

Besteuerung von Vermögen in Österreich: Status Quo und Perspektiven¹

Besteuerung von Vermögen in Österreich im internationalen Vergleich

Die Besteuerung von Vermögen(erträgen) wird derzeit in Österreich intensiv diskutiert. Ausgangspunkt dieser Debatte ist der geringe und abnehmende Finanzierungsbeitrag der vermögensbezogenen Steuern: Machten sie 1980 im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung noch 1,1% aus, war es 2008 noch 0,5%. Entsprechend sank ihr Anteil an den Gesamtabgaben von 2,9% auf 1,3%. In der EU15 dagegen stiegen die Einnahmen aus vermögensbezogenen Steuern in diesem Zeitraum von 1,5% auf 1,9%, in der OECD von 1,6% auf 1,8% des BIP. Ihr Anteil am Gesamtabgabenaufkommen nahm in der EU15 von 4,2% auf 5% zu, in der OECD von 5,3% auf 5,4%.

Dabei erbrachte in Österreich 2008 die Grundsteuer gut 40% des Gesamtaufkommens an vermögensbezogenen Steuern, Grunderwerbssteuer und Gesellschaftssteuer machten zusammen fast die Hälfte aus, knapp ein Zehntel die (seit August 2008 nicht mehr erhobene) Erbschafts- und Schenkungssteuer. In der EU15 steuerte im Jahr 2008 die Grundsteuer über 40%, in der OECD über die Hälfte zu den Einnahmen aus vermögensbezogenen Steuern bei. Steuern auf Finanz- und Kapitaltransaktionen (Grunderwerbssteuer, Börsenumsatz- und/oder Gesellschaftssteuer) erbrachten in der EU15 knapp 40%, in der OECD über 30% der Einnahmen aus der Besteuerung der Vermögen; jeweils gut 6% kamen im Durchschnitt von EU15 und OECD aus der Erbschafts- und Schenkungssteuer.

Eine allgemeine Vermögensteuer, die sämtliche Vermögensgegenstände erfasst, gibt es in der EU nur noch in Frankreich und (befristet zur Budgetkonsolidierung) in Spanien. Allerdings werden – wie die genannten Aufkommenszahlen bereits andeuten – bestimmte vermögensbezogene Steuern stärker genutzt als in Österreich. In der EU haben 19 Länder – ebenso wie Japan, USA und die Schweiz – eine Erbschafts- und Schenkungssteuer; eine Grundsteuer gibt es in fast allen, eine Grunderwerbssteuer in 17 EU-Ländern; 8 EU-Länder wenden eine Börsenumsatzsteuer und 6 EU-Länder eine Gesellschaftssteuer an. Realisierte Veräußerungsgewinne (die in den Finanzstatistiken den Einkommensteuereinnahmen zugerechnet werden) unterliegen in 19 EU-Ländern in der Regel abgeltenden proportionalen Quellensteuern.

Eine umfassende Betrachtung bezieht neben den vermögensbezogenen Steuern im engeren Sinne, die am Bestand, an Transaktionen oder Wertzuwachsen von Vermögen ansetzen, auch die Besteuerung von Vermögenserträgen mit ein. Inzwischen haben so gut wie alle EU-Länder die Kapitaleinkünfte aus der progressiven Einkommensbesteuerung herausgelöst und wenden proportionale, meist abgeltende Quellensteuern an. Während 2009 der Einkommensteuer-Spitzensteuersatz im EU-15-Durchschnitt 47% (Österreich 50%) betrug, wurden Zinserträge im Durchschnitt mit 23% (Österreich 25%) und Veräußerungsgewinne mit 16%² (Österreich ab April 2012 25%) besteuert; Dividendeneinkünfte unterlagen im EU-Durchschnitt einem Steuersatz von knapp 46% (Österreich 44%), der sich aus dem Zusammenspiel von Körperschaftsteuer auf Unternehmensebene und der Einkommensteuer auf Anteilseignerebene ergibt.

