

721 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates XI. GP.

17. 1. 1968

**Einspruch des Bundesrates
gegen den Gesetzesbeschluß des Nationalrates vom 10. Jänner 1968, betreffend ein Bundesgesetz über Änderungen auf dem Gebiete des Abgabenrechtes (Abgabenänderungsgesetz 1968)**

Republik Österreich
Bundeskanzleramt
Zl. 90.235-2 b/68

An das
Präsidium des Nationalrates
Wien

Der Vorsitzende des Bundesrates hat mit Schreiben vom 17. Jänner 1968, Zl. 4-BR/1968, mitgeteilt, daß der Bundesrat in seiner Sitzung vom 17. Jänner 1968 den Gesetzesbeschluß des Nationalrates vom 10. Jänner 1968, betreffend das

Bundesgesetz über Änderungen auf dem Gebiete des Abgabenrechtes (Abgabenänderungsgesetz 1968)

in Verhandlung gezogen und beschlossen hat, gegen diesen Gesetzesbeschluß mit der aus der Anlage ersichtlichen Begründung Einspruch zu erheben.

Hievon beehrt sich das Bundeskanzleramt — Verfassungsdienst gemäß Art. 42 Abs. 3 des Bundes-Verfassungsgesetzes in der Fassung von 1929 Mitteilung zu machen.

17. Jänner 1968

Für den Bundeskanzler:

Draxler e. h.

Begründung

zum Einspruch des Bundesrates gegen den Gesetzesbeschluß des Nationalrates vom 10. Jänner 1968, betreffend ein Bundesgesetz über Änderungen auf dem Gebiete des Abgabenrechtes (Abgabenänderungsgesetz 1968)

Der Einspruch wird damit begründet, daß dieser Gesetzesbeschluß

1. wirtschaftspolitisch völlig verfehlt,
2. vom Standpunkt eines stabilen Geldwertes bedenklich,
3. sozial nicht vertretbar,

4. mit schwerwiegenden gesetzestechnischen und rechtspolitischen Mängeln behaftet sowie verfassungsrechtlich bedenklich ist und
5. der Wirtschaftspolitik der Länder und Gemeinden schweren Schaden zufügt.

Zu 1.:

Der Gesetzesbeschluß über ein Abgabenänderungsgesetz enthält eine Reihe von Abgabenerhöhungen als teilweise Bedeckung des für 1968 präliminierten Budgetabganges. Als wesentlichste Maßnahme ist eine Erhöhung der Umsatzsteuer (insbesondere in Form einer Neufassung des § 37 des Gebührengesetzes 1957, der die Einhebung eines Zuschlages zur Umsatzsteuer als Abgeltung für den Rechnungsstempel regelt) und der Ausgleichsteuer vorgesehen. Die Umsatzsteuer für Einzelhandelsumsätze wird hiedurch um rund 4'8‰ (von 5'25‰ auf 5'50‰) und jene für Großhandelsumsätze um rund 11'1‰ (von 1'8‰ auf 2‰) erhöht. Ferner enthält der Gesetzesbeschluß steuerliche Maßnahmen im Sektor des Kreditwesens durch Neufassung von Bestimmungen des Körperschaftsteuergesetzes 1966, des Gewerbesteuer-gesetzes 1953 und des Vermögensteuer-gesetzes 1954. Außerdem sollen dem Bund Mehreinnahmen durch eine Erhöhung der Tabaksteuer bzw. eine Novellierung des Beförderungsteuer-gesetzes 1953 und des Versicherungssteuergesetzes 1953 zufließen.

