

Wirtschaftspolitische Blätter

→ **STEUERREFORM**

4/2008
55. Jahrgang

MANZ
WKO
WIRTSCHAFTSKAMMER ÖSTERREICH

SCHWERPUNKT STEUERREFORM

Warum und wie eine große Steuerreform Wachstum und Beschäftigung erhöht

Karl Aiginger

Prof. Dr. Karl Aiginger, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung / WIFO

Die Anforderungen an die Wirtschaftspolitik steigen durch Globalisierung, Alterung, neue Technologien und nicht zuletzt durch die Konjunkturkrise. Wenn gleichzeitig die öffentliche Hand 40% der Wirtschaftsleistung über Abgaben (Steuern und Sozialversicherungsbeiträge) beansprucht, ist es wichtig, die Abgaben so zu nutzen, dass sie Beschäftigung, Wachstum, Verteilungsziele und Klima positiv beeinflussen. Österreich hat eine hohe, aber wachstums- und beschäftigungsfeindliche Abgabenstruktur, einen niedrigen Anteil der Umweltsteuern an den Gesamtabgaben und ein komplexes Steuersystem mit vielen Ausnahmen und getrennter Verrechnung von Steuern und Sozialversicherungsabgaben. Es wäre daher sinnvoll, eine große Steuerreform zu versuchen, die die wirtschaftspolitischen Ziele fördert, das System vereinfacht und gerechter macht. Eine bloße Abgeltung der Inflation der letzten Jahre bei Grenzsteuersätzen von fast 50% schon bei niedrigen Einkommen ist ineffizient.

1. Einleitung

Eine Reform des österreichischen Steuer- und Abgabensystems ist überfällig. Die österreichische Abgabenquote ist schon heute etwas höher als in Westeuropa und deutlich höher als in den Erweiterungsländern und den übrigen OECD-Ländern. Die Abgabenstruktur ist wachstums- und beschäftigungsfeindlich, Grenzbelastungen von 45% werden schon bei niedrigen Einkommen erreicht (€ 10.000,- pro Jahr). Gleichzeitig steht Österreich vor großen Herausforderungen, teilweise vor ähnlichen wie andere Länder (Globalisierung, Migration, Alterung, Klimawandel), teilweise sind die Herausforderungen größer, weil sich die Position Österreichs geändert hat - von einem Land mit mittleren Einkommen zu einem mit Spitzenstellung. Die neue geografische Position ist für Österreich besonders chancenreich, erfordert aber gleichzeitig stärkere Veränderungen: Österreich liegt in der „Mitte“ eines

dynamischen Raumes, aber auch an der „Kante“ zu Ländern mit deutlich niedrigerem Einkommen. Das Steuer- und Abgabensystem kann und soll die wirtschaftspolitischen Ziele – von Beschäftigung bis Technologie- und Bildungssystem – proaktiv unterstützen.

Dennoch sind die Chancen einer umfassenden Reform gering und es dürfte nur ein Inflationsausgleich innerhalb der Lohn- und Einkommensteuer vorgenommen werden. Das Drittel der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen (und der Teil der Selbständigen mit den niedrigsten Einkommen) bekommt keine Entlastung. Eine Studie des WIFO (Optionstudie; *Aiginger et al.*, 2008) analysiert, welche Reformen die wirtschaftspolitischen Ziele am besten stützen würden, wobei immer mehrere Optionen angeführt werden, da die Steuerreform auch politische Entscheidungen und Ziele berücksichtigen muss, die von Ökonomen nicht getroffen werden können und sollen. Der vorliegende Beitrag bezieht sich vorwiegend auf diese Studie.

Abschnitt 2 begründet, warum eine Steuerreform notwendig ist und warum diese nicht eine Fortschreibung des derzeitigen Systems nur mit Inflationsausgleich sein soll. *Abschnitt 3* beschreibt die wirtschaftspolitischen Zielsetzungen, die durch das Abgabensystem gefördert oder behindert werden können, und plädiert dafür, nicht jede Steuer und jede Ausgabe getrennt zu diskutieren, sondern als Gesamtheit zu sehen. Das wirkt dem Fehler entgegen, für jede einzelne neue Ausgabe eine Steuer einzuführen oder zu erhöhen, ohne zu berücksichtigen, dass man auch bisherige Aufgaben reduzieren kann, wenn neue Aufgaben erfüllt werden sollen. *Abschnitt 4* zeigt Optionen der Tarifreform, teilweise zum Inflationsausgleich, teilweise zur Steuersenkung. Einige Vorschläge betreffen die Angleichung effektiver und tariflicher Sätze, andere die bisher unterschiedliche Besteuerung von Arbeitnehmern und Selbständigen. *Abschnitt 5* referiert Möglichkeiten zur Standortförderung u.a. eine einheitliche Unternehmerabgabe und eine Senkung des Spitzensteuersatzes für Selbständige und Personengesellschaften. Es wird vorgeschlagen, Österreich über eine Forschungsprämie zum attraktivsten Standort für Forschung in Mitteleuropa zu machen. *Abschnitt 6* zeigt, dass ein größeres Entlastungsvolumen für den Faktor Arbeit möglich ist, wenn man bisherige Ausnahmen streicht, traditionelle Ausgaben kürzt und drittens andere Steuern erhöht. *Abschnitt 7* fasst zusammen.

2. Warum Steuerreform in Österreich?

2.1 Die Abgabenquote ist hoch

Die Abgabenquote steigt in der EU-15 von etwa 35% (1980) bis 2000 auf 41% des BIP, seither ist sie leicht rückläufig. Am stärksten ist der Rückgang in Schweden, Finnland und in Deutschland, wogegen die Abgaben in Relation zur Wirtschaftsleistung in Spanien und Großbritannien noch steigen.

