

Überlegungen zur Steuerkampagne des ÖGB

David Mum

Seit dem Sommer haben die österreichischen Gewerkschaften Druck für eine Steuerentlastung der ArbeitnehmerInnen gemacht. Im Rahmen der Kampagne „Lohnsteuer runter“ fand etwa am 18. September 2014 die bislang größte BetriebsrätInnenkonferenz statt. Mit ihrer Unterschrift unterstützten auch knapp 900.000 Menschen die Forderung nach einer Entlastung bei der Lohnsteuer. Klar ist jedoch, dass die geforderte Entlastung von 6 Milliarden Euro ohne Gegenfinanzierung weder machbar noch sinnvoll ist. Zur Gegenfinanzierung fordern die Gewerkschaften daher auch vermögensbezogene Steuern. Eine Senkung der Lohnsteuer erscheint dem ÖGB notwendig, da diese heuer zum ersten Mal die aufkommensstärkste Steuer darstellt, während gleichzeitig vielen ArbeitnehmerInnen nach Steuern und Inflation mit Kaufkraftverlusten zu kämpfen haben. Die Schiefelage im österreichischen Abgabensystem konterkariert demnach auch die Bemühungen der Gewerkschaften mit ihrer Kollektivvertragspolitik die ArbeitnehmerInnen am Wohlstandsgewinn zu beteiligen.

Birgt ein derartiges Ansinnen die Gefahr, dass man auf den Zug derer aufspringt, die Steuern prinzipiell für zu hoch erachten oder dass am Ende des Tages eine Steuerreform kommt, die ausgabenseitig gegenfinanziert wird und damit unerwünschte Verteilungseffekte mit sich bringt? Ja, diese Gefahren bestehen und man muss ihnen das entsprechende Augenmerk schenken. Es ist auch richtig, dass eine einnahmenseitige Budgetkonsolidierung in der Regel verteilungs- und konjunkturpolitisch einer ausgabenseitigen Konsolidierung vorzuziehen ist, weil die Umverteilungswirkung des österreichischen Sozialstaats über die Ausgabenseite und kaum über die Einnahmenseite erfolgt. Das sind zwar berechtigte Gründe für Skepsis, aber man kann deswegen nicht von der Forderung nach einer Steuerreform ablassen. Solange die Politik nicht eingreift, verschiebt sich die Steuerlast automatisch zu Lasten der Arbeitseinkommen.

Steuerpolitische Probleme...

Die Schwachstellen des österreichischen Steuersystems sind bekannt: Die Lohnsteuer und Umsatzsteuer machen zwei Drittel des Steueraufkommens aus. Der Staat und seine Leistungen werden daher überwiegend aus Massensteuern finanziert. Demgegenüber sind Vermögen nahezu steuerbefreit und auch Gewinne werden steuerlich wesentlich schonender behandelt. Während die Einnahmen aus Lohnsteuern – nicht zuletzt wegen der kalten Progression – laufend stärker steigen als ihre Bemessungsgrundlage (Löhne und Gehälter), ist es bei den Gewinnen umgekehrt: Die Einnahmen aus Gewinnsteuern steigen langsamer als die tatsächlichen Gewinne. Insbesondere kleine und mittlere Einkommen haben sehr hohe Grenzabgabensätze. Ab Erreichen der Lohnsteuerpflicht von ca. 1.200 Euro Bruttomonatseinkommen entfällt von jeder Einkommenserhöhung circa die Hälfte an Abgaben. Ab 2.500 Euro entfallen von jeder Einkommenserhöhung beim laufenden Einkommen 53,5% auf Abgaben. Ab Erreichen der Höchstbeitragsgrundlage

(4.650 Euro) sinkt dann die Abgabenbelastung bei Einkommenserhöhungen. Das führt zu der absurden Situation, dass Einkommen um die 1.500 Euro brutto mit 44,3% einen höheren Grenzabgabensatz haben als jene, die bereits vom Spitzensteuersatz betroffen sind (43,7% - bezogen auf das Jahreseinkommen, sogar unter Einrechnung der Begünstigung des Jahressechstels).

