

WARUM AUS STEUERLICHER SICHT EINE WERTSCHÖPFUNGSABGABE SINNVOLL IST

1. Einleitung	72
2. Was heißt Wertschöpfung?	72
3. Die Schieflage in der Abgabenbelastung von Arbeit und Kapital	75
4. Stabilisierung der Einnahmen.	79
5. Modelle für eine Wertschöpfungsabgabe	80
6. Umverteilung der Abgabenbelastung nach Branchen.....	81
7. Schlussbemerkung	82

Auszug aus WISO 2/2008

isw

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Gruberstraße 40–42

A-4020 Linz, Austria

Tel.: +43(0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

E-Mail: wiso@akooe.at

Internet: www.isw-linz.at

Franz Gall

**Stv. Abteilungsleiter
der Abteilung
Wirtschaftspolitik der
Kammer für Arbeiter
und Angestellte für
Oberösterreich**

1. Einleitung

Die Einführung einer Wertschöpfungsabgabe, das heißt die Berechnung von Sozialabgaben der Dienstgeber von der gesamten Wertschöpfung und nicht nur von der Lohn- und Gehaltssumme, ist seit Jahrzehnten in Diskussion.

*Studien
sprechen für
Wertschöpfungs-
abgabe, aber ...*

Wesentliche Meilensteine waren eine Studie der Grundsatzabteilung des Bundesministeriums für soziale Verwaltung¹ und der Gesetzesentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zu einem Wertschöpfungsabgabegesetz aus dem Jahr 1988².

In den 90er-Jahren befasste sich eine Studie des Wirtschaftsforschungsinstitutes mit den Auswirkungen eines konkreten Modells³ und die Steuerreformkommission des Bundesministeriums für Finanzen machte im Jahr 1998 einen Vorschlag⁴. Im Jahr 2006 befasste sich eine WIFO-Studie mit einer Wertschöpfungsabgabe als Finanzierungsbasis für die gesetzliche Krankenversicherung⁵ und aktuell wird sie vom WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Soziales und Konsumenten als eine Alternative in der Finanzierung von öffentlichen Sozialausgaben untersucht.

*... keine
Fortschritte auf
politischer
Ebene*

Auf politischer Ebene ergaben sich jedoch bisher keine Fortschritte, obwohl die Fakten, die für eine derartige Finanzierungsform sprechen, nicht geleugnet werden können. Vielleicht stehen derzeit die Chancen in der Diskussion über die anstehende Steuerreform besser.

2. Was heißt Wertschöpfung?

Die gesamte Wertschöpfung eines Unternehmens setzt sich zusammen aus:

der Lohn- und Gehaltssumme,
+ den Dienstgeberbeiträgen von der Lohn- und Gehaltssumme,
+ den Gewinnen (– Verlusten),
+ den Abschreibungen von Maschinen, Gebäuden und Anlagen,
+ den Fremdkapitalzinsen, Mieten und Pachten,
+ den indirekten Steuern (– Subventionen)

= Wertschöpfung

Die Wertschöpfung setzt sich also grundsätzlich neben den Einkommen der Beschäftigten eines Unternehmens auch aus den Einkommen, die als Gewinne den Eigentümern oder als Zinsen etc. den Fremdkapitalgebern bzw. die als Steuern und Abgaben der öffentlichen Hand zufließen, zusammen.

Wird die Wertschöpfung eines Unternehmens derart ermittelt, so wird von der additiven Methode gesprochen. Bei der subtraktiven Methode werden von den Erträgen eines Unternehmens (vor allem also dem Umsatz) die von anderen Unternehmen erbrachten Vorleistungen (Material, Waren, Energie und sonstige Betriebsaufwendungen) abgezogen.

additive Methode

Lange Zeit wurde diskutiert, ob insbesondere die subtraktive Methode nicht dem EU-Recht widerspräche und möglicherweise als rechtswidrige zweite Mehrwertsteuer anzusehen wäre. Nach der positiven Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes zum italienischen Modell der Wertschöpfungsabgabe, der IRAP, dürften diesbezüglich keine Hindernisse mehr bestehen.