Insgesamt sollen sohin dem Bundesbudget durch die in diesem Gesetzesbeschluß aufgeführten Maßnahmen gemäß den Ausführungen in den Erläuternden Bemerkungen (658 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, XI. GP.) rund 1'5 Milliarden Schilling an Mehreinnahmen erschlossen werden, wovon rund 1'3 Milliarden Schilling allein durch die Neu-regelung bei Umsatzsteuer und Ausgleichsteuer aufgebracht werden sollen. (Beide Beträge er-mäßigen sich jedoch laut vorliegendem Gesetzes-beschluß um etwa ein Zwölftel, da in der Regie-rungsvorlage als Geltungsbeginn 1. Jänner 1968 vorgesehen war, der Nationalrat diesen jedoch mit 1. Feber 1968 festsetzte.)

Um die Auswirkungen dieses Gesetzes-beschlusses zu analysieren, muß die Lage der österreichischen Volkswirtschaft betrachtet und die voraussichtliche Entwicklung der österreichischen Wirtschaft im Jahre 1968 mitbedacht werden.

Die Zuwachsraten des realen Bruttonational-produkts sind in ständiger Abnahme begriffen.

Für das Jahr 1967 rechnet das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung lediglich mit einem realen Wirtschaftswachstum von rund 2%, im nichtlandwirtschaftlichen Bereich sogar nur mit einem solchen von 1,5% (vgl. Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung Nr. 12/1967).

Als besonders besorgniserregend muß die Entwicklung der österreichischen Industrie verzeichnet werden, deren Produktion 1967 absolut unter die Erzeugung des Vorjahres abgesunken sein dürfte. Auch die Erwartungen der heimischen Industrie über die wirtschaftliche Entwicklung sind aus der Sicht ihrer Betriebe überwiegend pessimistisch. Rund zwei Drittel der österreichischen Industriebetriebe gaben in dem vom Wirtschaftsforschungsinstitut Ende Oktober 1967 durchgeführten Konjunkturtest an, daß ihre Produktionskapazitäten nicht ausgelastet seien und sie die Produktion sofort steigern könnten, wenn zusätzliche Aufträge vorlägen. Nach wie vor ist der Anteil der österreichischen Firmen, die über zu niedrige Auftragsbestände klagen, sehr hoch, er beträgt rund 45%.

Von besonderer Bedeutung für die Entwicklung der Wirtschaft im Jahre 1968 ist die Tatsache, daß die österreichische Industrie um rund 7,4% weniger zu investieren gedenkt als in dem ohnehin schon investitionsschwachen Jahr 1967. In einigen für die österreichische Wirtschaft besonders bedeutsamen Branchen ist die Absicht, die Investitionen 1968 einzuschränken, gravierend; in erster Linie ist hier die Eisen- und Metallwarenindustrie zu nennen (Veränderung der Investitionsabsichten 1968 gegenüber 1967: -32,2%), die Elektroindustrie (-29,9%), die Textilindustrie (-21,4%), die Papierindustrien (-25% bis -33%) und die lederverarbeitende Industrie (-24,6%).

Hand in Hand mit diesen negativen Entwicklungen gibt auch die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt zu Besorgnis Anlaß. So lag im November 1967 die Zahl der vorgemerkten Arbeitssuchenden in ganz Österreich um rund 11,6% über der Vergleichsperiode des Vorjahres, andererseits zeigt das Angebot an offenen Stellen eine ständig rückläufige Tendenz.

Alle diese Faktoren legen eine antizyklische Fiskalpolitik seitens der öffentlichen Haushalte nahe. Die primäre Aufgabe des Bundesbudgets für das Jahr 1968 müßte es folglich sein, durch eine Erhöhung der konjunkturwirksamen Ausgaben, insbesondere also durch eine Erhöhung der Mittel für Bundesinvestitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen, für eine Stützung der Konjunktur und damit für einen Aufschwung der Wirtschaft zu sorgen.

Dieser Aufgabenstellung wird das Budget 1968 nicht gerecht, kürzt es doch die für diese Zwecke vorgesehenen Ausgabenbeträge gegenüber dem

Budget 1967 um rund 800 Millionen Schilling oder 5% nominell (siehe hiezu Erläuterungen zum Bundesfinanzgesetz 1968, S. 64).