Im Vergleich zu den EU-15 hat Österreich eine leicht höhere Abgabenquote, und zwar wegen der Sozialversicherungsbeiträge. Die Abgaben auf Arbeit (Lohnsteuer, Sozialabgaben und andere lohnsummenabhängige Abgaben, dh Kommunalabgabe, FLAF-Beitrag, Wohnbauförderungsbeitrag etc) sind in Österreich wesentlich höher und nehmen im Gegensatz zum internationalen Trend weiter zu.

Die Literatur zeigt, dass die Abgabenquote ab einer gewissen Höhe negativ auf Beschäftigung und Wachstum wirkt. Diese Tendenz lässt sich zwar durch eine beschäftigungs- und wachstumsfreundliche Einnahmen- und Ausgabenstruktur aufheben, beide Bedingungen sind aber in Österreich nicht gegeben. Da sie auch nicht so bald hergestellt werden dürften, wäre es sinnvoll, die Abgabenhöhe Österreichs langfristig auf den Durchschnitt der westeuropäischen Länder abzusenken.

2.2 Reallöhne sinken bei kräftigen Abschlüssen

Die Tarifzonen des Einkommensteuer tarifs sind nominell fixiert und werden nicht regelmäßig an die Inflation angepasst. Damit steigt schon bei konstanten Reallöhnen inflationsbedingt die absolute Steuerleistung bzw der Durchschnittssteuersatz („kalte Progression“). Um diesen Effekt auszugleichen, müssen die Tarifzonen periodisch an die Preisentwicklung angepasst werden.

2.3 Hohe Abgaben schon bei niedrigen Einkommen

Einkommen sind nur bis zur Geringfügigkeitsgrenze von € 350,- im Monat (fast) abgabenfrei. Dann setzen – für das gesamte Bruttoeinkommen – sofort die vollen Sozialversicherungsabgaben arbeitnehmer- und arbeitgeberseitig ein, so dass der Unterschied zwischen Personalkosten der Firma und Nettolohn des Arbeitnehmers auch bei kleinsten Einkommen 40% beträgt. Die Lohnsteuer beginnt bei einem zu versteuernden Jahreseinkommen von € 10.000,- aufgrund dieses relativ hohen Grundfreibetrages zahlt ein Drittel der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen keine Steuer. Der Eingangssteuersatz ist jedoch mit 38 1/3% sehr hoch.

Kombiniert man die Lohnsteuerzahlung mit den Sozialversicherungsabgaben, so ergibt sich, dass von jedem € Lohnzuwachs schon ab einem zu versteuerndem Jahreseinkommen von € 10.000,- 45,5% an Abgaben einbehalten werden. Derartig hohe Grenzabgaben verhindern Vollzeit Arbeitsplätze. Hinzu kommt der unsystematische und insgesamt nicht mehr progressive Verlauf des kombinierten „Grenzabgabensatzes“ aufgrund des unkoordinierten Zusammenwirkens von Sozialversicherung und Einkommensteuer: Er nähert sich in der Einkommensgruppe € 25.000,- bis € 38.000,- 50%, um dann wieder – nach Überschreiten der Höchstbeitragsgrundlage – etwas zu sinken (vgl. *Übersicht 1*).

2.4 Die Abgabenstruktur ist beschäftigungs- und wachstumsfeindlich, diskriminiert KMU

Neueste empirische Erkenntnisse der OECD untermauern die Vermutung, dass die österreichische Abgabenstruktur wachstumshemmend ist. Die hohe Belastung des Faktors Arbeit und der frühe Progressionsbeginn stellen einen negativen Beschäftigungsanreiz dar. Die hohe Besteuerung schon niedriger Arbeitseinkommen begrenzt den Spielraum, durch Abgaben die Spreizung der Nettoeinkommen relativ zu Bruttoeinkommen zu verringern.

Der Anteil der Umweltsteuern, die externe Kosten in das Wirtschaftlichkeitskalkül einbauen, ist bis 2004 steigend, heute aber geringer als 2004 und niedriger

als in der EU-15. Der Anteil der vermögensbezogenen Abgaben am Steueraufkommen ist in Österreich niedriger als in der EU oder im OECD-Schnitt und deutlich sinkend.

Die effektive Grenzbelastung im Bereich der Unselbständigen liegt durch die Sechstelbegünstigung deutlich niedriger als die Tarife, so dass die „gefühlte“ Belastung höher ist als die tatsächliche. Die maximale Grenzbesteuerung für einkommensteuerpflichtige Betriebe und Einzelunternehmen ist deutlich höher als für Körperschaftsteuerpflichtige juristische Personen und mit 50% international hoch.

3. Neue Herausforderungen im Steuersystem berücksichtigen

3.1 Neutral oder zielorientiert?

Der Zweck der Einhebung von Abgaben besteht zunächst in der Finanzierung der Staatsausgaben. Oft wird dabei verlangt, dass Abgaben neutral sein sollen, das heißt, Entscheidungen von privaten Wirtschaftssubjekten möglichst nicht beeinflussen sollen. Dies ist schon aus der reinsten Marktlogik falsch, weil marktwirtschaftliche Entscheidungen selbst nicht optimal sind, wenn sie externe Kosten nicht einbeziehen (zB die Kosten der Umweltverschmutzung) und wenn interne Kosten sich nicht in internen Erträgen niederschlagen, weil etwa Weiterbildung und Forschung auch anderen Firmen zB via Arbeitsplatzwechsel zugute kommen. In diesen Fällen muss der Staat durch administrative Maßnahmen (Verbote, Gebote, Normen) oder durch Steuern und Subventionen das optimale Ergebnis erst selbst her stellen. Aktivitäten mit externen Effekten sind in der Wissensgesellschaft sehr häufig, ebenso in hoch entwickelten Volkswirtschaften, die an die Umwelt- und Klimagrenzen stoßen.