positive EuGH-Entscheidung

Zudem ist anzuführen, dass die immer wieder in die Diskussion gebrachten Einwände, eine Wertschöpfungsabgabe wäre administrativ schwer zu handhaben, nicht wirklich nachvollziehbar sind: Sämtliche Daten aus der Gewinn-und-Verlust-Rechnung eines Unternehmens, die für die Berechnung der Wertschöpfung notwendig sind, sind schon jetzt im EDV-System der Bundesfinanzverwaltung gespeichert. Kompliziert

würde es dann werden, wenn – aus welchen Gründen auch immer – von diesen gespeicherten Daten für die Zwecke der Wertschöpfungsabgabe gravierend abgewichen würde.

Von den oben angeführten Bestandteilen der Wertschöpfung sind zwei in Diskussion, ob sie in die Bemessungsgrundlage einbezogen werden sollen: Es ist fragwürdig, ob die Dienstgeberbeiträge, die ja selbst auch Wertschöpfung darstellen, in die Berechnung einfließen sollen oder nicht. Oder ob indirekte Steuern, die vor allem von Energieunternehmen als Mineralölsteuer und als Energiesteuern abzuführen sind und die von den Konsumenten getragen werden, einbezogen werden. Ihre Einbeziehung hätte wahrscheinlich wirtschaftspolitisch unerwünschte Preiseffekte zur Folge.

*Einbeziehung von
Abschreibungen
umstritten*

Massiv umstritten ist die Einbeziehung der Abschreibungen. Dies ist de facto eine nachträgliche Besteuerung von Investitionen und führte dazu, dass in der politischen Diskussion die Wertschöpfungsabgabe unseriös als „Maschinensteuer“ verunglimpft wurde und wird. Ob von der Einbeziehung der Abschreibungen negative Auswirkungen auf das Investitionsverhalten zu erwarten wären, hängt vom Modell ab, insbesondere von der Höhe des Abgabensatzes. Sollte tatsächlich ein Problem auftreten, könnte dieses durch eine Investitionsbegünstigung im Gewinnsteuerrecht gemildert werden. Wenn aber eine Umverteilung der Abgabenlast durch eine Wertschöpfungsabgabe von arbeitsintensiven auf kapitalintensive Branchen bzw. Unternehmen erfolgen soll – was ja auch als zentrales Argument für sie angesehen wird –, dann müssen die Abschreibungen auch einbezogen werden.

3. Die Schieflage in der Abgabenbelastung von Arbeit und Kapital

*Tabelle: Impliziter Steuersatz inkl. Sozialabgaben 2005
(in Klammern Veränderung seit 1995)*

	Ö	Eurostaaten
Konsum	21,4	19,2
Arbeit	40,9 (+2,2)	38,7
Kapital	23,1 (-2,5)	30,1 (+5,3)
Differenz Arbeit/Kapital	17,8	8,6 %-Punkte

Kapital: Steuern v. Gewinnen, privaten Kapitalerträgen und Vermögen

Quelle: EU; Eurostaaten, gewichteter Durchschnitt

Über die gesamte Volkswirtschaft gerechnet, werden also in Österreich fast 41 Prozent Steuern und Abgaben von den Löhnen und Gehältern berechnet. Es sind dies die Sozialversicherungsbeiträge (Dienstnehmer- und Dienstgeberbeiträge, die konkrete Ansprüche auf konkrete staatliche Sozialleistungen begründen), die Lohnsteuer und weitere lohnsummenbezogene Abgaben (Beitrag zum Familienlastenausgleich, Kommunalsteuer und Wohnbauförderungsbeitrag).

41 % Steuern und Abgaben von Löhnen und Gehältern

Bei den Steuern auf Kapital sind enthalten: die Steuern von den Gewinnen der Kapitalgesellschaften (die Körperschaftsteuer), die Einkommensteuer und die gewerbliche Sozialversicherung der Selbstständigen, die Kapitalertragsteuern auf private Kapitalerträge (Zinsen, Dividenden etc.) und die Steuern von Vermögen.