Selbst unter der Annahme, daß der unverbindlich in Aussicht gestellte Eventualvoranschlag durch Gesetzesbeschluß des Nationalrates zur Gänze wirksam werden sollte, ergäbe sich nur eine Ausweitung der Investitionen des Bundes um rund 5% nominell. Sogar diese optimistische — im Augenblick durch nichts gerechtfertigte Annahme — ließe eine Entwicklung der Bundesinvestitionen für das Jahr 1968 erwarten, die dem Ziel einer antizyklischen Fiskalpolitik in keiner Weise zu entsprechen vermag.

Auch der Anteil der Bruttoinvestitionen (zuzüglich Investitionsförderungsausgaben) an den laufenden Einnahmen des Bundesbudgets sinkt trotz der konjunkturellen Rückentwicklung der österreichischen Wirtschaft ständig. Dieser Anteil betrug 1966 noch 17,3%, sank 1967 auf 16,5% ab und wird gemäß Darstellung in den Erläuternden Bemerkungen zum Bundesfinanzgesetz 1968 (Seite 21) lediglich 15,2% erreichen. [Im Durchschnitt der Jahre 1960 bis 1965 betrug dieser Prozentsatz noch 17,5% und lag in der Spitze (1961) sogar bei 22,3%.] Diese Zahlen zeigen mit aller Klarheit, daß die durch das Abgabenänderungsgesetz zu beschließenden Mehreinnahmen des Bundes im Jahre 1968 ausschließlich zur Finanzierung der konsumtiven Ausgaben des Bundeshaushaltes herangezogen werden sollen, da an eine Erhöhung der investiven Bundesausgaben nicht gedacht ist. Auf Grund dieser Konstellation wird das Abgabenänderungsgesetz im Jahre 1968 ohne positive Auswirkung auf Konjunkturverlauf und Wirtschaftswachstum bleiben und damit wirtschaftspolitisch gesehen zu einem sinnlosen finanziellen Opfer werden.

Eine Dauererhöhung indirekter Steuern (die sich durch die erfahrungsgemäß ständig steigenden Preise noch progressiv verstärken wird) soll zur Finanzierung von Staatsausgaben Verwendung finden, die keine dauerhaften Güter schaffen. Einer unbefristet wirkenden Steuererhöhung steht auf der Ausgabenseite eine Finanzpolitik gegenüber, die das Investitionsvolumen von Jahr zu Jahr improvisierend festlegt und mehrjährige Investitionsprogramme für die wichtigen Infrastrukturbereiche des Bundes bisher nicht zustande gebracht hat.

Es muß nochmals mit Nachdruck festgehalten werden, daß — sollte das Abgabenänderungsgesetz in Kraft treten — mit Steuererhöhungen auf der einen Seite und Investitionskürzungen auf der anderen Seite einander widersprechende wirtschaftspolitische Maßnahmen gegenüberstehen, wie überhaupt die Kürzung der Bundesinvestitionen und die Erhöhung von Steuern systemwidrige Elemente im Rahmen einer Finanzpolitik darstellen, die sich wahrheitswidrig als antizyklisch ausgibt.

Auch handelspolitische Bedenken sprechen gegen eine Erhöhung der Ausgleichsteuersätze, da bei der Erstellung des Zolltarifes 1958 die Höhe der damals geltenden Ausgleichsteuersätze bei Festsetzung der Zölle zugrunde gelegt wurde. Um die fiskalische Gesamtbelastung aus Zoll und Ausgleichsteuer nicht zu vergrößern und damit internationale Reaktionen als Rückwirkungen gegen das österreichische Vorgehen auszulösen — die sich bereits angedeutet haben — müßte folglich eine Senkung der Zölle die geplante Erhöhung der Ausgleichsteuer kompensieren. Im Rahmen des GATT muß jedenfalls die geplante Erhöhung der Ausgleichsteuersätze als eine teilweise Egalisierung der im Rahmen der Kennedy-Runde abgegebenen Zusicherungen betreffend gewisser Zollsenkungen betrachtet werden.

