

Aspekte der Steuerbelastung und Steuergerechtigkeit in Österreich

Christine Mayrhuber

Im Frühjahr 2005 veröffentlichte das US Magazin „Forbes“ den „**Tax Misery Index 2005**“¹⁾ (Übersetzt ist das der „Steuer-Elends-Index“). Mit diesem Index wurden 52 Länder gereiht. Unter diesen Ländern hat Österreich die 6. höchste Steuerbelastung. Die **Hypo-Investmentbank** AG in Vaduz (Lichtenstein) untersuchte 2002 den „steueroptimalen Wohnsitz“ und kam zu folgendem Ergebnis: „Österreich ist der steueroptimaler Wohnsitz“. Zwei völlig konträre Ergebnisse, was stimmt?

Ist die österreichische Steuerquote aus volkswirtschaftlicher Sicht zu hoch?

Das Abgabenaufkommen (Steuern und Sozialversicherungs-Beiträge) gemessen am BIP (Abgabenquote) erreichte 2001 den Höchstwert, lag 2002 bei 44% und wird bis 2006 auf geschätzte 41,6% sinken. Die österreichische Abgabenquote bewegt sich auf den etwas niedrigeren EU-15 Durchschnitt (derzeit 40,6%) zu. Höhere Abgabenquoten gibt es in den nordischen Ländern (Schweden und Dänemark), niedrigere in den USA aber auch Irland, Schweiz Portugal. (Abbildung 1)

Ist die österreichische Abgabenquote aus **ökonomischer Sicht zu hoch**, zu belastend für die Wirtschaft? Vornweg: Vom Niveau der Abgabenquote alleine kann nicht beurteilt werden, ob sie zu hoch ist. Ein einfacher Vergleich zwischen der Abgabenquote und dem Wirtschaftswachstum zeigt keinen eindeutigen Zusammenhang. Schweden und Frankreich haben trotz hoher Abgabenquote ein relativ dynamisches Wirtschaftswachstum. Die Wachstumsperformance von Japan (25,8% Abgabenquote) oder der Schweiz (30,3%) ist in den letzten Jahren schwach, obwohl sie eine vergleichsweise niedrige Abgabenquote haben. Auch Analysen die differenzierter vorgehen, können keinen eindeutig negativen Zusammenhang zwischen dem Niveau der Abgabenquote und dem Wirtschaftswachstum nachweisen.

Ein gegebenes Ausgabeniveau kann mit **unterschiedlichen Steuerstrukturen** verbunden sein. Die Höhe der Abgabenquote liefert keine Informationen über das Verhältnis der Abgabenlast von Unternehmen, Haushalten bzw. über die unterschiedliche Belastung verschiedener Unternehmen bzw. verschiedener privater Haushaltstypen. Auch gibt sie noch keine Auskunft über die Besteuerung der einzelnen ökonomischen Aktivitäten wie Einsatz von Arbeit, Kapital, Land sowie Konsum). Bei dieser Betrachtung der Steuersätze nach der ökonomischen Funktion ist ein tendentieller Rückgang der Steuern für Kapital in allen Mitgliedsländern der

¹⁾ Der Index hat eine sehr eingeschränkte Aussagekraft, da er nur einige Spitzensteuersätze summiert, nicht aber die Relevanz der jeweiligen Sätze oder die dazugehörige Bemessungsgrundlage berücksichtigt. Folgende nominelle Spitzensteuersätze in Österreich werden summiert: 25% Körperschaftsteuer + 50% Einkommenssteuer + 31,2% SV-Beiträge + 20% Ust = 144,4%. Höher liegt der Index in Frankreich, China (Peking), Belgien, Schweden, Italien. Die „Best-Performer“ sind Russland, Singapur, Georgien, Zypern, Hong Kong.

EU15 festzustellen, während sie auf Arbeit in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich angestiegen sind.²

Entscheidend für die ökonomische Beurteilung der Abgabenquote ist vor allem die **Steuerstruktur**:

- ▶ Österreich hat **eine restriktive Steuerstruktur**: Sozialversicherungsbeiträge und indirekte Steuern sind hoch während die vermögensbezogenen Steuern niedrig sind.³ Gestaltungsspielräume auf der Steuereinnahmenseite werden immer weniger als wirtschafts- und sozialpolitisches Instrumentarium eingesetzt.
- ▶ Wird die Abgabenquote in Steuern und SV-Beiträge aufgeteilt, zeigt sich folgendes Bild (Übersicht 1): Der Anteil der SV-Beiträge am gesamten Steueraufkommen liegt in Österreich mit 33,4% (2002) höher als in Schweden, wo die Abgabenquote um 6,2%-Punkte über der österreichischen bzw. die SV-Beiträge bei 30,1% des Aufkommens liegt. Österreich überflügelt den EU-15 Durchschnitt (28,1%).
- ▶ Gemessen an der EU-15 ist die Besteuerung des Faktors Arbeit in Österreich überdurchschnittlich hoch, anders das Körperschaftsteueraufkommen (5,1%), also der Gewinnbesteuerung größerer Unternehmungen: Dieses liegt in GB aber auch in den USA und in der Schweiz höher.
- ▶ Die Einkommensbesteuerung als progressiv formulierte Steuer (mit Spitzensteuersätzen bis 50% bei Selbständigen bzw. 44% bei Unselbständigen berücksichtigend das 13. und 14. Gehalt) trug in Österreich 2002 zu 22,8% des Gesamtsteuer- und Abgabenaufkommens bei. Der EU-15 Durchschnitt liegt bei 25,8%, in den USA sind es sogar 37,7% und in der Schweiz 34,4%.
- ▶ **Wie WIFO-Verteilungsstudien⁴ gezeigt haben, führt die restriktive österreichische Steuerstruktur dazu, dass Umverteilung in Österreich vor allem durch die Staatsausgaben erfolgt.** Politische Steuerung zur Umsetzung wirtschafts-, gesellschafts- und umweltpolitische Ziele wird weniger wahrgenommen.

➔ Insgesamt hat die Verlagerung der Abgabenlast von mobilen auf immobile Faktoren beschäftigungs- und verteilungspolitisch negative Auswirkungen, also zulasten der unteren Einkommensgruppen. Die verteilungspolitischen Aspekte der Steuerstruktur bzw. der zahlreichen Steuerreformen werden in der politischen Diskussion ausgeblendet. Ebenso bleiben die Auswirkungen der sinkenden Steuereinnahmen auf die Finanzierung der staatlichen Leistungen (Bildung, Gesundheit etc.) verschwiegen. **Der Slogan des Finanzministeriums „Weniger Steuern – mehr fürs Leben“ bedeutet letztendlich weniger Steuern für Reiche (Unternehmen) und mehr fürs Leben selber zahlen für jene, die bislang staatliche (Dienst)Leistungen bezogen.**

² EU Kommission, Structures of the Taxation Systems in the European Union, Luxembourg 2004.

³ Bei steigender Steuerbemessungsgrundlage sinkt der Durchschnittssteuersatz (über alle Steuern und Abgaben hinweg betrachtet)

⁴ Guger et al. „Verteilungswirkungen der öffentlichen Haushalte“, WIFO, Wien 1996.

Aus der skizzierten Analyse ergeben sich auch die **Eckpunkte einer gerechteren und effektiveren Besteuerung**:⁵

I. Österreich ist ein Steuerparadies was die Kapital- und Vermögensbesteuerung betrifft

Der Anteil der entsprechenden Steuereinnahmen am BIP ist auch international betrachtet viel zu gering. Die Vermögensteuer, Erbschaftsteuer, Schenkungssteuer, Grundsteuer, effektive Körperschaftssteuer, Kapitalertragssteuer, Stiftungen, Börsenumsätze sind zu erhöhen bzw. effektiver (z.B. Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen, Beibehaltung hoher Freibeträge) zu besteuern.

II. Verbrauchsteuern (wie die Umsatzsteuer) und Sozialversicherungsbeiträge, die regressiv wirken, machen einen zu großen Teil des Gesamtabgabenaufkommens aus

Demgegenüber ist der Anteil progressiver Steuern, nämlich der Einkommen-, Ertrag- und Vermögensteuern zu gering.

Die effektive Progressivität ist zu erhöhen, spezifische Ausnahmeregelungen mit negativen verteilungspolitischen Auswirkungen aufzuheben.

III. Ökologische Lenkungsabgaben

bieten noch Potential für gezielte Einnahmenerhöhungen (Road pricing, Mineralölsteuern, Abwasserabgaben, Energiesteuer).