Bei der Belastung der Arbeit liegt Österreich über dem Durchschnitt der Staaten der Eurozone, bei der Belastung des Kapitals massiv darunter. Im längerfristigen Vergleich ist in Österreich die Belastung der Arbeit seit 1995 um 2,2 Prozentpunkte gestiegen, die von Kapital hingegen um 2,5 Prozent-

*in Ö einer
der größten
Unterschiede zw.
Belastung von
Arbeit und
Kapital*

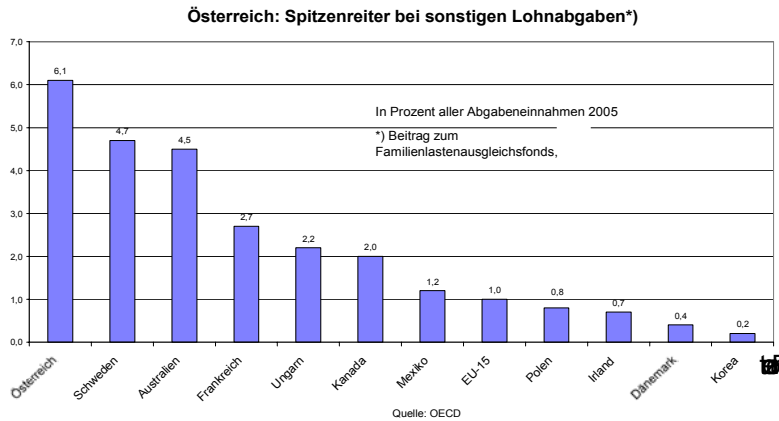
punkte gesunken (entgegen dem gestiegenen Durchschnitt der Eurozone). Mit einer Differenz von fast 18 Prozentpunkten weist Österreich einen der größten Unterschiede bei der Abgabenbelastung von Arbeit und Kapital unter den alten Mitgliedsstaaten der EU auf.

Wesentlich für die hohe Belastung der Arbeit ist der Spitzenwert bei den sonstigen lohnbezogenen Abgaben. Der Beitrag zum Familienlastenausgleich beträgt 4,5 Prozent, die Kommunalsteuer drei Prozent und der Wohnbauförderungsbeitrag ein Prozent (je Hälfte Dienstgeber und Dienstnehmer) der Lohn- und Gehaltssumme.

Derartige Abgaben zur speziellen Finanzierung von bestimmten öffentlichen Ausgaben gibt es in anderen Ländern kaum bzw. gar nicht. Hinzu kommt, dass sie nur von den Löhnen und Gehältern berechnet werden, die damit bezahlten Leistungen jedoch allen Bevölkerungsgruppen zugutekommen. Das heißt, auch Gewerbetreibende und Landwirte bekommen die aus diesen Abgaben finanzierten Leistungen, obwohl deren Einkommen nicht zur Bemessungsgrundlage zählen. Es wäre daher nur logisch und gerecht, dass diese Abgaben in eine Wertschöpfungsabgabe umgewandelt werden.

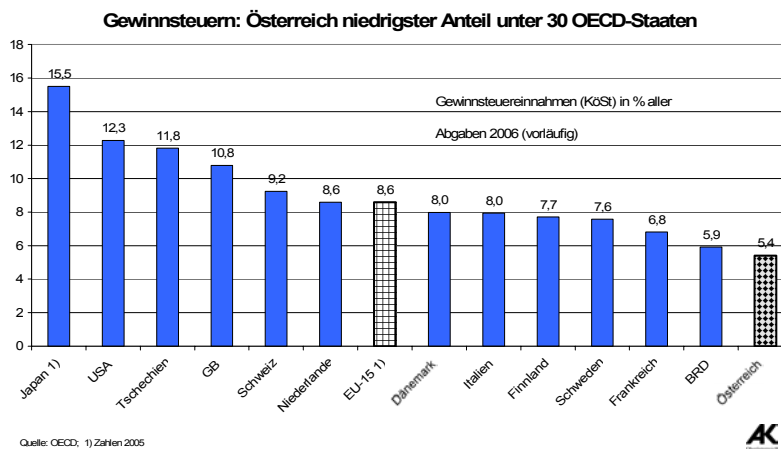
Ein offensichtliches Problem bei den sogenannten Dienstgeberabgaben u. a. ist, dass sie von den Dienstgebern, die sie berechnen und an die Gebietskrankenkassen bzw. Finanzämter abführen, als ihre eigene Steuerleistung betrachtet werden, obwohl sie Abgaben von den Löhnen und Gehältern darstellen und aus der Wertschöpfung des Unternehmens, zu der alle beitragen, geleistet werden.