Während somit die Besteuerung von Vermögenserträgen in Österreich vom EU15-Durchschnitt nicht wesentlich abweicht, ist die Bedeutung vermögensbezogener Steuern stark gesunken: Aufgrund der Abschaffung einzelner vermögensbezogener Steuern (Vermögensteuer, Wertpapier- und Börsenumsatzsteuer, Gewerbekapitalsteuer, Erbschafts- und Schenkungssteuer) einerseits und der faktischen Erosion der Grundsteuer infolge der Nicht-Aktualisierung der historischen Einheitswerte andererseits (Rossmann 2006). Damit ergibt sich für Österreich auf der Grundlage der Schätzungen der Oesterreichischen Nationalbank für die Höhe der Vermögensbestände (Andreasch et al. 2010)

¹ Vgl. zu einer ausführlichen Behandlung von Vorteilen und Problemen der Besteuerung von Vermögen, zur längerfristigen Entwicklung von Höhe und Struktur der Vermögensbesteuerung im internationalen Vergleich und zu Reformoptionen der Besteuerung der Vermögen in Österreich Schmidl/Schratzenstaller (2011).

² Der Durchschnitt für die EU15 ist deshalb relativ niedrig, weil langfristige Veräußerungsgewinne in 6 alten EU-Ländern steuerfrei sind.

auch eine geringe effektive Steuerlast auf Vermögen. Die Einnahmen aus vermögensbezogenen Steuern (Grunderwerbssteuer, Grundsteuer, Gesellschaftssteuer, Resteingänge aus Erbschafts- und Schenkungssteuer, Abgabe von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben, Bodenwertabgabe gemäß Erfolg 2010 und erwartete Einnahmen aus der Bankenabgabe, insgesamt knapp 2 Mrd. €) machen in Relation zum Geld- sowie Grund- und Immobilienvermögen der privaten Haushalte (1.320 Mrd. €) 0,15% aus. Dieselbe effektive Belastung ergibt sich aus Grund- und Grunderwerbssteuer bezogen auf das Grund- und Immobilienvermögen der privaten Haushalte.

Gründe für eine stärkere Ausschöpfung vermögensbezogener Steuern

Eine Revitalisierung der vermögensbezogenen Besteuerung in Österreich lässt sich mit einer Reihe von Gründen rechtfertigen (Reding/Müller 1999; Nowotny/Zagler 2009). Unmittelbar sprechen verteilungspolitische Erwägungen (besondere Leistungsfähigkeit durch Vermögensbesitz, zunehmende Ungleichverteilung von Vermögen und Erbchancen und damit der Start- und künftigen Einkommenschancen) für ihre Stärkung. Insbesondere die Grundsteuer, die als Entgelt für kommunale Leistungen für Grund- und Immobilienbesitzer, aber auch für Mieter aufgefasst werden kann, lässt sich mit dem Äquivalenzprinzip begründen. Zudem gehen von regelmäßigen Steuern auf den Vermögensbestand Anreize für eine produktive Verwendung aus, da die effektive Steuerlast umso geringer ist, je höher die erzielten Vermögenserträge sind. Schließlich haben nach aktuellen empirischen Untersuchungen vermögensbezogene Steuern im Vergleich zu den anderen Abgabekategorien die relativ geringsten negativen Wachstumswirkungen.³ Sie eignen sich daher besonders zur Gegenfinanzierung der Senkung anderer, insbesondere lohnbezogener Abgaben, die Wachstums- und Beschäftigung stärker beeinträchtigen, im Rahmen von aufkommensneutralen, Wachstums- und Beschäftigungspotenziale verbessernder Abgabenstrukturreformen.

Argumente gegen eine Stärkung der Steuern auf Vermögen

Gegen die stärkere Ausschöpfung vermögensbezogener Steuern werden eine Reihe von Argumenten vorgebracht, deren Stichhaltigkeit jedoch je nach betrachteter vermögensbezogener Steuer differenziert zu betrachten ist.