Es soll auch im Zusammenhang mit der in Rede stehenden Ausgleichsteuererhöhung bemerkt werden, daß die Verlängerung der Geltungsdauer der Marktordnungsgesetze, der Stärke-, Zucker- und Ausgleichsabgabengesetze sowie die Änderung des Antidumpinggesetzes unter der Annahme einer unveränderten Ausgleichsteuer beschlossen wurden, diese Voraussetzungen jedoch bei Inkrafttreten des Abgabenänderungsgesetzes beseitigt wären.

Zu 2.:

Auch im Hinblick auf die Erhaltung der Kaufkraft der Währung ergeben sich auf Grund des vorliegenden Gesetzesbeschlusses erhebliche Bedenken. Der Verbraucherpreisindex (ohne Saisonprodukte) lag gegen Ende des Jahres 1967 (November) um 37% über dem Vergleichsniveau des Vorjahres. Bei Wirksamwerden der im Abgabenänderungsgesetz vorgesehenen Maßnahmen würde sich auf Grund der Berechnungen des Wirtschaftsforschungsinstituts eine weitere Erhöhung um mindestens 1% ergeben und damit die Steigerungsrate des Index auf insgesamt 5% ansteigen. Je nach ihrer Stellung im Markt und den von den Marktformenschemata bestimmten Marktverhaltensmöglichkeiten werden die Unternehmungen diese Steuererhöhungen auf die Preise abzuwälzen trachten bzw. teilweise gezwungen sein, diese Kostensteigerungen selbst zu tragen.

Vom Verhalten im ersten Fall werden multiplikative Kostensteigerungen den gesamten Wirtschaftsmechanismus überziehen, negative Wirkungen auf den Konsum auslösen bzw. den Haushaltungen Abstriche vom Lebensstandard bringen.

Im zweiten Fall werden die Ertragslagen der hievon betroffenen Unternehmungen verschlechtert werden, wodurch zwangsläufig Effekte auf Investitionsabsichten und Selbstfinanzierungsmöglichkeiten dieser Firmen entstehen. Bei

Grenzbetrieben wird sich für diese Unternehmungen unter Umständen ein Ausscheiden aus dem Markt ergeben.

Alle diese Auswirkungen auf die Kostenstrukturen der Wirtschaft werden vornehmlich in der österreichischen Exportwirtschaft und in der Fremdenverkehrswirtschaft Effekte zeitigen — beides konjunkturelle Stützen der derzeitigen Entwicklung, die bisher ein Abrutschen in Krisenentwicklungen zu verhindern vermochten.

Da — wie oben dargelegt — mit einer Finanzierung aktiver wirtschaftspolitischer Maßnahmen durch die im Zuge des Abgabenänderungsgesetzes aufzubringenden Mittel nicht zu rechnen ist, würden diese fiskalpolitischen Maßnahmen des Abgabenänderungsgesetzes primär lediglich dem Preisauftrieb förderlich sein und damit der wirtschaftspolitischen Forderung nach Erhaltung eines stabilen Geldwertes zuwiderlaufen.

Zu 3.:

Neben gesamtwirtschaftlichen und währungspolitischen Bedenken fallen auch die unsozialen Auswirkungen dieser steuerlichen Maßnahmen — insbesondere der Erhöhung der Umsatz- und Ausgleichsteuer — besonders ins Gewicht. Charakteristikum der indirekten Steuern ist es, daß ihre Leistung ohne Berücksichtigung individueller Einkommensverhältnisse an den einzelnen Konsumakt geknüpft ist. Aus dieser Tatsache folgt, daß die Erhöhung der indirekten Umsatz- und Ausgleichsteuer die sozial schwächeren Schichten in wesentlich höherem Maße treffen muß, als die sozial stärkeren, und damit zu einer Schwächung der Realeinkommen der kleinen und mittleren Einkommensempfänger führen muß. Die positiven Auswirkungen auf Grund der Einkommenssteuerreform 1967 würden durch die im Abgabenänderungsgesetz vorgesehenen Maßnahmen wieder rückgängig gemacht werden und bei einem Großteil der Bevölkerung zur Verschlechterung der sozialen Lage gegenüber dem Status vor der Lohn- und Einkommenssteuerreform 1967 führen.

Insbesondere treffen diese Bedenken auf jene Bevölkerungskreise zu, deren Bezüge unter dem Einkommenssteuerpflichtigen Existenzminimum liegen und die folglich aus der Einkommenssteuerreform keinerlei finanzielle Vorteile zogen, wohl aber nun auf Grund der in Rede stehenden Umsatz- und Ausgleichsteuererhöhungen bzw. der anderen Maßnahmen neue finanzielle Belastungen zu tragen hätten.

Schließlich tragen gewisse Umschichtungen in der Struktur von Umsatz- und Ausgleichsteuer ebenfalls unsoziale Elemente in sich, wie etwa die Herausnahme von Margarine, Kunstspeisefetten und Speiseölen aus der Begünstigung des § 7 Abs. 2 Z. 1 lit. b Umsatzsteuergesetz —

einer Maßnahme, die vor allem kinderreichen Haushalten durch Verteuerung dieser Grundnahrungsmittel empfindliche Lasten auferlegt.

Zu 4.:

1. Der Gesetzesbeschluß sieht die Abänderung von insgesamt acht Steuergesetzen, und zwar des Umsatzsteuergesetzes 1959, des Gebührengesetzes 1957, des Körperschaftsteuergesetzes 1966, des Gewerbesteuergesetzes 1953, des Vermögenssteuergesetzes 1954, des Beförderungsteuergesetzes 1953, des Versicherungssteuergesetzes 1953 sowie des Tabaksteuergesetzes 1962 in der gesetzestechnischen Weise vor, daß nicht etwa nur Paragraphen oder Absätze der bezeichneten Gesetze, sondern sogar Ziffern und bloße Satzteile eine Änderung erfahren. Dazu kommt ferner, daß auch auf das jeweils in Betracht kommende einzelne Gesetz bezughabende Anordnungen getroffen werden, die den Gesetzeswortlaut nicht berühren. Eine solche Gesetzgebungsmethode ist sowohl hinsichtlich des einzelnen Gesetzes (bei einer Novellierung soll nämlich zumindest die neue Fassung eines Absatzes insgesamt wiedergegeben werden) als auch hinsichtlich der Zusammenfassung von insgesamt acht Novellierungen in einem Gesetz grundsätzlich abzulehnen, weil sie den Erfordernissen der Übersichtlichkeit der Rechtsordnung und der möglichststen Vereinfachung der Verwaltung widerspricht.

2. Wie schon hervorgehoben, sieht der Gesetzesbeschluß eine Änderung des § 7 Abs. 2 Z. 1 lit. b des Umsatzsteuergesetzes dahin vor, daß Speiseöle, Margarine und sonstige Kunstspeisefette nicht mehr dem niedrigen Steuersatz (samt Zuschlägen) von 170/0, sondern dem durch den Gesetzesbeschluß nunmehr insgesamt erhöhten Steuersatz (samt Zuschlägen) von 550/0 unterliegen. — Dies hätte zur Folge, daß künftig bloß ein Teil der Grundnahrungsmittel, nämlich vor allem Mehl, Backwaren wie Brot, Semmeln und ähnliches Gebäck, Grieß, Zucker, Milch und die meisten Milchprodukte, umsatzsteuerbegünstigt sind, der erwähnte andere Teil der Grundnahrungsmittel, nämlich Speiseöle, Margarine und sonstige Kunstspeisefette hingegen nicht. Diese durch keine wie immer gearteten sachlichen Erwägungen zu rechtfertigende unterschiedliche steuerliche Behandlung der Lieferung von Grundnahrungsmitteln widerspricht nach allgemeiner Auffassung, nicht zuletzt aber auch nach Ansicht des zur Beratung des Bundeskanzlers berufenen Verfassungsdienstes des von ihm geleiteten Bundeskanzleramtes dem verfassungsmäßig verankerten Gleichheitsgrundsatz.