Franz Gall Warum aus steuerlicher Sicht eine Wertschöpfungsabgabe sinnvoll ist



Ö hat höchsten Anteil an sonstigen Lohnabgaben

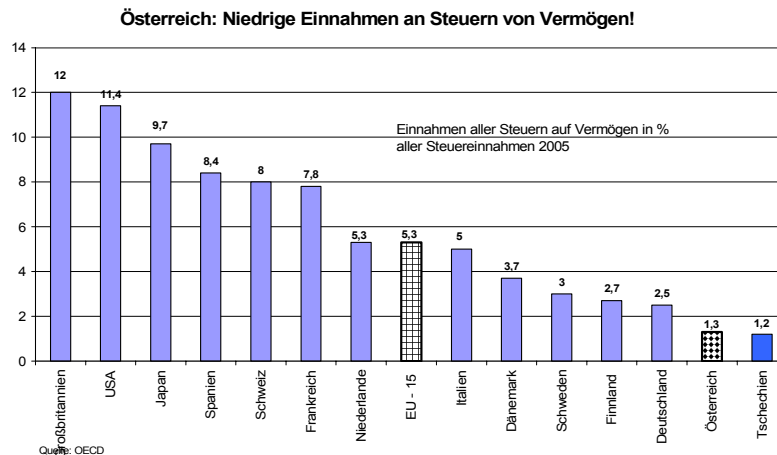
der gesamten Abgabeneinnahmen (das waren 2005: 103 Mrd. Euro) weist Österreich den höchsten Anteil an sonstigen Lohnabgaben aus. Die hier in der Grafik nicht angeführten Mitgliedsstaaten der OECD kennen derartige Steuern nicht. Die niedrigen Abgabenleistungen von Kapital resultieren aus der niedrigen Besteuerung von Gewinnen, der Nutzung der Steuervorteile der eigennützigen Privatstiftung, der Nicht-Besteuerung von Gewinnen aus der Veräußerung von Vermögen außerhalb der Spekulationsfrist etc. und den sehr niedrigen Einnahmen aus Steuern von Vermögen.



Gewinner der Steuerreform 2005 v. a. große Kapitalgesellschaften

Nach der Steuerreform 2005, die den – großen, gewinnträchtigen – Kapitalgesellschaften durch eine Absenkung des Satzes der Körperschaftsteuer von 34 auf 25 Prozent und durch die Einführung der sogenannten „Gruppenbesteuerung“ (sehr großzügige Möglichkeit der konzerninternen Verrechnung von Gewinnen und Verlusten von Konzernunternehmen samt der Berücksichtigung von Verlusten von Auslandstöchtern) eine enorme Steuerentlastung gebracht hat, ist Österreich endgültiges Schlusslicht bei den Einnahmen an Gewinnsteuern (Körperschaftsteuer) unter den 30 Mitgliedsstaaten der OECD.

Es wurde also der Steuersatz massiv gesenkt und gleichzeitig die Bemessungsgrundlage durchlöchert, anstelle Gestaltungsmöglichkeiten (konzerninterne Gewinnverschiebungen in Niedrigsteuerländer bzw. Steueroasen) im internationalen Kontext zu bekämpfen. Das bedeutet, dass die Einnahmen an Körperschaftsteuer – die derzeit zwar wachsen – tatsächlich mit den massiven Steigerungen der Gewinne der großen Kapitalgesellschaften nicht Schritt halten. Noch schlechter sieht es bei der Entwicklung der Einnahmen aus der persönlichen Einkommensteuer der Selbstständigen aus. Trotz Zunahme der Zahl der Selbstständigen stagnieren die Einnahmen aus dieser Steuer⁶.