Ein erstes Argument ist, dass zur Erzielung nennenswerter Einnahmen aus der Besteuerung von Vermögen entweder unverhältnismäßig hohe Steuersätze angewendet oder breite Schichten zur Besteuerung herangezogen werden müssen. Gegen diesen Einwand sprechen jedoch die absolute Höhe der Vermögensbestände sowie deren beträchtliche Ungleichverteilung. Nach den erwähnten aktuellen Erhebungen der Oesterreichischen Nationalbank belaufen sich allein das Bruttogeldvermögen sowie das Grund- und Immobilienvermögen der privaten Haushalte zusammen auf insgesamt 1.320 Mrd. € (das 4,4fache des BIP). Der Gini-Koeffizient beträgt für das Bruttogeldvermögen 0,66, für das Grund- und Immobilienvermögen 0,76. Während praktisch alle Haushalte über eine oder mehrere Arten von Geldvermögen verfügen, haben nur knapp 60% der Haushalte Grund- und Immobilienvermögen. Der Anteil des obersten Dezils am Bruttogeldvermögen liegt bei 54%, beim Grund- und Immobilienvermögen bei 61%. Besonders konzentriert, gemessen an den Partizipationsraten (d.h. Anteil der Haushalte, die die betreffende Vermögensart besitzen), sind Investmentzertifikate und/oder Aktien sowie Nebenimmobilien (Partizipation von jeweils 22%), Anleihen (Partizipation von 11%) und Unternehmensbeteiligungen (Partizipation von 3%). Als Konsequenz der ungleichen Vermögensverteilung sind, wie die wenigen verfügbaren Daten zeigen, auch die Erbchancen entsprechend ungleich verteilt. So fielen etwa zwischen 1994 und 2004 zwar in immerhin 38% der Haushalte eine Erbschaft an, der Medien belief sich jedoch auf lediglich 22.000 €. Auf das oberste Dezil entfallen 40% des gesamten Immobilienerbschaftsaufkommens, auf das unterste Dezil dagegen nur 0,5%. Gemäß der letzten Erbschaftssteuerstatistik für das Jahr 2006 erbrachten nur 5 Erbschaftsfälle fast ein Viertel des gesamten Erbschafts- und Schenkungssteueraufkommens. Bei geeigneter Ausgestaltung – etwa durch Gewährung von

³ Vgl. Johansson et al. (2008) oder OECD (2010); speziell zu einem Überblick über empirische Studien zu den Wachstumswirkungen einer Erbschafts- und Schenkungssteuer Gale/Slemrod (2001).

angemessenen Freibeträgen – erscheint daher auch bei Verzicht auf eine zusätzliche Belastung breiter Bevölkerungsschichten ein substanzielles Aufkommenspotential realistisch. Zweitens wird der Einwand einer regressiven Wirkung einer Grundsteuer(-erhöhung) vorgebracht. Kann die Grundsteuer von den Vermietern ganz oder teilweise auf die Mieter überwältigt werden, so ist die Annahme einer regressiven Wirkung der Grundsteuer auf den ersten Blick plausibel, da der Anteil der Mietausgaben mit steigendem verfügbarem Einkommen abnimmt. Dem ist allerdings die Vermutung entgegen zu halten, dass höherwertige Immobilien, die von den oberen Einkommensschichten gemietet werden, in weit höherem Ausmaß unterbewertet sind als geringwertigere Immobilien, da sich ihre Marktwerte wohl wesentlich dynamischer entwickelt haben. Durch die Annäherung der veralteten Einheitswerte an die Verkehrswerte bewirkte höhere Grundsteuerzahlungen dürften daher die oberen Einkommen verhältnismäßig stärker treffen als die unteren. Auch bei Wohneigentum dürfte die Unterbewertung besonders stark im Bereich der höherwertigen Immobilien sein, sodass insgesamt eine auf den Verkehrswerten basierende Grundsteuer angesichts der – von den OeNB-Erhebungen nahe gelegten Tatsache – positiven Korrelation von Einkommen und Verkehrswert einer eigengenutzten Immobilie eher progressive denn regressive Effekte haben dürfte.