Hinzu kommen neue wirtschaftliche Herausforderungen wie Globalisierung und Alterung, die ebenfalls staatliches Handeln erfordern. Die tendenzielle Unterbeschäftigung in der europäischen Wirtschaft – aktuell verschärft durch die Finanz- und Konjunkturkrise – macht Beschäftigung und Wachstum zu den zentralen Zielen der Wirtschaftspolitik.

Es wäre teuer, einerseits im Steuersystem den Unternehmen Kosten aufzulegen, die die Nachfrage nach Arbeit reduzieren, und auf der anderen Seite staatliche beschäftigungsfördernde Maßnahmen zu finanzieren, die den Nachfrageausfall wieder ausgleichen. Ebenso ist es ein erheblicher und unnötiger Aufwand, die Nutzung von Energie im Vergleich zu ihren gesellschaftlichen Kosten zuerst durch niedrige Preise zu forcieren und dann durch Verbote den Energieverbrauch wieder zu reduzieren.

3.2 Welche Ziele können durch Steuern begünstigt werden?

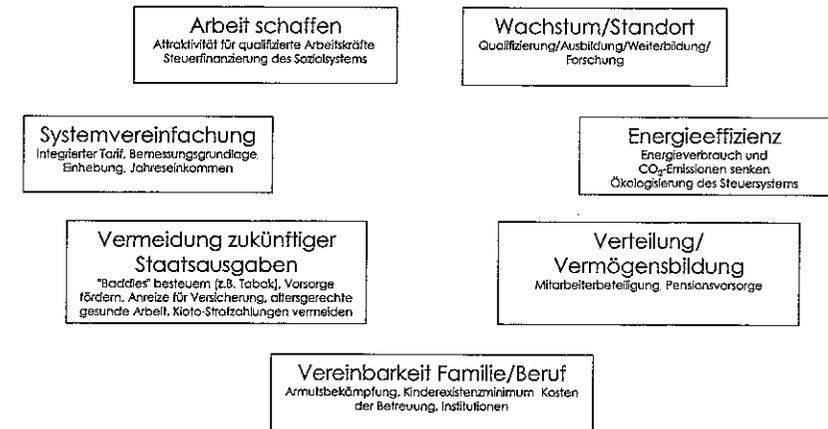
Das Steuer- und Abgabensystem kann und soll die wirtschaftspolitischen Ziele proaktiv unterstützen. Wenn die öffentliche Hand rund 40% der Wirtschaftsleistung für sich beansprucht, so soll sie damit auch Beschäftigung, Wachstum und Erreichbarkeit von Klimazielen fördern.

Die Ziele werden in *Abbildung 1* aufgelistet, die fünf wichtigsten sind:

- Wachstum forcieren und Standort stärken,
- Forschung, Bildung, Weiterbildung forcieren (Wachstumspfad heben),
- Beschäftigung und Erwerbsneigung erhöhen (Arbeit schaffen),
- Ökologisierung des Steuersystems; Energieeffizienz steigern,
- Soziale Asymmetrien und Armut verringern (Verteilung/Vermögensbildung).

Steuern können diese Aufgaben nicht alleine erfüllen, aber sie sind eine wichtige und vor allem marktkonforme Ergänzung anderer Maßnahmen. So wird ein niedriger Eingangssteuersatz auf den Faktor Arbeit dazu führen, dass Firmen zusätzliche Beschäftigte anstellen bzw dass die steuerliche Barriere für die Ausdehnung einer geringfügigen Beschäftigung für den Arbeitnehmer niedrig ist. Beträgt der Unterschied zwischen Personalaufwand der Firma und Nettolohn des Arbeitnehmers hingegen 100%, ist das beschäftigungsfeindlich.

Abbildung 1: Volkswirtschaftliche Ziele eines Steuersystems



3.3 Partikularitätsfalle vermeiden

Die Berechtigung von Steuern darf darüber hinaus nicht getrennt für jede Steuer und jede Aufgabe diskutiert werden (Partikularitätsfalle). Nicht-systemische, partikuläre Diskussionen reduzieren die Rationalität und die Effizienz von Gesamtabgabensystemen und Abgabenreformen. Jede Diskussion, ob ein bestimmter Tatbestand Alterungsfolgen, Umweltschutz, Armutsbekämpfung, Gesundheit, Sport durch einen zusätzlichen Prozentpunkt der Wirtschaftsleistung finanziert werden soll, endet angesichts des „Reichtums“ Österreichs und der Dominanz der Eigeninteressen in jeder Einzelbetrachtung mit einer Zustimmung. Aber wenn man

die zusätzlichen Ausgabenpositionen zusammen zählt, führt das zu einer deutlich höheren Steuerbelastung, die Wertschöpfung und Beschäftigung behindern kann.

4. Zur Tarifreform

Für die Entlastung des Faktors Arbeit gibt es die Optionen, erstens die **Tarifzonen** zu verschieben (um die Inflation auszugleichen), zweitens den **Steuersatz** zu senken und drittens die **Sozialversicherungsbeiträge** zu reduzieren. Die Besteuerung setzt heute bei € 10.000,- zu versteuerndem Jahreseinkommen mit 38 1/3% ein, Jahreseinkommen zwischen € 25.000,- und € 51.000,- unterliegen einem Steuersatz von 43,6%, darüber gilt der Spitzensteuersatz von 50%. Sozialversicherungsbeiträge sind im Großen und Ganzen proportional und für Bruttoeinkommen zwischen der Geringfügigkeitsschwelle (€ 350,-) und der Höchstbeitragsgrundlage (€ 3.930,- pro Monat) zu zahlen (*Übersicht 1*).