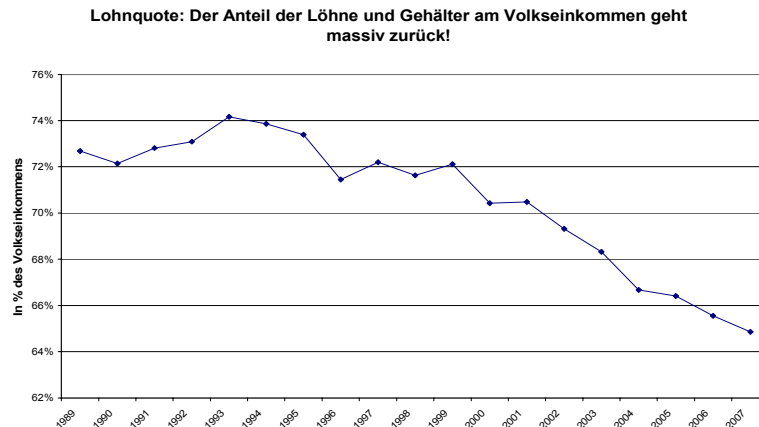


Die Einnahmen an Steuern von Vermögen sind niedrig und entsprechen überhaupt nicht dem Stand und dem Anwachsen der privaten Vermögen. In Österreich gibt es keine Vermögensteuer und Börsenumsatzsteuer mehr. Und die vermögensbezogenen Steuereinnahmen werden durch das – von einer Regierungspartei politisch erzwungene – Auslaufen der Erbschafts- und Schenkungssteuer weiter sinken. Es bleiben also eigentlich nur noch Grundsteuern, die von allen Wohnenden – egal ob Eigentümer oder Mieter – zu tragen sind und die durch eine Nichtreformierung über Jahrzehnte die Eigentümer großer und wertvoller Liegenschaften massiv begünstigen.

4. Stabilisierung der Einnahmen

Dies ist ein weiteres zentrales Argument für eine Wertschöpfungsabgabe. Die Einnahmen der öffentlichen Sozialtöpfe leiden seit Jahrzehnten unter einer Erosion der Einnahmen, weil ihre Einnahmen von den beitragspflichtigen Teilen der Löhne und Gehälter kommen und diese hinter der wirtschaftlichen Entwicklung zurückbleiben. Dadurch wuchsen die Einnahmen an Sozialbeiträgen langsamer als die Wirtschaftsleistung insgesamt. Verdeutlicht wird dies unter anderem durch die Veränderung der Einkommensverteilung zugunsten der Gewinn- und Besitzeinkommen und zulasten der Löhne und Gehälter. Dargestellt wird dies am Rückgang der Lohnquote am gesamten Volkseinkommen.

*Erosion der
Sozialtöpfe ist
Argument für
Wertschöpfungs-
abgabe*



Ursachen für Rückgang der Lohnquote

Ursachen des – auch international feststellbaren – Rückgangs der Lohnquote sind vor allem die gestiegene Arbeitslosigkeit und die Zunahme der sogenannten atypischen Dienstverhältnisse, die es den Arbeitnehmer/-innen und den Gewerkschaften insbesondere in wenig gewerkschaftlich organisierten Branchen schwieriger macht, einen gerechten Anteil am Wohlstandszuwachs zu erstreiten⁷.

WIFO-Berechnungsbeispiel

Das Wirtschaftsforschungsinstitut⁸ hat errechnet: Wäre im Jahr 1978 der Dienstgeberbeitrag in der Krankenversicherung aufkommensneutral in eine Wertschöpfungsabgabe umgewandelt worden, dann wären – je nach Modell – die Einnahmen der gesetzlichen Krankenversicherung im Jahr 2003 um 190 bis 290 Millionen Euro höher gewesen (auch wenn sie in einzelnen Jahren je nach Gewinnlage der Unternehmen schwanken können).