IV. Einsatz für internationale Re-Regulierung für verantwortliche Geldpolitik und gegen Steuerwettlauf

- Kapitalverkehrbesteuerung einführen (zB Tobin Tax)
- Europaweite Öko-Steuern
- Harmonisierung der Konzernbesteuerung

⁵ Vergleiche: BEIGEWUM (Hrsg.), Mythos Nulldefizit, Mandelbaum Verlag, Wien 2000

Langfristige strukturelle Verschiebungen der Einkommenserzielung (sinkende Lohnquote und steigende Gewinnquote) finden keine Entsprechung in der Steuerstruktur

Der Lohnanteil (Lohnquote) am Volkseinkommen hat sich in den vergangenen Jahrzehnten zu Gunsten der Gewinnquote (Nicht-Lohnanteil⁶) verschoben.

Die bereinigte Lohnquote sank von 71% (1981) auf 58,5% (2003)⁷). Die Gewinnquote stieg dementsprechend von 29 auf 41,5% an. Die Veränderung der Gewinnquote hängt stark mit der Strukturveränderung der Nicht-Lohneinkommen zusammen. Deren Einzelbestandteile werden seit 1997 in der VGR nicht mehr gesondert berechnet. Zwischen 1964 und 1997 verachtachten sich die Gewinneinkommen. Die Besitzeinkommen stiegen um das Fünzigfache, ohne Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung haben sich die Besitzeinkommen verdreißigfacht.

Die rasch wachsende Bedeutung der Vermögen zeigt sich auch an der Verschiebung der Einkommensstrukturen: 1965 entfielen 5% der privaten Einkünfte auf Besitzeinkommen, 1997 (das letzte verfügbare Jahr) lagen sie schon bei 15,5%.

➔ Insgesamt haben die Besitzeinkommen deutlich an Bedeutung gewonnen. Die Besteuerung der unterschiedlichen Faktoren (Arbeit, Land, Kapital und Unternehmenstätigkeit) wurde dieser Verschiebung nicht nur nicht angepasst. Vielmehr erhielten die dynamisch wachsenden Vermögens- bzw. Einkommensarten Steuergeschenke und wurden steuerlich entlastet.

Dem Prinzip der Leistungsfähigkeit wird immer weniger entsprochen, die damit verbundenen Verteilungseffekte sind nicht diskutiert

Die empirisch beobachtbare Spreizung der Erwerbs- und Vermögenseinkommen ist nicht ohne Weiters als Folge entsprechender Leistungsunterschiede zu sehen. Die Einkommenserzielung ist das Ergebnis unterschiedlicher Prozesse auf unterschiedlichen Märkten (Arbeitsmarkt, Kapitalmarkt). **Die Anwendung des Leistungsfähigkeitsprinzips (Steuerpflichtige mit gleich hoher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit haben eine gleich hohe Abgabenlast) müsste in einer Erhöhung der Kapitalbesteuerung und er vermögensbezogenen Steuern resultieren.**

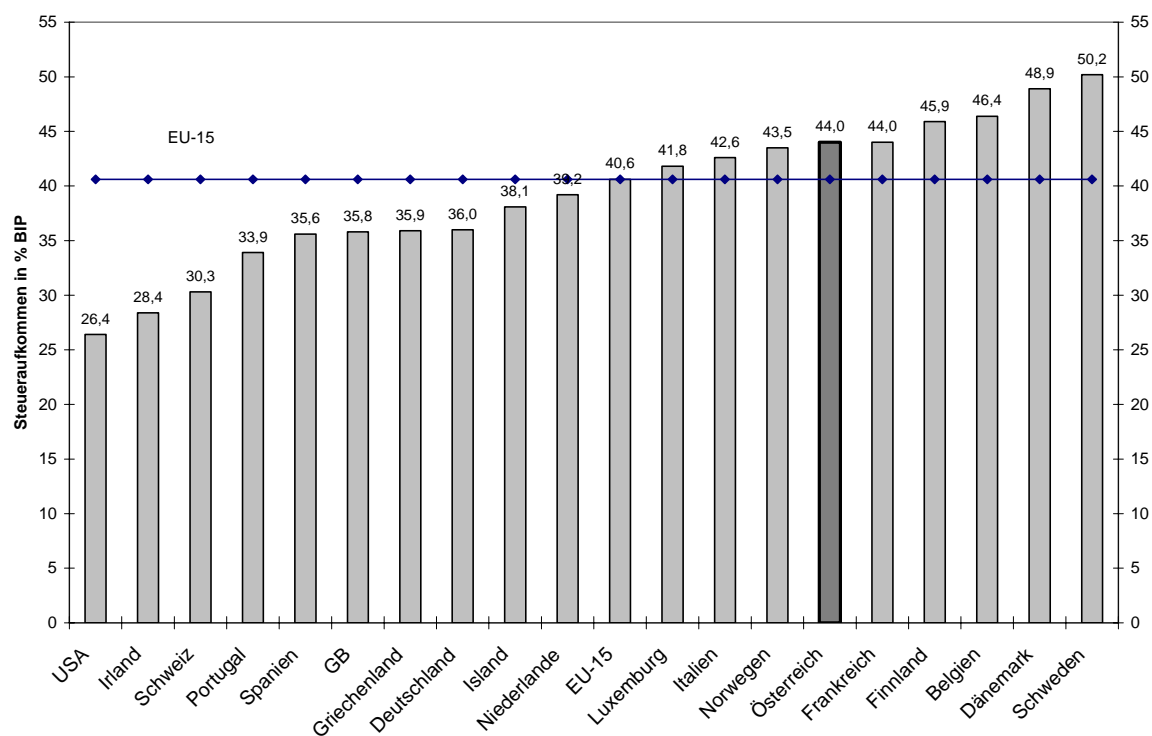
Das internationale Steuersatzgefälle bietet Anreize für Gewinnverschiebungen: Gewinne die in „Hochsteuerländer“ erwirtschaftet werden, werden in Niedrigsteuerländer versteuert. **Die Unternehmen nutzen auf der einen Seite die gute materielle und immaterielle Infrastruktur der Hochsteuerländer, leisten durch die Gewinnverschiebung aber keinen Beitrag zum Erhalt dieser Infrastruktur.**