Verschiebt man die Tarifzonen im Ausmaß der Inflation, so muss man sie für die 2005 fixierte erste und zweite Schwelle um jeweils 12% erhöhen. Die Grenze, ab der der Höchststeuersatz gilt, liegt seit 1989 bei € 51.000,-; man müsste sie daher um 60% auf € 80.000,- anheben. Dieser „**Inflationsausgleich pur**“ allein kostet für Arbeitnehmer und Pensionisten ca € 1,9 Mrd, inklusive Selbständige etwas mehr als € 2 Mrd.

Bezüglich der Senkung der **Tarifsätze** gehen alle WIFO-Vorschläge davon aus, sie bei den unteren Stufen stärker zu reduzieren, um die gestiegene Spreizung der Brutto-Einkommen zu begrenzen und Beschäftigung in besonders lohnreagiblen Bereichen zu schaffen. Eine billige Variante ist es, den Eingangssteuersatz um zwei Prozentpunkte und den mittleren Tarifsatz um einen Prozentpunkt zu senken und den Spitzensteuersatz konstant zu lassen („2,1,0-Variante“). Eine mittlere Entlastung brächte die „3,2,1-Variante“, am teuersten wäre die „4,3,2-Variante“. Diese Optionen kosten ein bis € 2 Mrd, wobei jeder Prozentpunkt in der untersten Tarifzone etwa € 350 Mio kostet, in der mittleren € 125 Mio und in der obersten Tarifzone € 50 Mio (wieder auf Arbeitnehmerseite, mit Aufschlägen von 10% bis 20% für Selbständige).

Will man das unterste Drittel der Einkommensbezieher, das derzeit keine Lohn- und Einkommensteuer zahlt, auch entlasten, so muss man die **Sozialversicherungsbeiträge** senken: Krankenversicherungs-, Arbeitslosen- und/oder Pensionsversicherungsbeiträge; wobei hier nicht an eine parallele Senkung der Leistungen gedacht ist, sondern eine stärkere Steuerfinanzierung der Sozialversicherung unter Beibehaltung der organisatorischen Selbstverwaltung. Dies kann durch eine Reduktion des proportionalen Satzes um einen oder zwei Punkte oder durch einen Freibetrag geschehen, der bei höheren Einkommen eingeschliffen wird. Abgabensenkungen dieser Art kosten ca € 1 bis € 2,5 Mrd.¹

Will man alle drei Ziele erreichen – vollständiger Inflationsausgleich, Senkung der Tarifsätze zur Herbeiführung einer realen Entlastung sowie Einbezug auch der niedrigen Einkommen –, so ergeben sich Steuerausfälle **zwischen € 4 und € 5 Mrd.**

1 Eine Senkung der Arbeitnehmerbeiträge für niedrige Einkommen zur Arbeitslosenversicherung hat es 2008 bereits gegeben

Übersicht 1: Grenzbelastung der Lohneinkommen

Zu versteuerndes Jahreseinkommen in €	Grenzsteuersatz	Effektiver Grenzsteuersatz	Effektive Grenzbelastung
Bis 4.886	0%	0%	0%
4.887 bis 10.000	0%	0%	17,93%
10.001 bis 25.000	38,33%	33,71%	45,56%
25.001 bis 38.638	43,60%	38,23%	49,24%
38.639 bis 51.000	43,60%	38,23%	38,23%
Ab 51.000	50,00%	43,71%	43,71%

Selbst „sparsame“ Versionen, die etwa auf einen vollständigen Inflationsausgleich verzichten, sind schwer unter € 4 Mrd erreichbar. Mit Beträgen um € 2 Mrd, wie sie sowohl in der alten Regierung als auch in den Koalitionsverhandlungen diskutiert werden, kann es nur einen Inflationsausgleich geben, auch wenn dieser durch eine Kombination von geringfügigen Verschiebungen der Tarifzonen und kleinen Tarifsatzsenkungen „geteilt“ wird. In allen Varianten mit einem Volumen von € 2 Mrd fehlt eine Entlastung der niedrigsten Einkommen und eine Senkung des Spitzensteuersatzes.

4.1 Senkung des Spitzensteuersatzes für Kleinbetriebe, Auslaufen der Sechstelbegünstigung

Ein wichtiges Reformziel wäre es, die Sechstelbegünstigung² langsam auslaufen zu lassen. Sie führt erstens zum Auseinanderklaffen zwischen dem **tatsächlichen** und dem **nominellen** (und „gefühlten“) Höchststeuersatz und zweitens – da sie nur für unselbständig Beschäftigte gilt – zu einer **Differenz** zwischen Arbeitnehmern auf der einen Seite und Selbständigen und Personengesellschaften auf der anderen Seite.