Drittens wird oft die Befürchtung geäußert, eine allgemeine Finanztransaktionssteuer auf sämtliche Transaktionen mit Finanztiteln könne ebenso wie eine Vermögenszuwachssteuer unerwünschte Verteilungswirkungen entfalten, da beide typische Kleinanleger belasteten, was außerdem der politischen Zielsetzung der Förderung der privaten Altersvorsorge zuwider laufe. Allerdings wäre die Belastung aus einer Finanztransaktionssteuer mit einem sehr geringen Steuersatz für typische Kleinanleger, die konservative Sparanlagen mit geringer Umschlagshäufigkeit halten (bzw. für entsprechende vorsichtig veranlagende Fonds), insgesamt auch im Vergleich zu den sonstigen Gebühren und Provisionen für die Verwaltung dieser Sparanlagen gering. Bezüglich der Verteilungswirkungen einer Vermögenszuwachssteuer ist die schon angesprochene starke Konzentration von Finanz- und Immobilienvermögen zu berücksichtigen. Noch stärker als die Vermögenswerte selbst dürften die realisierten Veräußerungsgewinne aus ihren Verkäufen konzentriert sein, da die Transaktionshäufigkeit bei den Vermögenden wohl höher ist als bei den weniger Vermögenden. Zudem könnten zur Vermeidung einer Belastung von Kleinanlegern durch die Finanztransaktionssteuer Steuerrückerstattungen gewährt werden; bei der Vermögenszuwachssteuer könnte ein angemessenes Altersvorsorgevermögen durch Freibeträge ausgenommen werden.

Viertens wird gegen vermögensbezogene Steuern argumentiert, dass sie einen Substanzverzehr bewirkten; im Extremfall müsse das besteuerte Vermögensobjekt verkauft werden, um die Steuerschuld entrichten zu können. Ein solcher Eingriff in die Substanz ist im Falle der Erbschafts- und Schenkungssteuer grundsätzlich intendiert. Die meisten Erbschafts- und Schenkungssteuersysteme verringern das Ausmaß der Substanzbesteuerung in der engeren Familie durch Ausnahmeregelungen und geringere Steuersätze in der engeren Familie; Stundungsmöglichkeiten und Steuerbegünstigungen bei Betriebsvermögen sollen den Fortbestand von Unternehmen gewährleisten. Im Falle regelmäßiger Steuern auf den Vermögensbestand – allgemeine Vermögensteuer und Grundsteuer – trifft der Vorwurf der Substanzbesteuerung in dieser Allgemeinheit nicht zu: Die in der Praxis angewendeten Steuersätze sind so niedrig, dass sie bei Ertrag bringenden Vermögensobjekten aus den laufenden Erträgen beglichen werden können. Bei eigengenutztem Wohneigentum, das keine laufenden Erträge bringt, können zu scharfe Eingriffe in die Vermögenssubstanz durch Steuerbegünstigungen für den Wert eines durchschnittlichen Eigenheims vermieden werden. Bei Betriebsvermögen ist die Substanzbesteuerung für den Fall, dass keine Gewinne anfallen, allerdings problematisch; bis zu ein Fünftel der Kapitalgesellschaften zahlten die inzwischen abgeschaffte allgemeine Vermögensteuer aus der Substanz.

Der fünfte häufig problematisierte Punkt ist eine mögliche Doppelbesteuerung durch eine allgemeine Vermögensteuer. Umfasst die Vermögensteuer auch die Betriebe, findet bei Vermögensteuerverpflichtigkeit des Anteilseigners eine Doppelbesteuerung von Betriebsvermögen statt. Diese kann nur vermieden werden, indem auf die Besteuerung von Betrieben verzichtet wird; dann besteht allerdings die Gefahr, dass Vermögen aus der privaten in die betriebliche Sphäre

verlagert wird. Eine Doppelbesteuerung ergibt sich auch bei gleichzeitiger Erhebung einer Vermögen- und einer Grundsteuer für die Grund- und Immobilienvermögen. Dieses Problem ist umso gravierender, je geringer die Freibeträge bei der Vermögensteuer sind und je näher am Verkehrswert die besteuerten Grund- und Immobilienvermögen bewertet werden.

