent Steuer

Vermögenszuwachssteuern: Erhöhung Kapitalertragssteuer auf Dividenden und Immobilien-Ertragssteuer

Erhöhung Grunderwerbssteuer: Umstellung auf Verkehrswert, mit Begünstigung für kleinere Immobilien

Keine „Millionärsabgabe“, keine Erbschafts- oder Schenkungssteuern

Grafik: © APA, Quelle: APA



Die großen Brocken der Gegenfinanzierung betreffen die verschiedensten Gruppen und sind in ihrer Verteilungswirkung ohne aufwendige Detailberechnungen relativ schwer festzumachen. Verlieren werden z.B. die Immobilienbesitzer, die bei der Übertragung und Vererbung mehr

Steuer zahlen müssen (Bemessung der Grunderwerbssteuer nach höheren Verkehrswerten und Anhebung Steuersatz von 2 auf 3% bei Immobilienwerten über 400'000 €); KMU-Unternehmer und andere Eigentümer, die von Dividenden leben (Anhebung der KEST auf Dividenden und Spekulationsgewinnen von 25 auf 27,5%); die Betroffenen aus der Anhebung der begünstigten MWST-Sätze; die bisher Begünstigten aus den auslaufenden Sonderausgaben; die von der Anhebung der Höchstbeitragsgrenzen der Sozialversicherung Betroffenen; die Unternehmen mit geringeren Absetzmöglichkeiten für die Abschreibung von Gebäuden, für Sachbezüge in Form von Dienstwagen und für Verlustverrechnung. Auch die Einsparungen aus der Verwaltungsreform und die Streichung von Förderungen werden nicht ohne Härten für einzelne Betroffene abgehen. Die Bekämpfung von Steuerbetrug, Steuerhinterziehung und Sozialbetrug hat klare Betroffene in der Wirtschaft und bei den Arbeitnehmern. Wie das zu bewerten ist, ist eine anderer Frage. Steuerpflicht muss durchgesetzt werden. Die Wegnahme von Vorteilen, die nie hätten verteilt werden sollen, ist grundsätzlich anders zu beurteilen als eine zusätzliche Belastung durch neue Steuern oder Anhebung existierender Steuern. Eine Steuerreform ohne Verlierer ist prinzipiell nicht möglich.

Mehr war wohl angesichts des Zustandes der öffentlichen Finanzen im ersten Schritt nicht drin. Der Aufschub auf 2016 ist ebenfalls vor dem Hintergrund der schwierigen budgetären Situation zu sehen. Die Entlastung wird wohl zunächst die Kaufkraft stärken, aber relativiert durch den Kaufkraftentzug aus der Gegenfinanzierung. Allenfalls bleibt ein moderater Impuls zurück, der rasch wieder verpuffen und im Vergleich zu den allgemeinen Konjunkturschwankungen wohl wenig stark ins Gewicht fallen dürfte. Teile der Gegenfinanzierung sind relativ unsicher (Steuermehrereinnahmen aus der Kaufkraftsteigerung) bzw. müssen in der Umsetzungsphase erst tatsächlich erarbeitet werden (Verwaltungseinsparungen, Betrugsbekämpfung). Sie werden die vorhandenen Budgetrisiken sicher nicht mindern, sondern eher zusätzlich erhöhen.

SIEBEN FRAGEN AN DIE STEUERREFORMER

Über die spezifischen Elemente der Steuerreform kann man debattieren. Viel entscheidender bei der Beurteilung schlagen die Auslassungen zu Buche, also das, was möglich gewesen wäre, aber nicht realisiert wurde. Es stellen sich mindestens sieben Fragen:

Erstens: Was treibt den Tarif? Die Wahl der Steuersätze und der Tarifgrenzen ist für die Verteilung der Steuerlasten nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip ganz entscheidend. Sicherlich ist mit dem auf 25% reduzierten Eingangssteuersatz der erste Schritt in die Steuerpflicht nicht mehr so prohibitiv wie bisher, und die Steuersätze steigen danach in gleichmäßigeren Schritten bis zum Spitzensteuersatz an. Warum aber die Tarifgrenzen gerade bei den Einkommensschwelen von 18'000 €, 31'000 €, 60'000 € usw. und nicht bei anderen Einkommensbeträgen liegen, ist zunächst nicht klar. Haben die Steuerreformer beispielsweise die Verteilungswirkungen systematisch durchgerechnet, um zu wissen, ob mit diesem Tarif die Einkommensverteilung nach Steuer gleicher oder weniger gleich wird? Diese Frage ist nicht so offensichtlich, wie es scheint. Die Mechanik der Einkommensteuer bedeutet, dass die Reduktion des Eingangssteuersatzes nicht nur die Einkommensgruppe zwischen 11'000 und 18'000 Euro entlastet, sondern alle Steuerzahler mit höheren Einkommen auch. Deshalb ist die Maßnahme so teuer. Sicher wurden die untersten Gruppen und der Mittelstand entlastet, es ist aber nicht von vornherein klar, ob einzelne Einkommensgruppen zu viel oder zu wenig entlastet wurden. Hat nun der Gini-Koeffizient der Einkommensverteilung zugenommen oder abgenommen? Nachdem die Einkommensteuer das zentrale Instrument der Besteuerung zur Verwirklichung der Verteilungsziele ist, wäre hier mehr quantitative Information über die Verteilungswirkungen dringend geboten.

Zweitens: Was ist die Überlegung zur Anhebung des Spitzensteuersatzes ab einer Million? Auch hier bin ich mir nicht sicher, ob die Mechanik der Einkommensteuer den Steuerverhandlern in allen Konsequenzen klar ist. Die Maßnahme betrifft nur ganz wenige Personen und steuert mit 50 Millionen einen lächerlichen Betrag zur Finanzierung bei. Wenn ein Spitzenmanager 1,2 Mio. Euro verdient, zahlt er ja nur auf die letzten 200'000 einen um fünf Prozentpunkte höheren Satz.

Die Maßnahme erhöht die Steuerschuld des betroffenen nur relativ wenig. Der Löwenanteil seiner Steuerschuld kommt von den ersten Einkommensbestandteilen bis zu einer Million, alle Beträge über 90'000 werden ja mit 50% besteuert. Die Steuerzahler in dieser Gruppe sind vermutlich vorwiegend Manager von international tätigen Unternehmen und andere Leistungsträger. Sie sind ständig im Ausland unterwegs, kennen die Situation in anderen Ländern bestens und dürften zur mobilsten Gruppe der Steuerzahler gehören, die viel leichter durch Abwanderung dem heimischen Steuerdruck entkommen können als die große Masse der heimischen Steuerzahler. Schon unlängst wurde mit der Einschränkung der Abzugsfähigkeit von Managergehältern über 500'000€ als Betriebsausgabe ein sehr negatives Signal gesetzt, das allen Grundsätzen der steuerlichen Gleichbehandlung widerspricht. Die Anhebung des Spitzensteuersatzes auf 55% ab einer Million ist ein weiteres negatives Signal. Man fragt sich, was eigentlich die nächste Maßnahme ist, um den Konzernstandort Österreich möglichst unattraktiv zu machen. Nach Statistik Austria zahlt das oberste ein Prozent der Steuerzahler etwa 19% des gesamten Lohnsteueraufkommens. Wenn es auf diesem „französischen Weg“ zu Abwanderungen kommt, dann wird es für das Lohnsteueraufkommen richtig teuer. Nicht nur entziehen sich die Betroffenen damit dem Anstieg des Spitzensteuersatzes um 5 Prozentpunkte, es sind dann die riesigen gesamten Steuerzahlungen weg, welche diese Spitzenverdiener schon bisher von ihren ersten Einkommensbestandteilen an bis zum letzten verdienten Euro leisten. Das wäre ein gewaltiger Verlust für das heimische Budget und zum Schaden der breiten Masse der Lohnsteuerzahler. Wenn die breite Masse weniger Steuer zahlen möchte, müsste sie ein starkes Interesse daran haben, dass es mehr von den Einkommensmillionären gibt, die derart viel Steuer zahlen. Was wäre es für ein mächtiges Signal gewesen, wenn die Regierung die Sechstelbegünstigung gestrichen und damit aufkommensneutral (!) den Spitzensteuersatz auf 44% abgesenkt hätte! Vielleicht hätten wir dann am Ende sogar etwas mehr von diesen Leuten, die derart viel Steuer zahlen.