Eine Option wäre, die Sechstelbegünstigung durch einen **zusätzlichen** Freibetrag für das 13. und 14. Gehalt zB von € 5.000,- zu ersetzen, darüber hinaus gehende Sonderzahlungen aber voll zu besteuern. Das hat zur Folge, dass für niedrige und mittlere Einkommen die **Sechstelbegünstigung weitgehend erhalten** wird. Mit steigendem Einkommen gleichen sich Effektiv- und Tarifsatz immer mehr an. Senkt man den Spitzensteuersatz um drei Prozentpunkte, die Sozialversicherungsbeiträge um einen Prozentpunkt und verschiebt man die Tarifgrenzen nur um die halbe Inflation (6% bzw 30%), so kostet dies **€ 4,3 Mrd.** Das Attraktive an diesem Vorschlag liegt darin, dass man auf diese Weise den gleichen Grenzsteuersatz für

2 Die Besteuerung des 13. und 14. Monatsgehaltes, dh der Sonderzahlungen für Urlaubs- und Weihnachtsgeld, erfolgt mit einem Steuersatz von 6% (sofern die Zahlung über dem Freibetrag von € 620,- jährlich liegt)

Unselbständige, Selbständige und Personengesellschaften erreicht (in der obersten Tarifstufe 47%), wobei alle wegen des zusätzlichen Freibetrages effektiv weniger zahlen als vor der Reform.

Die absolute Entlastung nach diesem Vorschlag steigt von € 500,- im Bereich von Einkommen unter € 1 000,- im Monat auf über € 1.000,- zwischen € 2.000,- und € 6.000,- und sinkt dann wieder stark (bei € 10.000,- tritt eine minimale Belastung ein). Die prozentuelle Entlastung sinkt ziemlich monoton von 10% auf 2% bei € 6.000,- und versiegt dann.

Der Verlauf dieses neuen Einkommensteuertarifs ist nicht ohne Kanten, und auch die Nicht-Entlastung von Monatseinkommen über € 10.000,- kann als Problem gesehen (aber auch korrigiert) werden. Die Variante ist aber eine durchaus **attraktive Ausgangslage** für weitere Adaptierungen. Der Spitzensteuersatz liegt nun bei 47%, die effektive Belastung ist bis € 10.000,- Monatseinkommen niedriger als bisher. Diese Lösung kann genutzt werden, um die **effektive Besteuerung** von Unternehmen und Arbeitnehmern **zusammenzuführen**. Es können aber auch **gewünschte Differenzierungen** aufrechterhalten werden - etwa durch einen geringeren Freibetrag für das „Jahressechstel“ bei Personengesellschaften und Selbständigen mit dem Argument der größeren Gestaltungsmöglichkeiten.

5. Zur Standortförderung

Das Steuersystem soll Österreich **attraktiver für Unternehmen** machen - besonders für KMU, Headquarter und Forschungszentralen - und damit Wachstum und Beschäftigung sichern. Im Bereich der Kapitalgesellschaften ist der Wirtschaftsstandort durch den KöSt-Satz von 25% und die Gruppenbesteuerung attraktiv. Bei Einzelunternehmen und Personengesellschaften kommt hingegen ein Spitzensteuersatz von 50% zum Tragen, der höher ist als der effektive Spitzensteuersatz bei Arbeitnehmern, aber auch bei Kapitalgesellschaften.

Eine Reformoption zur Verbesserung der Rechtsformneutralität zwischen Kapitalgesellschaften und einkommensteuerpflichtigen Unternehmen ist einerseits die **Übernahme** der einkommensteuerpflichtigen Unternehmen in das System der Körperschaftsteuer. Eine zweite Möglichkeit wäre, die **Wahlfreiheit** zuzulassen, so dass sich jedes Unternehmen entscheiden kann, ob es (für eine bestimmte Zeit verpflichtend) nach dem KöSt-System besteuert werden will.

Die Einführung einer **einheitlichen Arbeitgeberabgabe** für alle **lohnabhängigen Abgaben** des Arbeitgebers würde insbesondere eine Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlage, des Instanzenzuges und der Einhebungsstellen bringen und dadurch erhebliche Verwaltungseinsparungen für Unternehmen und öffentliche Verwaltungen erzeugen. Die WKO schätzt das Einsparungspotenzial im Bereich der Lohnverrechnung mit € 100 bis € 150 Mio. Die Senkung des Abgabensatzes von derzeit 29% (für Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung und Kommunalabgabe) würde eine Senkung der Lohnnebenkosten und eine Entlastung der Unternehmen bringen. Eine **Senkung** um einen Prozentpunkt kostet ca € 500 Mio.

Die steuerliche Forschungsförderung liegt in Österreich relativ zu anderen Ländern nur noch im **Mittelfeld** und ist außerordentlich kompliziert geregelt. Ein mutiger Schritt wäre, sie auf eine einzige Fördermöglichkeit (die Forschungsprämie)

zu beschränken, dafür den sachlichen Umfang zu vergrößern³ und die Prämie von **8% auf 12%** zu erhöhen.⁴ Diese Maßnahme würde € 200 bis 300 Mio kosten und Österreich zu einem attraktiven Standort für Headquarter und Forschungszentralen machen. Firmengründungen vor allem im innovativen Bereich sollten forciert werden, eventuell durch eine höhere Forschungsprämie oder die Befreiung des ersten Vollzeitbeschäftigten von den Sozialversicherungsabgaben.

6. Optionen zur Gegenfinanzierung

6.1 Zum Volumen und Optionen zur Ausweitung

Die bisherige Vorgabe der alten Regierung war ein **Entlastungsvolumen** von € 3 Mrd, von dem weniger als € 2 Mrd auf die Senkung der Lohn- und Einkommensteuer entfallen sollten. In den Koalitionsvereinbarungen sind dafür € 2,2 Mrd vorgesehen. Die oben dargestellten Berechnungen zeigen jedoch, dass mit diesem Volumen **keine Entlastung** für alle Einkommensstufen möglich ist, sondern nur die Abgeltung der „kalten Progression“ seit der letzten Festlegung der Tarifstufen.

