



JULIUS RAAB STIFTUNG

STEUERSTRUKTURREFORM

FAIR - LEISTUNGSFÄHIG - ZUKUNFTSORIENTIERT

1 EINE WERTEGELEITETE STEUERSYSTEMREFORM

Regierung und Opposition offerieren Ideen von gestern für die Probleme von heute. Und garantieren damit, dass die Probleme nicht nur bleiben, sie werden auch größer. Die alten Ideen werden heute nur anders verpackt und als Neuheit verkauft. Das macht sie nicht besser. Sie haben in der Vergangenheit nicht funktioniert und heute funktionieren sie noch viel weniger.

Damit ist klar: Die, die uns in die Krise hineingeführt haben, werden uns nicht wieder aus der Krise herausführen, denn sie haben die Krise selbst mit verursacht, sie und die Art, wie sie Politik betreiben sind Teil der Krise.

Damit muss endlich Schluss sein. Wir dürfen uns nicht länger für dumm verkaufen lassen. Visions- und Mutlosigkeit haben unser Land lange genug in Geiselschaft gehalten. Das völlig zügellose Schuldenmachen und die falschen Versprechungen des Vollkaskostaates haben uns in die Sackgasse geführt. Viele können es spüren und wir sprechen es offen und ehrlich aus: Österreich hat über seine Verhältnisse gelebt. Der Staat ist nicht nur finanziell, er ist auch moralisch am Ende.

Daher sehen wir grundlegenden Handlungsbedarf bei der „Werteverfassung“, die gegenwärtig Politik und Gesellschaft prägt. Stillstand und Korruption sind ebenso Ausdruck problematischer bzw. falscher Werthaltungen wie Populismus und das Appellieren an die Neidgenossenschaft.

Heute geht es um den moralischen Wiederaufbau nach einer Phase, in der Werte lange Zeit unterminiert wurden und erodiert sind. Wir sind für Freiheit, für Verantwortung, für Solidarität, für Chancengerechtigkeit, für Ehrlichkeit. Wir sind davon überzeugt, dass die Verwirklichung dieser Werte Österreich weiterbringt.



JULIUS RAAB STIFTUNG

Und wir haben den Mut und die Fantasie, auf Basis dieser bewährten Werte neue Wege zu beschreiten. Wir nehmen die Herausforderung an, wir erkennen die Probleme und wir wollen sie lösen! Dazu brauchen wir keine schwache Regierung, die nach einem starken Staat ruft und die Bürger zwangsbevormunden will, sondern eine starke Regierung, die uns einen funktionierenden Staat bringt.

Ein Staat, der gut funktioniert vertraut auf und in seine Bürger. Und freie Bürger wissen, dass die Macht des Staates und der Regierung begrenzt sein müssen. So viel Staat wie nötig und so viel privat wie möglich.

Daher brauchen wir einen Staat der uns wieder Freiheit zurück gibt, auf unsere Eigenverantwortung setzt, der durch unsere wechselseitige Solidarität das Gemeinwohl fördert und der ständig um Chancengerechtigkeit für alle Bevölkerungsgruppen und Generationen kämpft. Ehrlichkeit und Redlichkeit sind die Grundlagen für eine Politik, die sich um diesen Staat bemüht.

Daher sagen wir ehrlich und offen, was Sache ist: Es ist eine einfache aber fundamentale Tatsache: Der Staat hat keine andere Einnahmequelle als das Geld, das die Bürger und Unternehmen erwirtschaften. Wenn der Staat mehr Geld ausgeben möchte, dann kann er das nur, indem er uns höher besteuert oder sich unsere Ersparnisse borgt, also Schulden macht. Diese Schulden muss er dann in Zukunft plus Zinsen durch Steuern, die wieder wir abliefern, zurückzahlen. Es gibt niemals einen Dritten der zahlt. Am Ende zahlen immer wir. So etwas wie Geld des Staates gibt es nicht. Es gibt nur das Geld der Steuerzahler.

Wohlstand für alle – das ist die Devise der Sozialen Marktwirtschaft, die auf unseren Werten aufbaut. Aber Wohlstand entsteht nicht durch immer neue und verschwenderische staatliche Ausgaben und Programme. Niemand wird wohlhabender, indem er Schulden macht und Kredite aufnimmt, um über seine Verhältnisse zu leben. Kein Land der Erde ist jemals wohlhabender geworden, in dem es seine Bürger über deren Leistungsfähigkeit hinaus besteuert hat. Das hat für die Sparer und Steuerzahler stets ein bitteres Ende genommen. Denn es gibt immer einen Zahltag.

Daher ist es die Aufgabe eines funktionsfähigen Staates, dafür zu sorgen, dass jeder Euro, jeder Cent der Steuerzahler weise und richtig wieder ausgegeben oder investiert wird. Das nennt man gute Haushaltsführung.

Zentrales Instrumentarium eines funktionstüchtigen Staates mit guter Haushaltsführung muss daher ein Steuersystem sein, das auf den Grundwerten der Freiheit, Verantwortung, Solidarität, Chancengerechtigkeit und Ehrlichkeit und damit Transparenz basiert.



JULIUS RAAB STIFTUNG

Und damit **zwei Grundsätzen** gleichsam folgt:

- **Die Geldbörsen der Steuerzahler zu schützen und**
- **die notwendigen Aufgaben des Staates zu finanzieren.**

Über die letzten Jahrzehnte ist unser Steuersystem in unterschiedlichster Weise vielfach verändert worden. Die meisten dieser Änderungen haben das System nicht besser gemacht. Im Gegenteil: Das Steuersystem ist heute kompliziert, leistungsfeindlich, unfair, voll von Einzelprivilegien für verschiedenste Gruppen und bietet Schlupflöcher für einflussreiche Lobbys.

Es ist zum guten Ton geworden, sich damit zu brüsten, Steuerzahlungen geschickt zu vermeiden, Lücken im System findig zu nutzen, oder besonders kreativ abzuschreiben. Das zahlen am Ende die anderen. Das sind immer die Steuerzahler.