...und ihre Lösungen

Der Steuertarif ist daher extrem reformbedürftig. Der Eingangssteuersatz von 36,5% ist zu hoch und liegt viel zu nah am Spitzensteuersatz von 50%. Daher fordern die Gewerkschaften eine Senkung des Eingangssteuersatzes auf 25%. Außerdem soll es einen harmonischeren Tarif geben. Statt derzeit nur drei Steuersätze (36,5%, 43,2% und 50%) soll es mehrere Steuerstufen geben, in denen die Steuersätze in kleineren Schritten steigen.

Mit der Forderung nach einer deutlichen Anhebung der Negativsteuer von 110 Euro auf 450 Euro pro Jahr sollen auch die Erwerbstätigen mit einem Einkommen unter der Steuergrenze entlastet werden. Das würde die verfügbaren Einkommen der GeringverdienerInnen um mehr als 500 Millionen Euro erhöhen. Aus Sicht des ÖGB ist das eine Maßnahme, die sinnvoller ist, als eine Entlastung der GeringverdienerInnen durch niedrigere Sozialversicherungsbeiträge. Denn zum einen können einkommensabhängige Sozialversicherungsbeiträge dazu führen, dass bei einer Bruttoeinkommenserhöhung netto weniger bleibt - wie etwa bei den gestaffelten Arbeitslosenversicherungsbeiträgen - und zum anderen erhöht das die Komplexität eines schon jetzt komplizierten Systems. Die Alternative einer generellen Senkung der Sozialversicherungsbeiträge würde alle Einkommensgruppen entlasten, aber einen Einnahmenentfall mit sich bringen, der zu Leistungskürzungen führen würde. Demgegenüber kann über die Anhebung der Negativsteuer gezielt auf NiedrigeinkommensbezieherInnen fokussiert werden.

Faire Verteilung statt Steuersenkung!

Es geht dem ÖGB nicht darum, die Steuern insgesamt zu senken, sondern ihr Aufkommen fairer zu verteilen. Steuern sind notwendig und wichtig, um öffentliche Leistungen zu finanzieren. Ein gutes Bildungs-, Gesundheits- und Sozialsystem und eine ausgebaute Infrastruktur sind ein Wert, der es notwendig macht Steuern zu zahlen. Dies spiegelt sich in der hohen gesamtwirtschaftlichen Abgabenquote wider. Öffentliche Leistungen machen die Gesellschaft lebenswerter und gerechter. Aber die Akzeptanz eines Steuersystems hängt auch davon ab, dass die Steuerlast fair verteilt wird und nicht Steuerschlupflöchern und Sonderregelungen für die Einen eine sehr hohe Steuerlast für die Anderen gegenüberstehen.

Die Schieflage im österreichischen Steuersystem spürt man bei jeder Einkommenserhöhung. Die Gewerkschaften setzen sich meist erfolgreich dafür ein, dass die Bruttoeinkommen stärker steigen als die Preise. Dies müsste zu einem Erhalt bzw. einer leichten Steigerung der Kaufkraft führen. Aber nach Steuern und Abgaben bleibt bei den Nettoeinkommen oft zu wenig übrig, um die Preiserhöhungen wettzumachen. Das zeigen auch die Daten aus der aktuellen Konjunkturprognose des WIFO. 2013 stiegen die Bruttolöhne und -gehälter um 2,1%. Zieht man die Inflation ab, verblieb ein leichtes Plus von 0,1%. Nach Steuern und Abgaben ergab sich ein Minus von 0,3%. Mit Ausnahme des Jahres 2009, als die letzte Steuerreform umgesetzt wurde, wachsen Jahr für Jahr die Lohnsteu-

ereinnahmen weitaus stärker als die Löhne und Gehälter. Selbst wenn die Löhne nur im Ausmaß der Inflation erhöht werden – es also gar keinen realen Einkommenszuwachs gibt –, steigt die Steuerbelastung (kalte Progression). Netto ergibt sich in diesem Fall ein reales Minus in Bezug auf das verfügbare Realeinkommen.