Die Optionen für ein höheres Entlastungsvolumen sind die folgenden:

- Durchforstung der Aufgabenseite des Budgets (Staatsreform, Verwaltungsreform etc);
- Streichen von Ausnahmen in der Steuergesetzgebung (zB Alleinverdienerabsetzbetrag für kinderlose Paare);
- Gegenfinanzierung der Senkung arbeitsbezogener Abgaben durch Erhöhung anderer Abgaben;
- Privatisierung (serlöse) etwa in der Zwischenperiode, bis die Gegenfinanzierung greift;
- höhere Verschuldung.

Zentrale Aufmerksamkeit bei der Gegenfinanzierung liegt immer in der Einhebung neuer Steuern oder der Erhöhung von Steuern. Das soll nicht darüber hinwegtäuschen, dass Gegenfinanzierung besonders auch durch **Streichung von Ausnahmen**, durch Steuervereinfachungen und durch **Einsparungen bei Ausgaben** nötig ist.

6.2 Umweltsteuern

Umweltsteuern sind theoretisch attraktiv, weil sie externe Kosten in den Entscheidungsprozess der Haushalte und Unternehmen einbeziehen. Sie sind angesichts des absehbaren Defizits bei den Umwelt- und Klimazielen - gemeinsam mit nicht-steuerlichen Maßnahmen - absolut notwendig. Die Umweltsteuern haben in Österreich seit Beginn der neunziger Jahre an Bedeutung gewonnen, liegen jedoch

³ ZB Prototypen einbeziehen, für Auftragsforschung die Höchstgrenze erhöhen oder aufheben

⁴ Bei einkommenssteuerpflichtigen Unternehmen wäre ein Forschungsfreibetrag von 30% bis 35% äquivalent.

heute gemessen an ihrem Anteil am BIP mit 2,6% niedriger als 2004 (2,9%). Auch der Anteil der Ökosteuern am Steueraufkommen ist in Österreich mit 5,9% niedriger als im Durchschnitt der EU-15 (6,7%). **Allein eine Rückführung auf ihren früheren Anteil und eine Angleichung an den EU-Schnitt würde rechnerisch ein Aufkommen von einer halben bzw € 1 Mrd bedeuten.**

Für die Aufbringung eines Zusatzaufkommens aus Umweltsteuern in Höhe von € 1 Mrd sind drei alternative Optionen (die auch in jeweils reduzierten Varianten miteinander kombiniert werden könnten) denkbar:

- Die Mineralölsteuer auf Treibstoffe könnte um 10 Cent je Liter erhöht werden. Der Benzinpreis würde - gemessen am Durchschnitt der Bruttopreise der letzten Monate - noch immer etwas niedriger als in Deutschland und Italien liegen (der Dieselpreis etwa gleich hoch).
- Eine CO₂-Steuer auf fossile Energieträger in der Höhe von 30 €/t CO₂ ergibt ein Steueraufkommen von € 1 Mrd, auch unter der Annahme, dass - wie bei den derzeit gültigen Energieabgaben - etwa ein Drittel des Steueraufkommens an energieintensive Unternehmen rückvergütet wird.
- Die Elektrizitätsabgabe könnte um 2,75 Cent/kWh (von bisher 1,5 Cent/kWh) angehoben werden.

6.3 Vermögensbezogene Abgaben

Die Steuerstruktur in Österreich unterscheidet sich von der Struktur anderer Länder durch einen geringen und stark sinkenden Finanzierungsbeitrag der vermögensbezogenen Abgaben. In Österreich wurden Vermögensteuer, Wertpapiersteuer, Börsenumsatzsteuer und nun 2008 auch die Erbschafts- und Schenkungssteuer abgeschafft und die Stiftungen steuerlich begünstigt. Es verbleiben als größte Positionen die Grundsteuer, die Grunderwerbssteuer und die Gesellschaftssteuer.

Die Grundsteuereinnahmen halten mit dem Immobilienvermögen nicht Schritt, weil bei konstant bleibendem Steuersatz der Einheitswert nicht an den Marktwert angepasst wird. Selbst bei der Gewährung großzügiger Ausnahmeregelungen (zB für Eigenheime, Land- und Forstwirtschaft, Betriebsgründe) und einem deutlich **niedrigeren Steuersatz** (zB 0,5% statt derzeit 1%) und der Erfassung von nur **90% des Marktwertes** können heute zusätzliche Einnahmen von bis zu € 1 Mrd erzielt werden. Diese können zur **Reduktion der Kommunalabgabe** (die auf der Gemeindeebene den Faktor Arbeit belastet) oder zur Finanzierung einer **größeren Tarifreform** verwendet werden. Die Einnahmen wären relativ stabil und langfristig ergiebig und könnten auf der Gemeindeebene auch Ausgaben (verpflichtendes Kindergartenzugang, Zusatzlehrer) mitfinanzieren, für die bisher der Bund aufkommen musste (Berücksichtigung im Finanzausgleich). Eine Umwandlungssteuer (bei Umwandlung zB in Bauland) ist eine weitere Option.

Die Besteuerung von realisierten Vermögenszuwächsen könnte sich an der deutschen Neuregelung orientieren und **Veräußerungsgewinne** unabhängig von der Behaltedauer mit einem Kapitalertragsteuersatz von 25% besteuern (parallel zum KEST-Satz für Zins- und Dividendeneinkünfte). Sinnvoll scheint es, nur **realisierte Veräußerungsgewinne** zu besteuern, dies nur ab dem Stichtag der Einführung der Vermögenszuwachssteuer, Veräußerungsverluste innerhalb der gleichen Ein-

kunftsart gegenzurechnen. Selbst genutztes **Wohnungseigentum** und **Altersvorsorge** sind in angemessenem Ausmaß **auszunehmen**. Selbst in diesem Fall sind Beträge in der Höhe von € 200 Mio in den ersten Jahren und mit steigender Tendenz zu erwarten.