Sechstens wird gegen vermögensbezogene Steuern eingewendet, dass sie aufgrund der Gefahr der (internationalen) Steuerflucht nicht effektiv durchsetzbar seien. Auch dieser Einwand gilt jedoch nicht pauschal. Was die Möglichkeiten zur internationalen Steuerflucht anbelangt, so sind sie aufgrund von deren beträchtlicher internationaler Mobilität am größten im Bereich der Finanzvermögen sowie der Transaktionen mit Derivaten und Devisen. Bei Grund- und Immobilienvermögen sowie Betriebsvermögen ist ebenso wie bei Erbschaften und Schenkungen dagegen die Gefahr der internationalen Steuerflucht relativ gering; auch Transaktionen mit Finanzinstrumenten für nationale Anleihen-, Aktien- und Immobilienmärkte sind grundsätzlich vergleichsweise immobil. Grund- und Grunderwerbssteuer, eine Vermögensbestandssteuer auf Grund- und Immobilienvermögen sowie Betriebsvermögen, Finanztransaktionssteuern auf Transaktionen mit „konventionellen“ Finanztiteln (Anleihen, Aktien) sowie Erbschafts- und Schenkungssteuer können daher, da sie relativ wenig anfällig für den internationalen Steuerwettbewerb sind, auf der nationalen Ebene gut durchgesetzt werden. Auf der nationalen Ebene hängen die Steuerhinterziehungsmöglichkeiten von den institutionellen Rahmenbedingungen ab. Insbesondere ein striktes Bankgeheimnis wie in Österreich steht der effektiven Durchsetzung einer Vermögensteuer im Bereich der Finanzvermögen entgegen.

Siebtens werden hohe Verwaltungskosten als Argument gegen vermögensbezogene Steuern angeführt. Für Österreich gibt es keine Schätzungen zu den administrativen Kosten einzelner vermögensbezogener Steuern. Am aufwändigsten dürfte die Bewertung von Vermögensgegenständen sein; besonders im Bereich der Grund- und Immobilienvermögen (betrifft Erbschafts- und Schenkungssteuer, Grundsteuer und allgemeine Vermögensteuer) und des sonstigen Gebrauchsvermögens, also Schmuck und Kunstgegenstände (betrifft allgemeine Vermögensteuer). Allerdings wird auch bei relativ verwaltungsaufwändigen vermögensbezogenen Steuern, wie Studien für Deutschland zeigen, nur der kleinere Teil der Steuereinnahmen durch den Verwaltungsaufwand aufgeessen; eine Höhergewichtung grundsätzlicher wirtschaftspolitischer Gründe für die Erhebung einer Steuer gegenüber verwaltungsökonomischen Erwägungen erscheint dann durchaus rechtfertigbar.

Eckpunkte eines reformierten Systems der Besteuerung von Vermögen in Österreich

Insgesamt sieht sich somit die allgemeine Vermögensteuer im Katalog der vermögensbezogenen Steuern mit den weitaus meisten Einwänden konfrontiert, insbesondere dann, wenn nicht nur Privatpersonen, sondern auch Unternehmen steuerpflichtig sind. Die Notwendigkeit der regelmäßigen Bewertung von Grund- und Immobilienvermögen, Betriebs- und Sachvermögen bedeutet einen relativ hohen Verwaltungsaufwand. Im Bereich von Grund- und Immobilienvermögen sowie Betriebsvermögen kann Doppelbesteuerung auftreten, bei Betriebsvermögen ist die Gefahr des Substanzverzehr zu bedenken. Finanzvermögen ist bei Existenz eines Bankgeheimnisses und aufgrund seiner hohen internationalen Mobilität schwer zu besteuern.