Entwicklung der Einkommen und Vermögen vor/nach Steuern

Ein längerfristiger Vergleich der Erhöhung der kollektivvertraglichen Löhne und Gehälter (Tariflohnindex) zeigt, dass diese stärker gestiegen sind als die Preise. Die Entwicklung der Löhne und Gehälter in Vollzeitäquivalenten folgt fast genau den KV-Löhnen und Gehältern. An dieser Entwicklung zeigt sich die wichtige Rolle der Gewerkschaften für die Entwicklung der individuellen Einkommen. Aber wenn man die langjährige Entwicklung der Nettoeinkommen (auf Vollzeit umgerechnet) betrachtet, erkennt man, dass diese weitaus geringer war als die der Bruttoeinkommen und nur knapp über der Preissteigerungsrate lag:

1995 bis 2012 stiegen (umgerechnet auf Vollzeitäquivalente) die KV-Mindesteinkommen um 50%; die Bruttoeinkommen stiegen (umgerechnet auf Vollzeitäquivalente) um 48%. Aber nach Abgaben verblieb in diesen Jahren nur ein Plus von 40%. Dieser Wert lag nur knapp über der Erhöhung der Preise, die in der gleichen Zeit um 37% gestiegen sind.

Die Lohnsteuereinnahmen werden heuer voraussichtlich bei 26 Mrd. Euro liegen und übertreffen damit erstmals die Umsatzsteuer, die 25,6 Mrd. Euro beträgt. Dagegen sind die Einnahmen aus vermögensbezogenen Steuern äußerst gering. Diese betragen lediglich 1,3% des Steueraufkommens. Hier ist Österreich im internationalen Vergleich Schlusslicht. In den westeuropäischen Staaten (EU 15) liegt der Anteil der vermögensbezogenen Steuern am Steueraufkommen durchschnittlich bei 5,3% und ist damit rund 4-mal so hoch wie in Österreich. Das ist insbesondere deshalb problematisch, weil die Vermögen hoch konzentriert sind und sehr rasch zunehmen. Das Steuersystem verschärft diese Situation durch die hohe Besteuerung von Arbeitseinkommen und eine de-facto Steuerbefreiung für Vermögen.

Man kann gegen das ÖGB-Modell einer Steuerreform einwenden, dass durch die Senkung der Steuersätze absolut gesehen, die oberen Einkommen stärker entlastet werden. Aber daraus kann man meiner Meinung nach nicht die Schlussfolgerung ziehen, prinzipiell eine Senkung der Lohnsteuer abzulehnen. Denn dies würde im bestehenden Steuerrecht bedeuten, dass sich aufgrund der kalten Progression das Steueraufkommen automatisch immer mehr zu Lasten der Arbeitseinkommen verschiebt. Damit verschärft das Steuersystem die Verschiebung der funktionalen Einkommensverteilung zu Lasten der Arbeitseinkommen. Das erkennt man auch daran, dass die Nettolohnquote geringer ist als die Bruttolohnquote. Das bedeutet, dass die Abgabenbelastung der Arbeit relativ höher ist, als die der anderen Einkommen. Die Bruttolohnquote lag 2011 bei 67,3%, die Nettolohnquote bei 58,4%. Dieser Abstand hat sich in den letzten Jahren kontinuierlich erhöht.

Eine Steuerreform sollte v.a. die kleinen und mittleren Einkommen senken. Der Schwerpunkt sollte bei jenen Einkommen zwischen 1.200 und 4.650 Euro Bruttomonatseinkommen liegen, die derzeit den höchsten Grenzabgabensatz zu tragen haben. Da von geringeren Eingangs- und mittleren Steuersätzen auch die hohen Einkommen profitieren, gibt es keine besondere Notwendigkeit die Grenze für den Spitzensteuersatz deutlich anzuheben.

Keine Steuerreform ohne Vermögenssteuern!

Der ÖGB will mit der Kampagne zur Lohnsteuersenkung nicht nur Druck auf die Regierung ausüben, eine Steuerreform zu beschließen, sondern das Volumen für eine Tarifentlastung zu verwenden. Eine Steuerreform ohne Gegenfinanzierung, bei der ein Gutteil des Entlastungsvolumens an die Wirtschaft geht, soll durch Mobilisierung und breite Unterstützung für die ÖGB-Forderungen verhindert werden. Gerade bei kleinen und mittleren Einkommen steigen bei jeder Lohn- bzw. Gehaltserhöhung die Nettoeinkommen deutlich langsamer als die Bruttoeinkommen. Daher muss durch eine neue Tarifgestaltung im Rahmen einer großen Steuerreform die hohe Grenzbelastung der kleinen und mittleren Einkommen reduziert werden. Angesichts der budgetpolitischen Rahmenbedingungen und der steuerpolitischen Privilegierung großer Vermögen ist eine teilweise Gegenfinanzierung durch eine Vermögenssteuer für hohe Vermögen unerlässlich.