Und genauso ist es zum guten Ton geworden, gar nicht erst aktiv am Erwerbsleben teilzunehmen, weil das Steuer- und Transfersystem ein Auskommen ohne eigene Leistung erlaubt. Anreize, selbst zu arbeiten, sind in bestimmten Einkommensbereichen verloren gegangen. Auch das zahlen immer die anderen. Die Steuerzahler.

Wer sich dessen bewusst ist erkennt sofort: Unser Steuer- Abgaben- und Transfersystem selbst unterminiert unsere Grundwerte.

- Es macht uns nicht freier. Sondern es belastet uns.
- Es fördert nicht die Eigenverantwortung und die Verantwortung für andere, sondern es nimmt sie uns ab.
- Es ist nicht solidarisch, sondern begünstigt unsolidarisches Verhalten.
- Es schafft nicht mehr Chancengerechtigkeit, sondern es reduziert Chancen.
- Und von Transparenz zwischen Leistungserbringung und Leistungsempfang kann keine Rede sein. Das System ist undurchsichtig und nicht ehrlich.

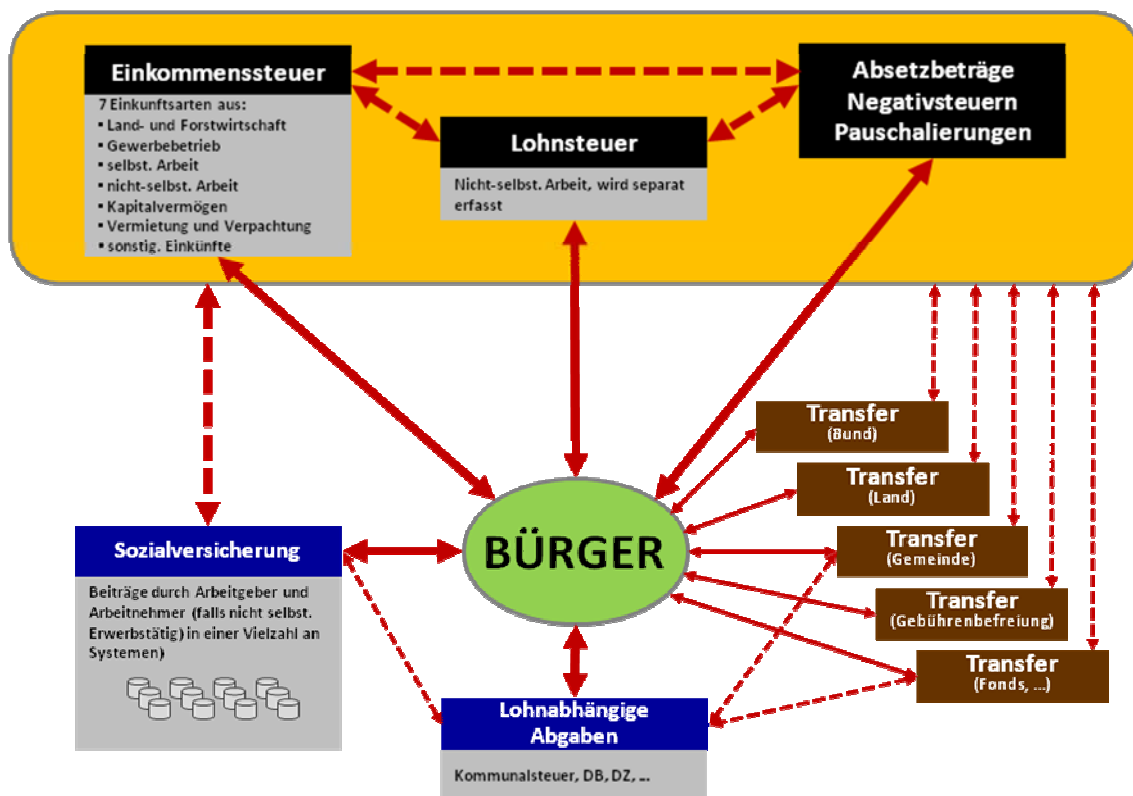
Mit anderen Worten: Unser Steuersystem ist Ergebnis des Vollkaskostaates. Es ist das Ergebnis einer völlig falschen Entwicklung. Das können wir nicht länger hinnehmen. Das dürfen wir nicht länger hinnehmen.

Wir haben daher einen Diskussionsvorschlag entwickelt, wie ein neues Steuer-Gesamtsystem in Österreich aussehen könnte, das verständlich, übersichtlich und widerspruchsfrei ist. Ein System, das dazu beiträgt Österreich zu verbessern. Und damit fair, leistungsfähig und zukunftsorientiert ist.



2 UMFASSENDE REFORM DES STEUER-, SOZIALVERSICHERUNGS- UND TRANSFERSYSTEMS

Wenn von Steuerreformen die Rede ist, dann wird darunter meistens verstanden, dass lediglich der Steuertarif verändert wird. Derartige „Reförmchen“ bringen das Steuersystem und den Staat aber nicht weiter. Auf diese Weise wird das Steuersystem ausschließlich immer komplexer. Viele Begünstigungen werden nämlich dadurch umgesetzt, dass hier und da eine Ausnahme beim Steuergegenstand (also der Bemessungsgrundlage) gemacht wird. Mittlerweile durchschaut aber niemand mehr, wer von diesen Ausnahmen profitiert. Fast könnte man meinen, dass diese Intransparenz des Systems einem Kalkül folgt: Weil es für jedes und alles irgendeine Ausnahme gibt, hat schnell jeder Staatsbürger das gute Gefühl zum begünstigten Kreis zu gehören – er kennt ja die Vergünstigungen, die den anderen zugutekommen, nicht. Und so ist auch der Wunsch vieler Bürger, die die Gesamtzusammenhänge nicht kennen, Ausnahmen im Steuersystem abzuschaffen und dieses einfacher zu machen, in vielen Fällen leider gering.