6.4 Verbrauchssteuern

Bei den speziellen Verbrauchssteuern besteht wegen ihres insgesamt großen Anteils am Steueraufkommen ein Gegenfinanzierungspotenzial. Sie besteuern oft Tatbestände, die der Staat begrenzen will, weil sie negative gesellschaftliche Effekte haben („Baddies“). Ihre Erhöhung und Verwendung zur Senkung der arbeitsbezogenen Abgaben erbringt daher eine doppelte Dividende. Spezielle Verbrauchssteuern haben zwar unerwünschte Wirkungen auf Inflation und Verteilung; letztere können allerdings gerade zum Zeitpunkt einer Steuerreform im Gesamtsystem berücksichtigt werden, etwa durch eine stärkere Entlastung bei niedrigen Einkommen. Insbesondere eignen sich zB eine Erhöhung der Tabaksteuer, die Erhöhung der Wein-, Bier- oder Alkoholsteuer sowie der Glückspielabgabe. Durch die stärkere Nutzung dieser Steuern sind Einnahmen von rund € 700 Mio denkbar, ohne dass ein betroffenes Gut teurer als im Ausland wird.

6.5 Streichung von Ausnahmen und Begünstigungen

Durch Streichung von Ausnahmen und Begünstigungen ist ebenfalls eine halbe Mrd Euro realisierbar. Dazu zählen etwa die Beseitigung der Steuerfreiheit für die ersten zehn Überstunden, die Kürzung der Sonderausgaben, die Beseitigung des Alleinverdienerabsetzbetrages für Kinderlose oder die Begünstigung von Stock Options.

7. Zusammenfassung

Ausgangspunkt für die künftige Steuerreform ist die Notwendigkeit einer strukturellen Reform im österreichischen Abgabensystem. Eine **anspruchsvolle Reform** für die Ziele Wachstum, Beschäftigung und Standort sowie für ökologische und soziale Ziele sollte angestrebt und **deutliche Vereinfachungen** im System könnten erreicht werden. Ein glaubwürdiges, so weit wie möglich konsensual erarbeitetes und an den wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Zielen orientiertes Abgabensystem - kombiniert mit einer wachstums- und beschäftigungsorientierten Ausgabenstruktur - hilft die Herausforderungen der Globalisierung zu bewältigen und gleichzeitig steigende Einkommen sowie soziale und ökologische Ziele zu erreichen. Wenn nicht alles in einem Schritt möglich ist, sollte doch ein Konsens über den Weg bestehen und bei der nächsten Reform die nächsten Schritte erfolgen.

Das **Entlastungsvolumen des Faktors Arbeit** sollte deutlich höher sein als in den bisherigen Vorgaben in den Koalitionsverhandlungen. Vorschläge, die wichtige Ziele der Reform berücksichtigen und insbesondere den Faktor Arbeit substanzial entlasten, kosten mindestens € 3 bis € 3 ½ Mrd, anspruchsvollere Vorschläge

€ 4 bis € 5 Mrd. Hinzu kommen noch mindestens € 1 Mrd für Standort/Unternehmen und für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie hinzu.

Wenn das Budgetdefizit nicht erhöht werden soll, kann eine Gegenfinanzierung auf zumindest drei Wegen erfolgen: (i) Einsparungen bei Staatsausgaben, (ii) Streichung von Ausnahmen im Steuerrecht und (iii) Erhöhung anderer Steuern. Eine vorübergehende Finanzierungslücke durch späteres Inkrafttreten einer Gegenfinanzierung kann auch aus Einmalerträgen durch Privatisierungen geschlossen werden. Weitere **Einsparungen** durch Staats- und Verwaltungsreform, Haushaltsrechtsreform sowie Durchforstung der bisherigen Staatsausgaben sind notwendig, doch wird dieser Spielraum auch für zusätzliche Zukunftsausgaben beansprucht. Eine Gegenfinanzierung innerhalb des Steuerbereichs bietet sich bei **vermögensbezogenen Abgaben** (Grundsteuer und Vermögenszuwachssteuer) sowie durch **Ökosteuern** an. Gegenfinanzierungen durch höhere Steuern auf den Konsum von Tabak und Alkohol sowie auf Glücksspiel haben Doppeldividenden.

Systemreformlinien, die in der kommenden Steuerreform mitgedacht und beschritten werden können, sind folgende:

- Schaffung eines **integrierten Tarifes**, indem Sozialversicherungsbeiträge und Einkommensteuer nach dem gleichen System und vielleicht sogar mit einem einzigen Abgabensatz eingehoben werden. Zwischenschritte sind eine einheitliche Bemessungsgrundlage für Sozialabgaben und Lohnsteuer und die Konstruktion eines Tarifs, bei dem Durchschnittsabgaben und Grenzabgaben einen nachvollziehbaren glatten Verlauf haben, der der Absicht des Gesetzgebers entspricht, an Stelle der bisherigen zufälligen Sprünge.
- Die Abschaffung der Sechstelbegünstigung, die das heute vorhandene Auseinanderklaffen von effektiver Belastung auf der einen Seite und tariflicher (und gefühlter) Grenzbelastung auf der anderen Seite beendet sowie Unterschiede in der Besteuerung von Unternehmen und Arbeitnehmern beseitigt. Ein Zwischenschritt wäre, die Sechstelbegünstigung stärker als bisher sozial zu staffeln, also für höhere Einkommen einzuschränken, und dafür den Einkommensteuer-Spitzenatz zu senken
- Die Zusammenfassung aller **lohnabhängigen Unternehmerabgaben** in eine einzige Abgabe, mit einer eventuell über den Personalaufwand hinaus erweiterten Bemessungsgrundlage, beginnend mit Ausgaben für Vermietung und Verpachtung zuzüglich zur Lohnsumme.