Gleichartige verfassungsrechtliche Bedenken bestehen auch gegen die vom Gesetzesbeschluß durch Einfügung eines Abs. 4 in den § 7 des Umsatzsteuergesetzes vorgesehene höhere steuer-

liche Belastung von Einzelhandelsunternehmen mit einem 20 Millionen Schilling übersteigenden Jahresumsatz.

3. Das Versicherungssteuergesetz 1953 ist durch das Bundesgesetz vom 6. Juli 1966, BGBl. Nr. 159, in seinem § 4 Abs. 1 Z. 1 dahin abgeändert worden, daß die Zahlung des Versicherungsentgeltes für Lebens- und Invaliditätsversicherungen sowie für ähnliche Versicherungen von der Besteuerung ausgenommen wurde. Diese Steuerbefreiung ist mit 1. Jänner 1968 wirksam geworden. Mit dem Artikel VII des Gesetzesbeschlusses soll nunmehr diese Steuerbefreiung wieder beseitigt und der bis 31. Dezember 1967 bestandene Rechtszustand rückwirkend wiederhergestellt werden. Dies würde bedeuten, daß Versicherungen der bezeichneten Art (ausgenommen Erbschaftssteuerversicherungen), wenn die Versicherungssumme S 10.000.— oder die versicherte Jahresrente S 2400.— übersteigt, einer auf den Beginn des Jahres 1968 rückwirkenden Besteuerung unterworfen würden. Daß Steuererhöhungen aber nicht rückwirkend erlassen werden sollen, war bisher ein selbstverständlicher Grundsatz der österreichischen Steuergesetzgebung, dessen Bedeutung — vor allem in Bezug auf die Steuermoral — nicht hoch genug eingeschätzt werden kann. Ein Verstoß gegen diesen Grundsatz würde das Vertrauen auf die Rechtsordnung erschüttern und könnte zum Versuch führen, bei weiteren staatsfinanziellen Schwierigkeiten unter Hinweis auf einen solchen Beispielfall rückwirkende Steuermaßnahmen anderer und schwerwiegender Art zu treffen.

Zu 5.:

Schließlich ist der Gesetzentwurf aus der wirtschaftspolitischen Sicht der Länder und Gemeinden nicht vertretbar. Das Abgabenänderungsgesetz bildet den Teil einer Budgetpolitik, die ein rückläufiges wirtschaftliches Wachstum nicht zu verhindern vermag, die keine nennenswerten konjunkturpolitischen Stimulanzmaßnahmen enthält, die die Beschäftigung gefährdet und unsoziale Belastungen herbeiführt. Alle diese Maßnahmen müssen zwangsläufig ihre Auswirkungen auf die finanzielle Gebarung der Länder- und Gemeindehaushalte haben und damit deren wirtschaftspolitische Parameter schwächen.

Neben diesen gesamtwirtschaftlich bedenklichen Auswirkungen tritt aber noch der Direkteffekt des Abgabenänderungsgesetzes auf die Bestimmungen des Finanzausgleiches, der die finanziellen Möglichkeiten der Länder- und Gemeindehaushalte im Widerspruch zum System des geltenden Finanzausgleiches ebenfalls einengt, ohne daß hierüber das Einvernehmen gemäß den Bestimmungen des Finanzausgleichsgesetzes gepflogen wurde.