*Das heutige Steuer-/Abgaben-/Transfer-System: Völligunüberschaubar !!!
(trotz extrem vereinfachter Darstellung)*



JULIUS RAAB STIFTUNG

Wer aber die Verteilungswirkungen seines Steuersystems nicht einmal genau kennt und diese schon gar nicht mehr treffsicher steuern kann, der wird auch kaum ein effizientes, treffsicheres und gerechtes Steuersystem entwickeln können. Wahrscheinlich hilft in diesem Fall auch nur das, was bei Budgets im öffentlichen Bereich oft die einzige Möglichkeit ist, um eine verfahrenere Situation zu bereinigen: man könnte es „Zero-Based Tax System Design“ nennen, den Ansatz also, das Steuersystem von Grund auf neu zu entwickeln und sich nicht von gewachsenen Strukturen beschränken zu lassen.

Nur allzu oft haben wir erlebt, dass Änderungen daran scheitern, dass die Reformunwilligen den Menschen vorrechnen, wie viel jede einzelne Bevölkerungsgruppe dadurch verlieren würde. Und verlieren wird immer als ungerecht wahrgenommen. Allerdings wird darüber nur allzu oft vergessen, dass es nicht darum geht, wie viel jemand im Vergleich zu einem alten und ungerechten Zustand verliert, sondern dass das System insgesamt ausgewogen und fair ist – unabhängig vom Vergleich mit dem früheren unfairen Zustand. Natürlich müsste man entsprechende Übergangsfristen schaffen, um die Lebensplanungen der Menschen nicht durcheinander zu bringen. Aber am Ende steht ein wirklich sinnvolles Gesamtsystem.

Und Gesamtsystem heißt in diesem Zusammenhang, dass Veränderungen im Steuersystem nur im Kontext des Transfersystems (bzw. des Förderwesens) und der öffentlichen Sozialversicherung betrachtet werden dürfen. Im Idealfall trägt sich das Sozialversicherungssystem nach versicherungsmathematischen Prinzipien selbst, ohne jegliche explizite Umverteilung (implizit entstehen in den Sozialversicherungsteilsystemen jedoch trotzdem Umverteilungseffekte von oben nach unten¹), während das Steuersystem und das Transfersystem lediglich der Finanzierung des Staates und einer zielgerichteten und transparenten Umverteilung dienen.

¹ Heute bekommen – bezogen auf das Haushaltseinkommen – das untere Drittel der Haushalte 43,5%, das mittlere Drittel der Haushalte 31,5% und das oberste Drittel der Haushalte 25% aller Transferleistungen.



JULIUS RAAB STIFTUNG

3 GRUNDSÄTZE EINES MODERNEN, LEISTUNGSFÄHIGEN UND FAIREN STEUERSYSTEMS

Ein Steuersystem, das leistungsfähig und zukunftsorientiert sein soll, muss eine Reihe von Aspekten abdecken, die teilweise grundlegende Änderungen des Gesamtsystems erforderlich machen.

Im Wesentlichen herrscht unter Steuerexperten Einigkeit darüber, dass ein Steuer- und Abgabensystem fünf wünschenswerte Eigenschaften aufweisen sollte, die miteinander teilweise in Zielkonflikten stehen:

Fairness

Das Steuersystem sollte in der Behandlung einzelner Steuerpflichtiger „fair“ sein, wobei die Frage nach der Definition selbstverständlich eine auf Basis eines Werterahmens zu beantwortende ist.

Volkswirtschaftliche Effizienz

Das Steuersystem sollte die effiziente (optimale) Verwendung von Ressourcen im gesamtwirtschaftlichen Produktionsprozess nicht negativ beeinflussen. Es muss somit leistungsorientiert bzw. leistungsfreundlich gestaltet sein und die Attraktivität des Standortes Österreich im internationalen Wettbewerb verbessern.

Administrierbarkeit

Die Kosten der Verwaltung sollten ein Minimum betragen.

Flexibilität

Das Steuersystem sollte schnell und einfach auf geänderte Rahmenbedingungen reagieren, in einigen Fällen auch von selbst („automatische Stabilisatoren“).

Transparenz

Jeder Bürger sollte in der Lage sein, zu verstehen, wie viel er wofür beiträgt. Auf diese Weise kann auch das politische System besser die Präferenzen der Bürger abbilden.



4 AUFBAU EINES OPTIMALEN GESAMTSYSTEMS

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist zu beachten, dass das Steuersystem vorwiegend zur Erfüllung von drei Hauptaufgaben herangezogen wird:

- Aufbringen von Mitteln für den öffentlichen Sektor
- Umverteilung zwischen unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen
- Steuerungsfunktion (z.B. Umweltabgaben,...)

Allerdings müssen in einem Gesamtsystem noch weitere Aufgaben des Staates im Zusammenhang und in Übereinstimmung mit dem Steuersystem erfüllt werden:

- Sozialversicherung: Krankenversicherung, Pensionsversicherung, Unfallversicherung und Arbeitslosenversicherung
- Sozialtransfersystem: Umverteilung und Absicherung in Form von Transferleistungen

Ein optimales System kann daher niemals das Steuersystem allein betrachten, da mehrere Subsysteme (Steuer, Sozialversicherung, Sozialtransfers und Förderungen) unmittelbar ineinander greifen. Aus den fundamentalen Hauptsätzen der Wohlfahrtsökonomik, die eine Grundlage der modernen Finanzwissenschaft darstellen, kann abgeleitet werden, dass die Frage der (Um-)Verteilung unabhängig von den anderen Aufgaben des öffentlichen Sektors gelöst werden kann. Das bedeutet aber, dass die Frage der „Maximierung des Kuchens insgesamt“ und jene der „Verteilung des Kuchens“ nicht nur konzeptionell getrennt werden können, sondern im Sinne eines transparenten und leistungsfähigen Systems getrennt werden müssen. Jedes der genannten Subsysteme sollte also von den anderen klar getrennt und für sich funktionsfähig sein („Nachhaltigkeit und Unabhängigkeit der Subsysteme“) und hat somit unterschiedliche Aufgaben zu erfüllen:



Die vier Subsysteme des neuen Gesamtsystems



JULIUS RAAB STIFTUNG

Die vierte Säule, das Förder-System bedarf ebenso einer eigenständigen Gestaltung und damit Optimierung der heutigen Funktionalität, da derzeit beispielsweise Subventionen im Ertragssteuersystem enthalten sind. Alle derartigen Verflechtungen gehören bereinigt. Das Förder-System lässt sich weitgehend unabhängig von den anderen hier dargestellten drei Säulen gestalten und wird daher an dieser Stelle nicht weiter behandelt.