5. Modelle für eine Wertschöpfungsabgabe

Gegenstand der Diskussion und wissenschaftlicher Untersuchungen ist die ganze Bandbreite von der Umwandlung sämtlicher Dienstgeberabgaben bis zu kleinen Modellen wie z. B. nur Einbeziehung des Beitrages zum Familienlastenausgleichsfonds (WIFO 1997) oder des Dienstgeberbeitrages zur Kran-

kenversicherung (WIFO 2006). Arbeiterkammer und ÖGB setzen sich für ein kleines Modell, nämlich für die Umwandlung des Beitrages zum Familienlastenausgleichsfonds ein, wodurch diese Abgabe von derzeit 4,5 Prozent der Lohn- und Gehaltssumme auf ca. 2,5 Prozent der gesamten Wertschöpfung gesenkt werden könnte. Wie hoch dieser – im Umstellungsjahr aufkommensneutrale – Satz tatsächlich ist, hängt natürlich davon ab, wie breit die Bemessungsgrundlage ist (ob alle Wertschöpfungsteile einbezogen sind), wie die Gewinnsituation im Umstellungsjahr ist und ob sonst noch mehr oder weniger begründete Ausnahmen von den einzelnen Wertschöpfungsteilen gemacht werden.

*AK- und ÖGB-
Modell ...*

Ein kleines Modell als Versuch hätte natürlich den Vorteil, die wirtschaftlichen Auswirkungen, insbesondere die Verschiebung der Abgabenbelastung von arbeits- zu kapitalintensiven Unternehmen genau analysieren zu können.

Es wäre damit auch mit der italienischen IRAP vergleichbar. Diese wurde 1998 als Ersatz von Gesundheitsabgaben und der lokalen Einkommensteuer eingeführt und dient der Finanzierung des italienischen Gesundheitswesens. Der Abgabensatz beträgt nach anfänglich 4,25 Prozent nunmehr grundsätzlich 3,9 Prozent, wobei es auch niedrigere Sätze und diverse Ausnahmen gibt.⁹

*... vergleichbar
mit italienischer
IRAP*

6. Umverteilung der Abgabenbelastung nach Branchen

Tendenziell werden arbeitsintensive Unternehmen und Branchen entlastet und kapitalintensive und solche mit einem hohen Selbstständigenanteil stärker zur Finanzierungsleistung herangezogen. Dies ist grundsätzlich ein erwünschter Effekt, da dadurch das Abgabensystem durch die Entlastung des Faktors Arbeit beschäftigungsfreundlicher werden würde.

*tendenzielle
Entlastung von
arbeitsintensiven
Bereichen*

Mehr Abgabenleistung müssten die Land- und Forstwirtschaft, die Energiewirtschaft und das Kredit- und Versicherungsw-

sen erbringen, die Dienstleistungen (mit Ausnahme der unternehmensbezogenen Dienstleistungen) und auch die Sachgütererzeugung würden – in Summe, aber mit unterschiedlichen Ergebnissen je nach Branche – entlastet.¹⁰

7. Schlussbemerkung

würde mehr der Leistungsfähigkeit der Unternehmen entsprechen und ...

Eine Wertschöpfungsabgabe mit einer viel breiteren Bemessungsgrundlage, als derzeit die Löhne und Gehälter darstellen, würde eine relevante Entlastung der Arbeit ermöglichen. Sie würde besser der Leistungsfähigkeit der Unternehmen entsprechen und die derzeitige Verzerrung des Abgabensystems verringern. Die weiterhin günstige Gewinnbesteuerung in Österreich samt einer Wertschöpfungsabgabe mit einer breiten Bemessungsgrundlage und einem niedrigen Beitragssatz würde die Attraktivität Österreichs nicht mindern und das Abgabensystem würde durch die Entlastung arbeitsintensiver Unternehmen beschäftigungsfreundlicher. Zudem würden Einnahmen der öffentlichen Hand auf eine solidere Finanzierungsbasis mit einer stetigen Entwicklung gestellt¹¹ und die Finanzierung staatlicher Sozialleistungen gerechter gestaltet.

... steuerliche Schieflage zwischen Arbeit und Kapital verbessern

Der Einstieg in eine Wertschöpfungsabgabe wäre neben einer stärkeren Besteuerung von Vermögen (durch die Einführung einer Vermögensteuer auf große Privatvermögen, die Beibehaltung einer reformierten Erbschafts- und Schenkungssteuer mit großzügigen Freibeträgen, die Abschaffung von Steuerprivilegien der eigennützigen Privatstiftung, die effektivere Erfassung von Gewinnen aus der Veräußerung von Vermögen durch eine sogenannte Vermögenszuwachssteuer) ein wesentlicher Punkt, um die derzeitige steuerliche Schieflage zwischen Arbeit und Kapital in eine positive Richtung zu verändern.