Literaturverzeichnis

Aiginger, K./Handler, H./Schratzenstaller, M./Tichy, G., Ziele und Optionen der Steuerreform: Plädoyer für einen anspruchsvollen Ansatz, Oktober 2008

Bach, St., „Koalitionsvertrag: Belastungen durch Mehrwertsteuererhöhung werden nur zum Teil durch Senkung der Sozialbeiträge kompensiert“, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW-Wochenbericht 72(47), (2005) 705-714

Becker, W./Brok, S./Deutsch, K. G./Zipfel, F., „Improving the quality of public finances - the road ahead“, Deutsche Bank Research, Current Issues, February 2008, 2-21

Bernardi, I., „Tax reforms in Europe: Objectives and some critical issues“, in: Banca d'Italia, Tax policy, Public Finance Workshop, Perugia, April 200, 491-502

Breuss, F./Kaniovski, S./Schratzenstaller, M., Steuerreform 2004/05, Maßnahmen und makroökonomische Effekte, WIFO Monatsberichte, 77(8), (2004) 627-643

Bruckner, K. E., „Neue Ideen für eine attraktive Unternehmensbesteuerung - Zinssenkung für das Eigenkapital“, in *Aiginger, K./Farnleitner, H./Koren, St./Raidl, C./Stadler, W.* (Hrsg), Impulse für das Unternehmen Österreich: Eine Experten-Agenda zur Zukunftssicherung, Wien, Frankfurt, (1999) 180-192

Bruckner, K. E., Memorandum 2008 der Kammer der Wirtschaftstreuhänder für die Steuerreform 2010, Wien 2008, <http://www.kwt.or.at/de/PortalData/2/Resources/downloads/presse/KWT-Steuermemorandum-2008-fuer-Steuerreform-2010.pdf>

Bundeskanzleramt, „Regierungsprogramm für die 23. Gesetzgebungsperiode“, Wien (2007)

Ditz, J./Lehner, G./Kanduth-Kristen, S./Achatz, M., Eine große Steuerreform für Österreich: Entlastung - Vereinfachung - Soziale Fairness, Wien 2008, <http://www.juliusrabstiftung.at/Content.Node/positionen-studien/aktuell/aktuell.php>

European Commission, Taxation trends in the European Union, Brüssel (2007)

Goulder, I. H., „Environmental taxation and the double dividend: a reader's guide“, International Tax and Public Finance, 2 (1995)

Guger, A./Knittler, K./Marterbauer, M./Schratzenstaller, M./Walterskirchen, E., Analyse alternativer Finanzierungsformen der sozialen Sicherungssysteme, WIFO (2008)

Johansson, Å./Heady, Ch./Arnold, J./Bryson, B./Vartia, I., „Tax and economic growth“, OECD, Economic Department Working Paper 620, July 2008

Journard, I., „Tax systems in European Union countries“, OECD, Economics Department, Working Paper 301, 2001

Köppel, A./Kratena, K./Pichl, C./Schebeck, F./Schleicher, St./Wüger, M., Makroökonomische und sektorale Auswirkungen einer umweltorientierten Energiebesteuerung in Österreich, Studie im Auftrag der Bundesministerien für Umwelt, Jugend und Familie, für Wissenschaft und Forschung sowie für Land- und Forstwirtschaft, Wien (1995)

Kratena, K., Environmental Tax Reform and the Labour Market, Edward Elgar, Cheltenham (2002)

OECD, OECD Jobs Strategy: Lessons from a Decade's Experience, Main Report, Paris (2005)

Pitlik, H./Handler, H./Reiter, J./Pasterniak, A./Kostal, Th., „Effizienz der Ausgabenstrukturen des öffentlichen Sektors in Österreich“, Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, August 2008, unpubliziert

Schratzestaller, M., WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation, Teilstudie 12: Wachstumsimpulse durch die öffentliche Hand, Wien (2006)

Wörgötter, A., OECD Recommendations for Improving Fiscal-federal Relations, in Bauer, H./Handler, H./Schratzestaller, M. (Hrsg), Finanzmanagement im föderalen Staat. Internationale und nationale Reformansätze, Wien - Graz (2006) 70-87

Abstract

JEL-No: H20, H21, H71

Why a structural tax reform can boost growth and employment

National economies face new challenges these days, being globalisation, migration, ageing, climate change and last not least the financial crisis and the economic downturn following. Given that governments „diverts“ about 40% of total value added by raising taxes and social security contributions it is evident that, if this part is levied in a suboptimal way for example taxing wages heavily and environmental damages lightly additional regulations and interventions have then to be implemented, in order to foster employment, growth, a fair distribution or a clean environment.

Public revenues are rather high in Austria; the tax structure is one of the least growth and employment friendly among industrial countries. Environmental taxes are low, as are taxes on property and on „baddies“ (like alcohol, tobacco etc). Therefore a tax reform is recommended which lowers tax rates by more than that amount by which inflation has blown up taxes implicitly. And a tax reform which lowers the burden on wages and small firms would boost economic growth and employment. It would also lower the burden of more interventionist measures like regulations, norms, and public employment programs. A tax reform which is restricted to a gross volume of three billion € however, does little more than give money back accrued by government via inflation. Marginal tax rates on labour remain about 45% at very low incomes, in fact for all full-time incomes. A tax wedge about 40% even for very low part-time incomes will continue to prevent legal, flexible employment.