Die mangelnde Nachhaltigkeit und Unabhängigkeit der Systeme wird insbesondere im Zusammenspiel von Steuersystem und Sozialversicherungssystem deutlich: Eines der Hauptprobleme des derzeitigen Sozialversicherungssystems ist, dass Veränderungen der Rahmenbedingungen (insbesondere demographischer Wandel) unmittelbar zu einer Instabilität des Systems führen, da dieses auch Verteilungswirkungen beinhaltet, die das Versicherungsprinzip massiv durchbrechen. Das Steuersystem wiederum ist mittlerweile so komplex, dass es von den Steuerpflichtigen nicht mehr durchschaut werden kann. Ähnliches gilt für das Transfersystem. Die Grundideen des vorliegenden Modells sind daher eine Trennung der Systeme mit gleichzeitig radikaler Vereinfachung sowie eine Ausgestaltung der Systeme, die diese anpassungsfähig an geänderte Rahmenbedingungen macht. Das Zusammenspiel der drei Systeme sieht folgendermaßen aus:

- Die Einnahmen des Staates werden im Steuersystem generiert. Dieses unterscheidet nicht nach der Herkunft der Einkünfte und besteuert das gesamte Einkommen einer Person gleichmäßig. Im Sinne des Leistungsfähigkeitsprinzips erfolgt die Besteuerung progressiv, aber ohne größere Progressionssprünge.
- Das Sozialversicherungssystem folgt in allen Bereichen strikt und ohne Ausnahme einem Versicherungsprinzip. Die Prämien für die einzelnen Sparten werden gemäß dem individuellen Risiko der Versicherten festgesetzt. Die Auszahlungsleistungen entsprechen nach versicherungsmathematischen Grundsätzen berechneten den Einzahlungsleistungen. Dies bedeutet insbesondere, dass im Bereich der Krankenversicherung keine einkommensabhängige Beitragsleistung vorgesehen ist, sondern ein pauschaler Beitrag pro Bürger (Bürgerprämie).
- Da eine derartige Sozialversicherung zu Realkosten für viele Menschen mit geringem Einkommen nicht leistbar wäre, übernimmt das Sozialtransfersystem für diese Personengruppen die Beitragsleistungen teilweise oder zur Gänze. Damit wird die Umverteilung transparent und skalierbar.



JULIUS RAAB STIFTUNG

- Zwischen dem Steuersystem und dem Sozialversicherungssystem gibt es keine Finanzierungsströme. Das Sozialversicherungssystem entfaltet daher auch keine wie immer geartete explizite Umverteilungswirkung.

Über das Steuersystem leisten alle Bürger ihren Beitrag für die Solidargemeinschaft. Daher werden besondere Umstände, die die Leistungsfähigkeit des einzelnen Menschen einschränken, nicht über undurchsichtige Steuervergünstigungen, sondern über ein transparentes Sozialtransfersystem ausgeglichen. Während das Steuersystem also eine erste grobe Umverteilung vornimmt, wird das Sozialtransfersystem für die Feinjustierung herangezogen.

5 ANFORDERUNGEN AN DAS GESAMTSYSTEM

Effizienz und Gerechtigkeit

In der Wirtschaftstheorie wird kaum bezweifelt, dass jegliches Steuersystem mit Umverteilungsaufgaben zusätzlich Verzerrungswirkungen entfaltet, die über negative Anreizwirkungen die Effizienz des Wirtschaftssystems reduzieren. Lediglich eine Kopfsteuer (gleicher Steuerbetrag für alle Bürger) wäre theoretisch effizient; proportionale (Flat-Tax) oder (wie in fast allen europäischen Staaten übliche) progressive Steuersysteme verringern die gesamtwirtschaftliche Leistung in jedem Fall, da für besonders produktive Personen die Leistungsanreize reduziert werden. Die Frage, wie scharf nun die Umverteilung durch ein konkretes Steuersystem sein soll, ergibt also einen Zielkonflikt zwischen (Verteilungs-)Gerechtigkeit und Effizienz, der ebenso wie die grundsätzliche Frage nach dem Gerechtigkeitsbegriff (z.B. Bedarfs- oder Leistungsgerechtigkeit) nur im Rahmen eines gesellschaftlichen Konsens mit Hilfe eines Werturteils entschieden werden kann. In den letzten Jahren wurde der Begriff „Anreizkompatibilität“ in die Diskussion eingeführt: er bezeichnet die Eigenschaft eines Systems von Rahmenbedingungen, ausreichend motivierende Elemente zu enthalten, um gesellschaftlich erwünschtes Verhalten zu fördern und unerwünschtes Verhalten zu reduzieren, ohne Gebote oder Verbote aussprechen zu müssen.

Die Höhe der Abgabenquote in Österreich bewegt sich im oberen Bereich der OECD-Staaten – sie ist einerseits mit den hohen sozialen Standards in Österreich begründet, andererseits aber auch mit dem in Europa verbreiteten Phänomen, dass Budgetkonsolidierungen der Vergangenheit vorwiegend einnahmenseitig (durch Steuererhöhungen) erfolgt sind. Dabei ist jedoch zu beachten, dass ein unter der Bezeichnung „Laffer-Kurve“ bekanntes Phänomen



JULIUS RAAB STIFTUNG

auftreten kann: Höhere Steuersätze führen nicht unbedingt zu höheren Steuereinnahmen des öffentlichen Sektors.