⁶) das sind Besitzeinkommen, Gewinne aus Unternehmertätigkeit, Selbständigeneinkommen, Einkünfte aus Gewerbebetrieb, Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung, Zinserträge etc

⁷) Guger, A., Marterbauer, M., „Die langfristige Entwicklung der Einkommensverteilung in Österreich“, in: Bericht über die soziale Lage 2003-2004, 253-276, 2004.

Auch die „Flat Tax“⁸⁾ (ein einheitlicher Steuersatz unabhängig von der Einkommenshöhe) geht von der Forderung der steuerlichen Leistungsfähigkeit völlig ab und stellt die Verringerung der gesamten Steuerbelastung als politisches Ziel in den Vordergrund, Verteilungswirkungen und sozialer Ausgleich bleiben ausgeblendet.

Abbildung 1: Internationaler Abgabevergleich 2002: Steuern und Sozialbeiträge in % des BIP.



Quelle: OECD

⁸⁾ Flat taxes gibt es (2005) in: Rumänien (16% Einkommensteuer = Körperschaftsteuer), Estland (24% Einkommensteuer= Körperschaftsteuer), Lettland (25% Einkommensteuer), Litauen (33% Einkommensteuer), Slowakei (19% Einkommensteuer = Körperschaftsteuer = Umsatzsteuer), Russland (13% Einkommensteuer), Serbien (14% Einkommensteuer = Körperschaftsteuer), Ukraine (13% Einkommensteuer), Georgien (12% Einkommensteuer).

Übersicht 1: Abgabenstruktur im Vergleich von 1970 und 2002

	Einkommens- steuer	Körperschaft- steuer	Sozialvers.- Beiträge	Lohnsummen- steuer	vermögensbez. Steuern	Verbraus- steuern
<i>Aufkommen der ... -steuer in % des gesamten Steueraufkommens</i>						
Österreich						
1970	20,7	4,4	25,4	7,7	3,7	37,4
2002	22,8	5,1	33,4	6,1	1,3	28,2
Schweden						
1970	49,8	4,4	14,9	1,1	1,5	28,2
2002	30,4	4,8	30,1	4,7	3,2	26,4
Irland						
1970	18,3	8,8	8,2		12,2	52,4
2002	26,2	13,1	15,0	0,6	5,3	39,5
Großbritannien						
1970	31,5	8,7	13,9	4,5	12,5	28,8
2002	29,8	8,1	17,0		12,0	32,7
EU-15						
1970	25,2	6,8	24,2	1,5	5,8	36,4
2002	25,8	8,6	28,1	1,0	4,9	30,8
USA						
1970	36,6	13,2	16,1		14,2	20,0
2002	37,7	6,7	26,1		11,9	17,6
Schweiz						
1970	33,2	7,6	23,4		8,8	26,9
2002	34,4	8,8	25,6		8,6	22,6

Quelle: OECD