Drittens: Warum sind die Steuervergünstigungen nicht mutiger angegangen worden? Die Einnahmeherausfälle aufgrund von Steuervergünstigungen machen inzwischen etwa ein Drittel des Aufkommens der Einkommensteuern aus und sind dafür verantwortlich, dass die Steuersätze so hoch sind. Die allerwichtigste ist die Sechstelbegünstigung des 13. und 14. Gehalts, die ein internationales Kuriosum ist und für die es keine nachvollziehbare Begründung gibt. Was macht es für einen Sinn, zuerst über den Tarif von oben nach unten umzuverteilen, und nachher durch diese Begünstigung wieder von unten nach oben? Selbstverständlich könnten die Bürger weiterhin ein 13. und 14. Gehalt und damit ein Urlaubs- und Weihnachtsgeld beziehen, es würde einfach genauso besteuert wie die anderen Monatsgehälter auch. Allein durch diese Maßnahme hätte man den Spitzensatz aufkommensneutral von 50 auf 44% absenken können, ohne Steueraufkommen zu verlieren, und den Eingangssatz um etwa 4 Prozentpunkte. Darüber hinaus gibt es eine Unzahl von weiteren Begünstigungen bei der Einkommen- und Umsatzsteuer, welche die Bemessungsgrundlagen reduzieren und das Aufkommen mindern, unklare Verteilungswirkungen und zweifelhafte Lenkungseffekte haben, sofern diese jemals wirklich evaluiert wurden, und die Verwaltungskosten des Systems nicht nur beim Staat, sondern auch bei Haushalten und Unternehmen in die Höhe treiben. Viele Begünstigungen erhöhen die Willkür der Besteuerung: der eine kann sie nutzen, der andere nicht, und so zahlen Leute mit gleich hohem Einkommen unterschiedlich viel Steuer.

Eine radikale Entrümpelung der Begünstigungen würde das Steuersystem einfacher und transparenter, gerechter und auch leistungsfreundlicher machen, weil die Steuersätze dann niedriger sein könnten. Damit müsste man allerdings hart gegen viele Interessensgruppen kämpfen, die viel gewinnen können, indem sie für ihre Klientel eine Begünstigung durchsetzen, die von anderen in Form höherer Steuersätze bezahlt wird. Die Begünstigung der einen Gruppe ist wieder Legitimation für andere, ebenfalls aggressiv eine Begünstigung für ihre eigene Klientel einzufordern. Am Ende hat jeder das Gefühl, zu viel zu zahlen und zu wenig zu bekommen. Es ist höchste Zeit, mit dem unseligen Prinzip Schluss zu machen, mit einer selektiven Begünstigung Vorteile für sich zu erzielen und andere zahlen zu lassen. Wenn das gelingt, könnten zum Vorteil aller die Steuersätze wesentlich geringer, die Steuerehrlichkeit besser und das Vertrauen zwischen Bürgern und Staat höher sein. Dann wäre auch der Druck zur Abwanderung in die

Schattenwirtschaft und in den Pfusch wesentlich geringer, die man jetzt offensichtlich mit aufwendigen Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung eindämmen muss. Hohe Sätze sind eben Gift für die Steuermoral!

Viertens: Warum werden die Tarifgrenzen nicht mit der jährlichen nominalen Wachstumsrate des Lohneinkommens indexiert, um der kalten Progression ein für alle Mal einen Riegel vorzuschieben? Mit dieser Maßnahme würden die Arbeitnehmer nur dann in eine höhere Progressionsstufe hineinrutschen, wenn ihr persönlicher Lohnzuwachs höher als im Durchschnitt der Bevölkerung ist und sie tatsächlich in der Einkommensverteilung aufsteigen. Nur in diesem Fall gebietet das Leistungsfähigkeitsprinzip eine höhere Steuerbelastung. Die kalte Progression ist ein Missstand des österreichischen Steuersystems, der zu automatischen Steuererhöhungen für alle führt, ohne dass irgendein demokratischer Beschluss notwendig wäre. Wenn es eine Steuererhöhung geben soll, dann soll sie im politischen Prozess diskutiert und explizit beschlossen werden. Inzwischen übertrifft das Aufkommen der Lohnsteuer sogar jenes der Mehrwertsteuer, ohne dass die Regierung bewusst eine Änderung der Steuerstruktur beschlossen hätte. Es kommt noch schlimmer. Indem sie die kalte Progression zulässt, delegiert die Regierung die Entscheidung darüber, wie stark bei uns das Lohnsteueraufkommen wachsen soll, zur EZB nach Frankfurt! Wenn diese es schafft, die Inflationsrate anzuheben, dann steigert sie bei uns das Lohnsteueraufkommen. Diese Entscheidung sollte eigentlich im nationalen Interesse von der eigenen Regierung getroffen werden. Außerdem führt die kalte Progression zu einer erratischen Steuerpolitik. Sie macht alle vier bis fünf Jahre eine sogenannte Steuerreform notwendig, nämlich wenn der Frust und die Wut der Bürger wieder einmal allzu groß werden. Das Ergebnis dieser sogenannten Reformen hängt dann gerade von den zufälligen politischen Kräfteverhältnissen ab. Auf diesem Weg begünstigt die kalte Progression eine erratische Steuerpolitik, welche zu Planungsunsicherheit bei Haushalten und Unternehmen führt und dem Wachstum bestimmt nicht förderlich ist.