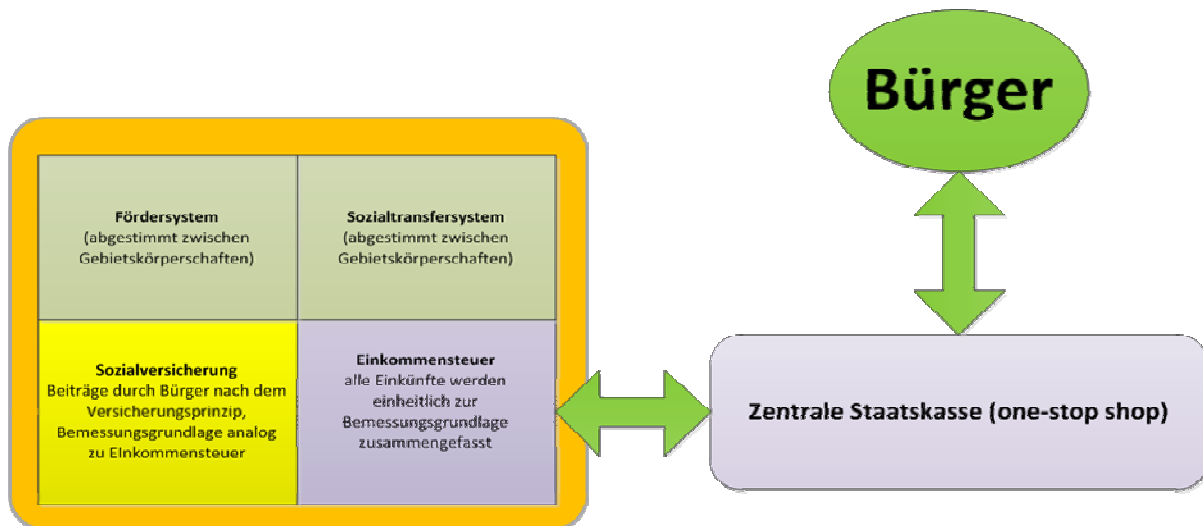
Dies liegt an den oben genannten Anreizwirkungen und lässt sich an einem einfachen Beispiel verdeutlichen: Beträgt der Steuersatz hypothetisch 0%, so werden selbstverständlich keine Steuereinnahmen entstehen, bei 100% Besteuerung auf die Bemessungsgrundlage allerdings auch nicht, da dann keine Anreize mehr bestehen, die besteuerte ökonomische Aktivität zu verfolgen. Zwischen diesen Extrempunkten steigt daher das Steueraufkommen bei steigenden Steuersätzen zunächst an, ab einem gewissen „optimalen“ Steuersatz wird es durch Rücknahme der Leistungsbereitschaft auf gesamtwirtschaftlicher Ebene jedoch wieder reduziert. Wo nun Österreich in diesem Zusammenhang steht, kann mangels empirischer Überprüfbarkeit nur schwer beurteilt werden. Eine psychologische Grenze für viele Menschen liegt bei 50%: verbleibt weniger als die Hälfte des Einkommens bei einer Person, so wird das in der Regel als unfair empfunden.

Die Verteilungswirkungen des Steuersystems sind aufgrund der hohen Komplexität der Einzelelemente derzeit kaum mehr durchschaubar. Dazu kommt, dass das Steuer- und Abgabensystem durch so viele Einzelbestimmungen geprägt ist, dass selbst das Ausnutzen von Absetzmöglichkeiten und anderen Steuervergünstigungen für viele Bürger ohne fachkundige Unterstützung nur eingeschränkt möglich ist. Ein modernes Steuersystem müsste jedenfalls für den (halbwegs interessierten) Bürger die Möglichkeit beinhalten, auch ohne Wirtschafts- oder Rechtswissenschaftsstudium, Abgabenerklärungen oder andere Angelegenheiten im Zusammenhang mit Steuern und Abgaben selbst durchzuführen. Dabei geht es bei einer Vereinfachung nicht um einfache Tarife, sondern um eine einfache Bemessungsgrundlage. Die Finanzverwaltung geht in diesem Bereich im Rahmen der e-Government Aktivitäten bereits in die Richtung einer Vereinfachung der Verwaltungsprozesse für den Bürger. Letztlich muss das System einfach so transparent sein, dass jeder selbst seine Steuer- und Abgabenerklärungen elektronisch einbringen kann.

Dennoch ergibt sich derzeit, vor allem für Unternehmen, das Problem, dass mit unterschiedlichen Stellen parallel abgerechnet werden muss (z.B. Finanzamt, Sozialversicherungsträger für die Angestellten, Sozialversicherungsträger für die eigene Sozialversicherung des Unternehmers, Stadtkasse/Gemeindekasse). Ein modernes Steuersystem darf nur eine Schnittstelle zum Steuerzahler haben, über die alle fiskalischen Angelegenheiten abgewickelt werden können. In diesem Sinne sollen die Systeme (Steuersystem, Sozialversicherungssystem, aber auch das Transfersystem) an der Kontaktstelle zum Bürger (bzw. Unternehmen) „integriert“ sein – nicht jedoch vom Tarif her, da dies die erforderliche Entkoppelung der Systeme nicht abbilden könnte.



JULIUS RAAB STIFTUNG



4 getrennte Subsysteme, aber nur 1 Schnittstelle für den Bürger

Nachhaltigkeit

Einen besonderen Stellenwert im Rahmen des Gesamtsystems nimmt auch die Frage der Nachhaltigkeit, also der langfristigen Sicherung der wünschenswerten Eigenschaften dieses Systems, ein. Nachhaltigkeit bedeutet für den Bürger erhöhte Planbarkeit und Sicherheit in Bezug auf zukünftige Entwicklungen.

Da das Steuer- und Transfersystem naturgemäß eine besonders enge Verknüpfung mit dem Konsum- und Investitionsverhalten in einem Land aufweist, können immer wieder stattfindende kleine bis mittlere Änderungen des Steuersystems zu einer Destabilisierung von Erwartungen und damit zu unnötigen Schwankungen im Verhalten der privaten Wirtschaftssubjekte führen. Zwar ist in der Literatur auch nach Jahrzehnten keinesfalls entschieden, ob z.B. Transfers an private Haushalte sich unmittelbar auf den Konsum auswirken oder Menschen dazu neigen, ihren Konsum über den gesamten Lebenszyklus hin zu planen und zu glätten, und die Auswirkungen von Steuergeschenken oder Sparpaketen daher nur begrenzt sind – Veränderungen des Steuersystems führen jedoch unweigerlich zu einer Änderung des verfügbaren Einkommens zumindest in Bezug auf die Zeitstruktur dieses Einkommens und verändern (verzerren) auf diese Weise die ökonomischen Entscheidungen der Betroffenen.