Anmerkungen:

- 1 Bundesministerium für soziale Verwaltung, Forschungsberichte aus Sozial- und Arbeitsmarktpolitik Nr. 10, Wertschöpfungsbezogene Arbeitgeberbeiträge zur Pensionsversicherung, Wien 1984
- 2 BMAS Grundsatzabteilung, Entwurf eines Wertschöpfungsabgabegesetzes, Wien 1988
- 3 Breuss, Schebeck, Walterskirchen, Wertschöpfungsabgabe als Alternative zu lohnbezogenen Dienstgeberbeiträgen zum Familienlastenausgleichsfonds, WIFO 1997
- 4 Bericht der Steuerreformkommission an den Bundesminister für Finanzen Rudolf Edlinger, Wien 1998
- 5 Guger, Marterbauer, Walterskirchen, Finanzierung des öffentlichen Gesundheitswesens, WIFO 2006
- 6 Und es besteht überhaupt kein Grund für weitere Entlastungen der Selbstständigen, wie sie die Wirtschaftskammer beispielsweise durch ihre Forderung nach einer Begünstigung analog dem 13./14. Gehalt für Arbeitnehmer/-innen fordert. Die Selbstständigen haben zahlreiche gesetzliche und faktische Möglichkeiten, ihre Steuerleistung zu drücken.
- 7 Der Einnahmenerosion konnte etwas ein Riegel vorgeschoben werden, als teilweise atypische Dienstverhältnisse beitragspflichtig in der Sozialversicherung gemacht wurden.
- 8 Guger Alois et al., Seite 41f.
- 9 Diverse Unterlagen des Ressorts für Handwerk, Industrie, Handel, Finanzen und Haushalt der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol
- 10 Vgl. Guger et al., Seite 42ff.
- 11 Vgl. Guger et al., Seite 45ff.

INSTITUT FÜR SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

WISO

WIRTSCHAFTS-UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

Die Zeitschrift WISO wird vom Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) herausgegeben. Sie dient der Veröffentlichung neuer sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der Behandlung wichtiger gesellschaftspolitischer Fragen aus Arbeitnehmersicht.

Lohnpolitik, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Arbeit und Bildung, Frauenpolitik, Mitbestimmung, EU-Integration - das sind einige der Themen, mit denen sich WISO bereits intensiv auseinander gesetzt hat.

WISO richtet sich an BetriebsrätInnen, GewerkschafterInnen, WissenschaftlerInnen, StudentInnen, Aktive in Verbänden, Kammern, Parteien und Institutionen sowie an alle, die Interesse an Arbeitnehmerfragen haben.

Erscheinungsweise: vierteljährlich

Preise:* Jahresabonnement EUR 22,00 (Ausland EUR 28,00)
Studenten mit Inskriptionsnachweis EUR 13,00
Einzelausgabe EUR 7,00 (Ausland EUR 12,00)

(* Stand 2005 - Die aktuellen Preise finden Sie auf unserer Homepage unter www.isw-linz.at)

Wir laden Sie ein, kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen ein WISO-Probeexemplar zu bestellen. Natürlich können Sie auch gerne das WISO-Jahresabonnement anfordern.

Informationen zum ISW und zu unseren Publikationen - inklusive Bestellmöglichkeit - finden Sie unter www.isw-linz.at.



BESTELLSCHEIN*

Bitte senden Sie mir kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen

- 1 Probeexemplar der Zeitschrift WISO
- 1 ISW Publikationsverzeichnis

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements (Normalpreis)

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements für StudentInnen mit Inskriptionsnachweis

* Schneller und einfacher bestellen Sie über das Internet: www.isw-linz.at

Name _____

Institution/Firma _____

Straße _____

Plz/Ort _____

E-Mail _____

BESTELLADRESSE:

ISW
Gruberstraße 40-42, A-4020 Linz
Tel. ++43/732/66 92 73
Fax ++43/732/66 92 73-28 89
E-Mail: wiso@akooe.at
Internet: www.isw-linz.at