Fünftens: Warum wurden die Begünstigungen bei der Mehrwertsteuer nicht radikaler beseitigt? Mit der Negativsteuer hätte man ein neues Instrument einsetzen können, um die unteren Einkommensgruppen für mögliche negative Folgen gezielt zu kompensieren. Die MWST ist eine Konsumsteuer, die relativ wachstumsverträglich ist, wenn sie richtig gehandhabt wird. Es gibt jedoch zwei Probleme: reduzierte Sätze und unechte Befreiungen. Sie führen zu Steuerausfällen und stellen (Steuer-)Subventionen dar, die von anderen mit umso höherer Steuerbelastung bezahlt werden müssen. Sie werden oft mit Verteilungszielsetzungen und als Branchenförderung begründet, aber für beide Zwecke ist die MWST ungeeignet. Die reduzierten Sätze für Güter des täglichen Bedarfs sollen ärmere Haushalte entlasten, die einen überdurchschnittlich hohen Anteil ihres Einkommens dafür ausgeben müssen. Aber dieselben Güter werden eben auch von Haushalten mit höheren Einkommen nachgefragt, die diese Förderung absolut nicht brauchen. Ein Teil der Steuerausfälle ist also verschwendet und könnte an anderer Stelle die Steuerbelastung für alle geringer halten. Das richtige und treffgenaue Instrument für Verteilungszwecke ist die Einkommensteuer und im unteren Bereich die Negativsteuer. So kann man die Entlastung treffgenau nur auf jene begrenzen, die das auch wirklich brauchen. Nachdem es bei den öffentlichen Finanzen hinten und vorne nicht reicht, ist es höchste Zeit, diese Einsparungen zu realisieren. Ähnliches gilt für die Branchenförderung, die - wenn überhaupt - mit gezielter (Innovations-) Förderung auf jene Unternehmen begrenzt werden soll, die das brauchen und gut nützen können, anstatt mit reduzierten Sätzen die Nachfrage zum Nachteil anderer Sektoren auf die begünstigten Branchen zu lenken.

Das zweite Problem sind die unechten Befreiungen, wonach manche Güter befreit sind und die Unternehmen keine MWST entrichten müssen, sie andererseits aber auch keine Vorsteuer abziehen können. Die Versagung des Vorsteuerabzugs bedeutet, dass ein Teil der MWST in der Verarbeitungskette liegen bleibt und am Ende teilweise Vorleistungen und Investitionen belastet. Die MWST sollte eine wachstumsverträgliche Konsumsteuer sein, aber damit verliert sie den Konsumsteuercharakter und wird teilweise zu einer Steuer auf Investitionen und Vorleistungen. Die Arbeitslosigkeit steigt und das Wachstum lahmt. In dieser Situation brauchen

wir sicher keine MWST als Investitionsbremse. Es ist an der Zeit, die MWST zu reformieren und die Begünstigungen ehrgeiziger abzubauen.

Sechstens: Wie halten es die Steuerreformer mit einer stärkeren Konsumorientierung des Steuersystems? Das Wachstum lahmt und die Arbeitslosigkeit steigt. Wenn keine Wende kommt, fallen wir zurück. Wir brauchen nichts dringender als einen investiven Staat, der die Grundlagen für neues robustes Wachstum schafft und die Standortattraktivität stärkt! Wachstumspolitik darf nicht mit kurzfristiger Konjunkturbelebung durch Kaufkraftsteigerung verwechselt werden, sondern muss die langfristig wirkenden Wachstumstreiber stärken. Auf der Ausgabenseite muss der Staat die Vorleistungen in Bildung, Grundlagenforschung und technologischer Infrastruktur erbringen und daher die anderen Staatsausgaben umso mehr einschränken. Auf der Einnahmenseite wäre eine stärkere Konsumorientierung des Steuersystems anzustreben, um die Besteuerung wachstumsverträglicher zu gestalten. Eine höhere Ergiebigkeit der Mehrwertsteuer durch Streichen von Begünstigungen erlaubt dem Staat, weniger auf andere wachstumshemmende Steuerquellen zuzugreifen. Eine stärkere Konsumorientierung erfordert auch eine Anpassung der Einkommen- und Gewinnsteuern. Konsum ist Einkommen abzüglich Ersparnis und Investition! Einkommen und Gewinne, die für Konsumzwecke verwendet werden, sind konsequent zu besteuern. Eine Konsumorientierung bedeutet, dass alle Einkommen und Gewinne, die nicht konsumiert, sondern für Investition und Ersparnis zurückbehalten werden und daher der Erzielung zukünftiger Einkommen dienen, sollen nicht besteuert werden. In der Altersvorsorge wird dieses Prinzip bereits konsequent angewandt. Beiträge zur Sozialversicherung stehen nicht für Konsum zur Verfügung, sondern sparen die künftigen Ansprüche auf Pensionen und andere Versicherungsleistungen an. Wenn dann die Pensionen ausbezahlt werden, fällt die progressive Lohnsteuer an. Das ist das Paradebeispiel für eine konsumorientierte Besteuerung im Rahmen der Einkommensteuer!

Unsere Alterssicherung und die Chancen der nachfolgenden Generationen hängen aber kritisch vom Vermögensaufbau in der Realwirtschaft und damit von der Bereitstellung von Finanzierung für Forschung und Investition ab. Auch Jobs erfordern Investitionen, die finanziert werden müssen. Konsumorientierung heißt, dass alle Einkommens- und Gewinnbestandteile, die dem Vermögensaufbau und der Investitionsfinanzierung dienen, abzugsfähig und steuerfrei bleiben. Jene Bestandteile, die der Wirtschaft entzogen und für Konsum ausgegeben werden, sind zu besteuern. Ganz parallel zur konsumorientierten Besteuerung des Alterssparens, wie wir es bei der Pensionsversicherung gewohnt sind. Auf Unternehmensebene wären z.B. die Zinskosten für Eigenkapital abzugsfähig, wie die Fremdkapitalzinsen auch, denn beides dient der Investitionsfinanzierung. Die Abzugsfähigkeit von Eigenkapitalzinsen wäre eine mächtige Maßnahme, Wachstum und Krisenrobustheit der Unternehmen zu stärken und die Standortattraktivität zu steigern. Auf Personenebene würden Ersparnisse begünstigt, die dem Vermögensaufbau dienen.¹ Beides würde die Einnahmen aus Körperschaftssteuer und Kapitalertragssteuern stark schmälern! Zur Konsumorientierung gehört aber eine konsequente Besteuerung von Erbschaften und Schenkungen, die das wenigstens teilweise kompensiert. Das simple Prinzip ist, Ersparnis, Investition und Vermögensaufbau zu Lebzeiten steuerlich zu entlasten, und die Verwendung des Einkommens und den Vermögensabbau für Konsumzwecke einschließlich der Schenkung und Vererbung konsequent zu besteuern. In diesem Fall ist es die Aufgabe der Erbschafts- und Schenkungssteuer, die geringere Besteuerung der Vermögensbildung zu Lebzeiten am Lebensende nachzuholen. In Österreich geht man gerade den umgekehrten Weg. Alles Kapitaleinkommen, egal ob gespart, investiert oder konsumiert, wird schon zu Lebzeiten konsequent mit Kapitalertragssteuer und Körperschaftssteuer belastet, in Summe entspricht das gerade der Spitzenbelastung der Lohnsteuern. Man kann aber nicht Beides haben, Besteuerung zu Lebzeiten und am Lebensende, ohne die Wachstumsfreundlichkeit des Steuersystems schwer zu beschädigen. Angesichts der

¹ Es gibt verschieden Alternativen, eine stärkere Konsumorientierung der Einkommen- und Gewinnsteuern zu realisieren, die aber alle auf dasselbe hinauslaufen, nämlich Vermögensaufbau zu Lebzeiten zu entlasten, den Vermögensabbau für Konsumzwecke bzw. die Vererbung von Vermögen am Lebensende konsequent zu besteuern.

anhaltenden Wachstumsschwäche wäre es sinnvoll, in Österreich über eine stärkere Konsumorientierung des Steuersystems zu debattieren, wie sie von bedeutenden internationalen Vorschlägen für ein gutes Steuersystem regelmäßig propagiert wird.²

Siebtens: Haben die Steuerreformer über die Rolle und Angemessenheit der Lenkungssteuern in unserem Steuersystem nachgedacht? Der Zweck der Lenkungssteuern ist nicht die Einnahmenerzielung, für die sie meist missbraucht werden. Ihre Rolle ist die Lenkung des Nachfrage- und Investitionsverhaltens von Haushalten und Unternehmen in eine für die Gesellschaft nützliche Richtung, wenn dies in der Marktwirtschaft nicht automatisch geschieht, indem man mit diesen Steuern mögliche schädliche Folgekosten privater Entscheidungen nach dem Verursacherprinzip anlastet. Ökosteuern und die speziellen Verbrauchssteuern auf Nikotin, Alkohol und anderen Formen des Suchtverhaltens mit hohen sozialen Folgekosten sind klassische Beispiele. Alle diese Steuern wären darauf hin zu überprüfen, ob die Lenkungszwecke tatsächlich eintreten, die für ihre Rechtfertigung behauptet werden. Wenn der Lenkungszweck nicht nachgewiesen werden kann, dann verlieren sie ihre Berechtigung und die Finanzierung der Staatsausgaben mit nicht diskriminierenden, allgemeinen Steuern wäre besser. Man kann eben alles übertreiben, auch Lenkungssteuern. Meine persönliche Einschätzung vorbehaltlich der Ergebnisse einer systematischen Überprüfung ist, dass hier das Potential weitgehend erschöpft ist und es keine weitere Akzentuierung oder Anpassung braucht.

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat jedoch ein neues, wichtiges Handlungsfeld aufgetan, nämlich für Krisenrobustheit im Finanzsektor zu sorgen. Der Zugang von Haushalten und Unternehmen zu Finanzierung und Versicherung über einen leistungsfähigen Finanzsektor ist für unseren Wohlstand absolut zentral. Sonst möge man einen Blick auf Entwicklungsländer werfen, wo der Finanzsektor unterentwickelt ist und der mangelnde Zugang zu Kapital das Wachstum blockiert. Es gilt das gleiche Prinzip wie in anderen Branchen auch. Die Unternehmen im Finanzsektor müssen alle relevanten Erträge und Kosten in ihren Entscheidungen berücksichtigen und insolvente Banken müssen ohne Folgekosten für den Steuerzahler abgewickelt werden können. Im Prinzip könnte der Staat das Risiko absichern, nach dem Verursacherprinzip mit einer speziellen Bankensteuer (Stabilitätsabgabe) die Kosten den privaten Unternehmen anlasten und sich mit der Steuer für die Risikotragung entschädigen lassen. In Europa geht man aber einen anderen Weg. Basel III schreibt strengere Mindeststandards für Eigenkapital und Liquidität vor, damit die Eigentümer mögliche Verluste wesentlich häufiger selber tragen können. Die Bankenunion gibt ein Abwicklungsverfahren für Banken vor mit einer klaren Haftungsreihenfolge, wonach zuerst die Eigentümer und dann alle anderen Gläubiger der Banken wie Anleihenbesitzer die Verluste tragen müssen. Mit der Einrichtung von Insolvenzfonds, die mit neuen Versicherungsbeiträgen der Banken finanziert werden, muss der Sektor die Kosten für Insolvenzen in Zukunft selber tragen. Wenn ein Problem mit neuer Regulierung bereits gelöst ist, soll es nicht ein zweites Mal mit Lenkungssteuern gelöst werden. In diesem Fall ersetzt die Regulierung den Zweck der Lenkungssteuer, so dass diese ihre Berechtigung verliert. Sie wirkt kontraproduktiv, indem sie den Banken die ohnehin schmalen Gewinne wegsteuert, welche diese brauchen, um neues Eigenkapital zu bilden. Deshalb ist die überdurchschnittlich hohe Stabilitätsabgabe in Österreich dringend zu überdenken und wenigstens auf die Versicherungsbeiträge zu den Insolvenzfonds anzurechnen. Die Politikfehler und Folgekosten der Vergangenheit dürfen nicht den Weg in die Zukunft verstellen. Man soll den Bankensektor so besteuern wie alle anderen Branchen auch, die Doppel- und Mehrfachbelastung abbauen, und damit den Weg frei machen, damit die Banken dorthin kommen, wo wir sie haben wollen: sie sollen sturmefeste Quellen für Wachstumsfinanzierung bleiben.