Aber auch im Sinne der Gerechtigkeit scheint es sinnvoll, einmal die erforderliche Mühe in die Entwicklung eines grundlegend neuen Steuersystems zu investieren und damit Rahmenbedingungen zu schaffen, die für die nächsten Jahrzehnte oder zumindest für die



JULIUS RAAB STIFTUNG

nächsten zwei Dekaden stabil sein werden. Dies schließt selbstverständlich die Möglichkeit kleiner Anpassungen des Systems an veränderte Rahmenbedingungen keinesfalls aus.

Ein weiteres Problem, das von einem umverteilenden progressiven Steuersystem gelöst werden muss, ist das Phänomen der „kalten Progression“. Da Inflation nichts anderes als einen Anstieg des Preisniveaus bedeutet, werden bei progressiven Grenzsteuersätzen die Durchschnittssteuersätze im Zeitablauf immer höher, sofern keine korrigierenden Eingriffe vorgenommen werden. Diese schleichende Progression erhöht aber nicht nur kaum merklich die Steuerbelastung der Bürger, sondern reduziert auch die Reaktionsfähigkeit und die Verteilungswirkung des Steuersystems. Ein nachhaltiges Steuersystem muss also Elemente enthalten, die die Progressionsstufen automatisch an Veränderungen des allgemeinen Preisniveaus anpassen. Da heute Steuerbeträge kaum noch „händisch“ ausgerechnet werden, stellt dies auch administrativ kein Problem dar und könnte sich z.B. in einer Bindung aller relevanten betraglichen Grenzen an den Verbraucherpreisindex (VPI) äußern.

Für die Nachhaltigkeit erforderlich ist selbstverständlich auch die Dimensionierung der Einnahmen und der Ausgaben des öffentlichen Sektors derart, dass langfristig ein ausgeglichenes Budget erzielt wird. Es muss klar sein, dass „der Staat“ letztlich nichts verschenken kann, sondern alle Ausgaben in irgendeiner Form aus Steuermitteln finanziert werden müssen. Auch die kurzfristige Pufferung übermäßiger Ausgaben (Staatsschulden) führt langfristig zur Notwendigkeit von (aus heutiger Sicht auf dem international hohen Niveau der Staatsaktivität) Steuererhöhungen.

Konsistenz des Gesamtsystems

Insgesamt ist das Steuer-, Abgaben- und Transfersystem in Österreich in den letzten Jahrzehnten organisch gewachsen, wobei zahllose Anpassungen und Ergänzungen, kaum jedoch fundamentale Systemänderungen aus einem Guss durchgeführt wurden. Daher ist die Verteilungswirkung einzelner Systemelemente und des Steuersystems in seiner Gesamtheit kaum noch durchschaubar und die Effizienz des Systems jedenfalls verbesserungsfähig. Das hauptsächliche Problem besteht darin, dass bisherige „Reformen“ des Steuersystems meist nur marginale Modifikationen der bestehenden Regelwerke darstellten.

Von größter Bedeutung ist daher eine weit reichende Vereinfachung des Steuersystems, die auch die bestehenden Inkonsistenzen behebt. Insbesondere im Bereich atypischer Dienstverhältnisse ist die Klassifikation der Vertragsverhältnisse und damit der Steuer- und Abgabepflicht nicht immer einheitlich und konsistent.



JULIUS RAAB STIFTUNG

Bemessungsgrundlagen müssen über die Systeme hinweg vereinheitlicht werden (z.B. Steuern und Sozialversicherung). Die Anzahl der Punkte, an denen besteuert wird, sollte auf das nötige Mindestmaß reduziert werden.

Hauptsächliche Bezugsgröße für das Steuersystem soll die Stromgröße „Einkommen“ sein, nicht die Bestandsgröße „Vermögen“. Es gibt viele Argumente für und gegen die Besteuerung von Vermögen bzw. den Übertrag von Eigentum, das wesentlichste Gegenargument ist aber: eine konsistente und faire Besteuerung aller Arten von Vermögen (unterschiedliche Formen von Eigentum und Besitz) ist praktisch nicht umsetzbar. Vielmehr sollte man die Anzahl der Punkte im Steuersystem, an denen die Besteuerung greift, schon aus Effizienzgründen auf ein Minimum reduzieren und sich dabei auf das individuelle Einkommen konzentrieren.

Während zufließendes Einkommen einfacher bewertet werden kann, nämlich ohnehin schon als Geldbetrag beobachtbar ist, stellt sich bei jeglicher Vermögensbesteuerung die unüberwindbare Frage der korrekten zeitpunktbezogenen Bewertung. In unserem Wirtschaftssystem wird der Wert einer Sache generell durch den Marktpreis bestimmt. Vermögen, das jedoch aktuell nicht veräußert wird, kann daher in vielen Fällen schlicht und einfach nicht korrekt bewertet werden. Vor allem im Bereich der Immobilien hat man daher in Österreich das System der Einheitswerte geschaffen, bei dem fiktive und in den meisten Fällen vollkommen unrealistische Ansätze zu augenscheinlichen Ungerechtigkeiten bei der Besteuerung führen. Eine entsprechende Anpassung dieser Einheitswerte wäre eine demokratiepolitische Selbstverständlichkeit. Entsprechend daran anknüpfende Abgaben müssten dann aber hinsichtlich des Steuersatzes überdacht werden.

Eine Besteuerung der Substanz kann in vielen Fällen außerdem dazu führen, dass der Eigentümer mangels Erträgen sich die Steuer schlicht und einfach nicht leisten kann. Abgesehen davon werden bestimmte Arten von Vermögen zumindest bei der Übertragung ohnehin besteuert: man denke nur zum Beispiel an die Grunderwerbsteuer oder diverse Eintragungsgebühren im Grundbuch. Vermögen wurde aus bereits versteuertem Einkommen aufgebaut, daher ist eine Vermögensbesteuerung eine Art Doppelbesteuerung, wenn nicht sogar eine Enteignung von selbst geschaffenen und bereits versteuerten Eigentum. Abgesehen von allen damit verbundenen Fragen der Steuergerechtigkeit ist dies schlicht und einfach ineffizient.