Bei der Erbschafts- und Schenkungssteuer ist das Bewertungsproblem dagegen weniger gravierend, da die betreffenden Vermögensobjekte nicht regelmäßig, sondern nur einmalig bewertet werden müssen. Die Gefahr der internationalen Steuerflucht ist bei einer Finanztransaktionssteuer für „konventionelle“, relativ wenig mobile Finanztitel (Anleihen, Aktien) relativ begrenzt. Bezüglich der hier angewendeten Kriterien sind weder eine Finanztransaktionssteuer auf konventionelle Finanzanlagen noch eine Grunderwerbssteuer oder eine Vermögenszuwachssteuer besonders problematisch.

Insgesamt sollte sich daher eine Reform der Vermögensbesteuerung in Österreich auf jene vermögensbezogenen Steuern konzentrieren, die möglichst geringe wachstums- und beschäftigungsdämpfende Effekte haben; die im nationalen Rahmen ohne umfangreiche internationale Ausweichreaktionen durchgesetzt werden können; und die, wenn möglich, positive Lenkungswirkungen haben. Ein breit angelegtes System vermögensbezogener Steuern, das auf

unterschiedlichen Anknüpfungspunkten beruht, dürfte angesichts der hohen Vermögensbestände und ihrer beträchtlichen Ungleichverteilung substanzielle Einnahmen ohne eine nennenswerte zusätzliche Belastung breiter Bevölkerungsschichten ermöglichen. Dabei ist bei der Ermittlung der Verteilungseffekte auch die Senkung anderer Abgaben, die mit zusätzlichen Einnahmen aus vermögensbezogenen Steuern gegenfinanziert werden kann und vor allem die unteren und mittleren Einkommen entlasten soll, gegenzurechnen. Als besonders geeignet stellen sich eine reformierte Erbschafts- und Schenkungssteuer, eine nationale Finanztransaktionssteuer auf börsliche wie außerbörsliche Transaktionen mit konventionellen Finanztiteln sowie eine auf aktualisierten Einheitswerten basierende Grundsteuer dar. Angesichts der grundsätzlichen Identität einer allgemeinen Vermögensteuer und einer Einkommensteuer auf Kapitaleinkünfte erscheint zudem eine moderate Erhöhung der Kapitalertragsteuer um einige wenige Prozentpunkte erwägenswert, zumal dann, wenn auf die Wiedereinführung der allgemeinen Vermögensteuer verzichtet wird.

Literaturhinweise

Andreasch, M., Mooslechner, P., Schürz, M., (2010): Einige Aspekte der Vermögensverteilung in Österreich, in: BMASK (Hrsg.), Sozialbericht 2009/10, 233-259.

Gale, W.G., Slemrod, J.B., (2001): Rethinking Estate and Gift Taxation: Overview, in: Gale, W.G., Hines, J.R., Slemrod, J.B. (Hrsg.), Rethinking Estate and Gift Taxation, Brookings, 1-65.

Johansson, A., Heady, Ch., Arnold, J.M., Brys, B., Vartia, L.,(2008): Taxation and Economic Growth, OECD Economics Department Working Paper, Nr. 620.

Nowotny, E., Zagler, M., (2009): Der öffentliche Sektor. Einführung in die Finanzwissenschaft, 5. Auflage, Berlin/Heidelberg.

OECD (2010): Tax Policy Reform and Economic Growth, OECD Tax Policy Studies, Nr. 20.

Reding, K., Müller, W., (1999): Einführung in die Allgemeine Steuerlehre, München.

Rossmann, B. (2006): Vermögen und Vermögensbesteuerung in Österreich – Bestandsaufnahme und Reform der Bewertung von Grundvermögen, in: Wirtschaft und Gesellschaft, Nr. 3/2006, 283-312.

Schmidl, M., Schratzenstaller, M., (2011): Steuern auf Vermögen und Vermögenserträge: Probleme und Gestaltungsmöglichkeiten für Österreich, in: Wirtschaft und Gesellschaft, Nr. 3/2011 (i.E.).