ZUM SCHLUSS

² Vergleiche dazu Mirlees, J. et al. (2011), *Tax by Design: The Mirlees Review*, Oxford University Press 2011 oder U.S. President's Advisory Panel on Federal Tax Reform (2006), *Simple, Fair, and Pro-Growth: Proposals to Fix America's Tax System*, Washington, D.C.

Die Steuerreform hat den Arbeitnehmern im Wesentlichen das Geld aus der kalten Progression der letzten Jahre zurückgegeben, mehr ist es nicht. Eine stärkere Absenkung der Steuerquote im längeren Durchschnitt ist nicht gelungen. Nach diesem notwendigen ersten Schritt gilt es nun, in den nächsten Jahren Spielraum auf der Ausgabenseite zu schaffen, um die überdurchschnittlich hohe Steuerquote spürbar abzusenken. Eine große Strukturreform hat nicht stattgefunden. Damit bleiben grundlegende Probleme des österreichischen Steuersystems weiter ungelöst. Bei der „größten Steuerreform in der zweiten Republik“ hätte die vorbereitende Analyse wesentlich tiefer gehen und der Reformanspruch grösser sein können. Eines kann man der Regierung sicher nicht vorwerfen, dass sie nämlich Zeit und Geld verschwendet hätte, um den Rat und die Expertise renommierter, unabhängiger Ökonomen einzuholen. Angesichts der ungelösten Probleme wäre es nun richtig, einen Prozess zu starten, der unter internationaler Beteiligung führender Ökonomen und Steuerrechtler eine grundlegende Strukturreform für ein einfacheres, leistungsfreundlicheres und auch gerechteres Steuersystem in Österreich vorbereitet. Mit einer solchen unabhängigen Expertenanalyse würde die Politik wesentlich bessere Entscheidungsgrundlagen erhalten, als es jetzt der Fall war.

Wirtschaftspolitisches Zentrum WPZ

Forschung und Kommunikation auf Spitzenniveau für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft

Das Wirtschaftspolitische Zentrum (WPZ) ist eine Initiative der Forschungsgemeinschaft für Nationalökonomie (FGN-HSG) an der Universität St. Gallen und ist folgenden Aufgaben gewidmet:

- Spitzenforschung mit Anwendungsbezug
- Wissenstransfer in die wirtschaftspolitische Praxis
- Förderung der wissenschaftlichen Nachwuchstalente
- Information der Öffentlichkeit

Unsere Aktivitäten in der Forschung reichen von wegweisenden Studien in Kooperation mit international führenden Wissenschaftlern bis hin zu fortlaufenden wirtschaftspolitischen Kommentaren. Damit wollen wir die wirtschaftspolitische Diskussion mit grundlegenden Denkanstößen beleben und eine konsequente Reformagenda für Österreich entwickeln, um die großen Herausforderungen besser zu lösen. Die Erkenntnisse und Ergebnisse der modernen Theorie und empirischen Forschung sollen zugänglich aufbereitet und kommuniziert werden, damit sie von Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit wahrgenommen und genutzt werden können und für die politische Entscheidungsfindung Relevanz entwickeln.

Wir freuen uns, wenn Sie unsere Initiativen unterstützen und das WPZ weiterempfehlen. Informieren Sie sich auf www.wpz-fgn.com über unsere Aktivitäten und kontaktieren Sie uns unter office@wpz-fgn.com.

Wirtschaftspolitisches Zentrum | www.wpz-fgn.com | office@wpz-fgn.com