Besteuert werden muss hingegen Vermögenszuwachs, der ja schließlich „Einkommen“ darstellt. Dabei wird der tatsächlich realisierte Gewinn aus Vermögen (eine Stromgröße) ebenfalls der Besteuerung (und Sozialversicherung) unterworfen. Eigentlich wäre dieses Element in unserem Steuersystem ja gar nicht neu, da auch bisher Veräußerungsgewinne



JULIUS RAAB STIFTUNG

von Liegenschaften oder Spekulationsgewinne bei Wertpapieren steuerpflichtig waren. Allerdings gab es hier sinnlose und unfaire Ausnahmen, wie zum Beispiel Spekulationsfristen, nach Ablauf derer keine Steuer mehr zu bezahlen war. Die Vermögenszuwachssteuer schließt in diesem Sinne eine systemwidrige Lücke im Steuersystem.

Allerdings leidet auch diese Art der Besteuerung derzeit an einem fundamentalen Denkfehler: wenn der Zuwachs von Vermögen steuerpflichtig ist, dann muss logischerweise auch der Verlust von Vermögen (also „negatives Einkommen“) steuerlich abzugsfähig sein – und derartige Verluste müssten auch in zukünftige Perioden mitgenommen werden können (es müsste also eine Art Verlustvortrag möglich sein). Ein konsistentes Steuersystem besteuert daher lediglich das Einkommen und nicht das Vermögen. Zum Einkommen wird dabei dann aber alles gezählt, auch ausnahmslos alle Gewinne aus einem Vermögenszuwachs, wobei Vermögensverluste im Gegenzug abzugsfähig sind.

Einfachheit und Treffsicherheit

Das derzeitige Steuersystem in Österreich ist viel zu komplex, um gerecht zu sein. Freilich bedeutet ein Gerechtigkeitsanspruch an die Besteuerung, dass verschiedenste Lebensumstände und Situationen auch ausreichende Berücksichtigung finden müssen. Dies erfordert zweifellos einen gewissen Grad an Differenzierung. Sinnlose Komplexität jedoch wird zwangsläufig Ungerechtigkeiten hervorbringen und bewirkt das Gegenteil von dem, was dadurch beabsichtigt wird: es gibt keine ausreichende Treffsicherheit.

So kann letztlich nicht argumentiert werden, dass derzeit Einkünfte aus verschiedenen Quellen in vielen Fällen nicht einfach zusammengezählt werden, sondern getrennt voneinander behandelt werden. Besonders auffallend ist das auch bei den Sozialversicherungsbeiträgen: so unterliegen Kapital- und Vermietungseinkünfte etwa nicht der Sozialversicherung, während Einkünfte aus selbstständiger oder unselbstständiger Tätigkeit sehr wohl für die eigene soziale Absicherung herangezogen werden. Warum nicht alle Einkünfte – dafür aber mit geringeren Beitragssätzen? Dies wäre nur fair und logisch. Bei aller gebotenen Einfachheit sind jedoch Pauschalierungen und Geringfügigkeitsgrenzen keine sinnvolle Vereinfachung. Bei Pauschalierungen wird nicht das tatsächliche Einkommen für die Besteuerung herangezogen, sondern z.B. ein fixer Prozentsatz der Einnahmen, unabhängig von den tatsächlichen Ausgaben. Geringfügigkeitsgrenzen produzieren „Ecken“ und „Schwellen“ im Steuersystem und Sozialversicherungssystem, da eine Überschreitung zu steuerlichen Nachteilen führen würde. Dadurch entstehen nicht nur Ungerechtigkeiten, sondern eine Vielzahl abrechnungstechnischer Komplikationen, wie zum Beispiel beim Zusammentreffen mehrerer geringfügiger Beschäftigungen. Hier schafft nur die



JULIUS RAAB STIFTUNG

bedingungslose Abschaffung derartiger Elemente Abhilfe. Am Ende fließen Einkünfte aus verschiedenen Quellen in Summe immer einer Person zu. Und dieser Gesamtbetrag der Einkünfte schließlich muss in seiner Gesamtheit die Bemessungsgrundlage für die Einkommensbesteuerung (und bei einkommensabhängigen Sparten der Sozialversicherung) darstellen. Auch alle Transfers sollten dann letztendlich anhand dieser gesamten Einkommenssituation gestaffelt sein.

Transfers stellen nämlich immer eine subsidiäre Unterstützung des Einzelnen durch die Solidargemeinschaft dar. In einzelnen Fällen können sie zwar auch als Anreize für wünschenswertes Verhalten verwendet werden, in der Regel stellen sie aber eine Hilfestellung für die betroffenen Personen dar, wenn diese in einzelnen Teilbereichen keine ausreichende eigene Leistungsfähigkeit haben oder ein von der Gesellschaft als solcher empfundener unfairer Zustand resultieren würde. Transfers sind daher grundsätzlich nicht als Abzugsposten im Steuersystem abzubilden, sondern ausschließlich transparent über das Transfersystem abzuwickeln. Sie sind Solidarleistungen der Steuerzahler.

Komplexer als bisher und damit treffsicherer müssen allerdings der Tarif, vor allem der Einkommensteuer- bzw. Lohnsteuertarif, werden. In Zeiten der elektronischen Abwicklung des Steuersystems muss man sich nicht auf nur einige wenige Progressionsstufen mit Stufen und Sprüngen beschränken, sondern kann ohne Schwierigkeiten viel „weichere“, also flachere Steuertarife entwickeln. Damit würden drastische Progressionssprünge und Verzerrungswirkungen vermieden werden. Unsere Welt besteht aus vielen feinen Abstufungen – unser Steuersystem sollte auch so aufgebaut sein. Der vermeintliche Reiz einer (aus Verteilungsaspekten problematischen) Flat-Tax liegt vor allem darin, dass es keine Sprünge im Tarif gibt. „Flat“ heißt „flach“ – was aber eigentlich noch nicht einen konstanten horizontalen (proportionalen) Verlauf des Steuersatzes implizieren müsste. Auch der nachfolgend beschriebene Tarif ist flach und nützt die Vorteile eines Tarifes ohne Sprünge – er ist allerdings trotzdem progressiv, verläuft also gleichmäßig leicht steigend. Ein solcher „weicher“ Tarif würde also ein Einkommen definieren, ab dem die Steuerpflicht einsetzt, z.B. in der Größenordnung der Mindestsicherung oder einer anderen sinnvollen Grenze. Danach steigt dann der Steuersatz für jeden weiteren verdienten Euro anhand einer Formel langsam, aber kontinuierlich an, bis der Höchststeuersatz erreicht ist („Formeltarif“). Das durchschnittliche Steueraufkommen müsste sich bei einem derartigen Tarif gar nicht verändern, allerdings würde es zu einer Umverteilung der Steuerlast kommen, bei der vor allem der ohnehin stark belastete Mittelstand entlastet würde. So könnte z.B. dabei auch die Grenze für den Höchststeuersatz angehoben werden bzw. auch eine Reduktion des Spitzensteuersatzes von 50% auf z.B. 45% vorgenommen werden, bei gleichzeitiger Abschaffung von Sonderbesteuerungsregeln wie beispielsweise die niedrigere Besteuerung



JULIUS RAAB STIFTUNG

des 13. und 14. Monatsbezuges. Wenn die Bemessungsgrundlagen vereinfacht und vereinheitlicht werden, wäre dafür finanzieller Spielraum vorhanden, und es könnten durch einen geringeren Grenzsteuersatz Leistungsanreize geschaffen werden.

Individualbesteuerung und Familienbesteuerung

Generell ist das Prinzip der Individualbesteuerung einfach, klar und auch in vielen Fällen sinnvoll. Allerdings bestehen in einigen Bereichen damit auch Probleme, wenn Tarife progressiv sind und das Einkommen letztlich materiell mehreren Menschen zufließt. Wenn Menschen in einer Ehe oder in einer Lebensgemeinschaft zusammenleben, dann kann unser Steuersystem manchmal recht seltsame Ergebnisse mit sich bringen: wenn beide Partner ein bescheidenes Einkommen erzielen, dann bleibt Ihnen gemeinsam netto deutlich mehr Geld übrig im Vergleich zu einer Familie mit dem gleichen gemeinsamen Bruttoeinkommen, das aber nur von einer Person erwirtschaftet wird. Verantwortlich dafür ist die Progression bei der Einkommensteuer bzw. Lohnsteuer. Auf der anderen Seite wiederum sind Sozialversicherungsbeiträge mit der Höchstbeitragsgrundlage nach oben hin begrenzt, einkommenslose Familienmitglieder profitieren ohnehin von einer kostenlosen Mitversicherung. Besonders problematisch wird es aber, wenn einer der Partner stirbt oder die Partner sich trennen – vor allem Pensionsansprüche sind dann nicht fair verteilt und müssen erst über umständliche, intransparente und unfaire Ausgleichsmechanismen („Hinterbliebenenpensionen“ etc.) korrigiert werden.

Abhilfe schafft hier ein Familiensplitting (wobei Familie nicht notwendigerweise im engsten Sinne interpretiert werden muss), bei dem sich zum Beispiel die Progression und Steuerlast am Familieneinkommen bemessen, die Verteilung der Steuer jedoch nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip erfolgt. Dabei wird der durchschnittliche Steuersatz aus dem gesamten Familieneinkommen ermittelt, dieser einheitliche Steuersatz wird dann auf die individuellen Einkommen der Partner vorbehaltlich Regelungen zur innerfamiliären Verteilung angewendet. Auch Pensionsansprüche werden nicht als beitragslose Ersatzzeiten oder als „Geschenk“ für Hinterbliebene ausbezahlt, sondern werden bereits bei der Entstehung des Einkommens auf die beiden Partner aufgeteilt, die dann selbst Ansprüche erhalten, so dass auch hier Komplikationen bei der Berechnung bzw. gravierende Ungerechtigkeiten vermieden werden können. Ein modernes Steuersystem berücksichtigt die Größe der wirtschaftlichen Einheit (und das ist in vielen Fällen die Familie oder eine ähnliche Partnerschaft) und führt eine Besteuerung konsequenterweise auf Ebene dieser Einheiten durch. Denn wo Einkommen nicht individuell verwendet wird (gemeinsame Haushaltsführung, Kinder,...), führt eine Individualbesteuerung zu einer Benachteiligung der wirtschaftlichen Einheiten.



6 ZUSAMMENFASSUNG DES DISKUSSIONSINPUTS

Die Ziele einer eine gesamthaften Steuerstrukturreform sind daher:

- **Komplettes Redesign des gesamten Steuer- und Abgabensystems** (inkl. Sozialversicherung) innerhalb weniger Jahre, anstelle wiederholter kleiner Teilreformen. Danach keine Veränderungen des Systems über einen längeren Zeitraum.
- **Transparenz für den Bürger** (z.B. Jahresübersicht, die alle Transfers und alle Steuer- und Abgabenzahlungen auflistet sowie alle Sozialversicherungszahlungen und -leistungen).
- Abschaffung von Bagatell-Steuern und Fokussierung auf die **Besteuerung von ein bis zwei ökonomischen Größen** (z.B. Einkommen und Konsum).
- Alle Steuer- und Abgabenangelegenheiten können vom Bürger über eine **zentrale „Staatskasse“** abgewickelt werden. Nur eine Schnittstelle zwischen Bürger (Unternehmen) und Staat.
- **Faire Verteilung der Steuerlast** auf Arbeit und Nicht-Arbeitseinkommen.
- **Wertanpassung** (an die Inflation) aller Grenzwerte im Steuersystem.
- **Elemente des Familiensplitting** bei Steuer und Sozialversicherung.

In einem derartig neu gestalteten Gesamtsystem entfalten die vier Subsysteme daher nachfolgend dargestellten Wirkungen:

