

FLAT TAX – EIN STEUERMODELL FÜR ALLE?

1. Von der ökonomischen Theorie ...	33
2. ... zur politischen Praxis	36
3. Die reine Tariflehre	37
4. Ansatzpunkte der Besteuerung – Einkommen vs. Konsum?	40
5. Auswahl an Argumentationen	41
5.1. Flat tax verringert Ungleichheiten?	41
5.2. Flat Tax reduziert Steuerbetrug und Steuerhinterziehung?	42
5.3. „Leistung muss sich wieder lohnen“	43
5.4. Das Unternehmen Flat Tax?	46
5.5. Flat Tax für alle – Vorbild Slowakei?	47
6. Ausblick	49

Auszug aus WISO 2/2006

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

Gertraud Lunzer

**Mitarbeiterin der
Abteilung Steuerrecht
der Kammer für
Arbeiter und
Angestellte für Wien**

*auch in „alten“
Ländern der EU
wird Flat Tax
diskutiert*

*Vorreiter
baltische
Staaten*

In den neuen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union wird die Einführung des Flat-Tax-Konzeptes intensiv diskutiert. Aber auch in den „alten“ Ländern der EU scheinen die vielfachen Entwürfe zu Steuerreformen, die anstelle von lenkungspolitischen und verteilungspolitischen Vorstellungen zunehmend von Bestrebungen, das Steuersystem zu vereinfachen und Steuern zu senken, dominiert werden, von den Ideen einer Flat Tax geleitet zu sein. Die Flat Tax ist einfach, leicht verständlich, unbürokratisch, fair und gerecht, so die Argumentation überzeugter Befürworter. Ganz so unproblematisch dürfte dieses „einfache“ Steuersystem wiederum auch nicht zu realisieren sein, wie konkrete Analysen von zumindest kritischerer Distanz zum Flat-Tax-System belegen. Generell herrscht nach wie vor Uneinigkeit über die Vorteile solcher Maßnahmen. Gibt es möglicherweise doch Nachteile? Obwohl ein einheitlicher Steuersatz, wie er von der Idee zur Flat Tax vertreten wird, keineswegs als Allheilmittel wirtschaftlicher Probleme gelten kann, wird das System der Flat Tax von immer mehr osteuropäischen Ländern umgesetzt. Vorreiter waren bereits vor über zehn Jahren die baltischen Staaten Estland und Litauen im Jahre 1994, gefolgt von Lettland 1995, die allerdings im Vergleich zu den Forderungen heute relativ hohe Steuersätze inkludierten. Folgende Aufstellung gibt einen Überblick über die Steuersätze für die Einkommen- und Körperschaftssteuer:

	EST	KöSt	Einführung
Estland	26 %	24 %	1994
Litauen	33 %	15 %	1994
Lettland	25 %	15 %	1995
Russland	13 %	24 %	2001
Serbien	14 %	10 %	2003
Ukraine	13 %	25 %	2004
Slowakei	19 %	19 %	2004
Georgien	12 %	20 %	2005
Rumänien	16 %	16 %	2005

Quelle: <http://ec.europa.eu/eurostat/>

Auch in Bulgarien, Kroatien, Griechenland und Ungarn wird die Einführung einer Flat Tax intensiv diskutiert. Innerhalb der EU scheint es kein Land zu geben, in dem die Debatte um eine Steuerreform nicht von der Überzeugung zur Besteuerung zu einem einheitlichen proportionalen Steuersatz, unabhängig vom Einkommen, beeinflusst wäre. Generell können „Flat-Systeme“ nicht nur hinsichtlich ihrer Ausgestaltung differieren, auch die Besteuerung verschiedener Steuerobjekte innerhalb eines Systems, etwa das persönliche Einkommen, Gewinne von Körperschaften oder der Umsatz – im Prinzip bereits heute dem „Flat-Verfahren“ nach besteuert –, ist zu unterschiedlichen Sätzen vorstellbar.

1. Von der ökonomischen Theorie ...

Steuern verfolgen nicht nur bestimmte politische Zielsetzungen, sie sind darüber hinaus an bestimmten Grundsätzen der Besteuerung orientiert. Häufig stehen diese Zielsetzungen und Grundsätze in Konflikt zueinander, eine Lösung dieses Dilemmas ist nur durch politische Wertungen herbeizuführen. Hierin wird deutlich, dass der Ausgestaltung eines Steuersystems weniger ein wissenschaftlich fundiertes „One best way“-Verfahren der Besteuerung zugrunde liegt als vielmehr unterschiedlichste, einander widerstreitende gesellschaftliche Interessen, die je nach Durchsetzungskraft über die konkrete Struktur des Aufkommens an Staatseinnahmen, eine wünschenswerte Einkommens- und Vermögensverteilung oder über die Gestaltung der Wirtschaftspolitik entscheiden. Wie gerade angedeutet, ist es ein Ziel der Steuererhebung, neben anderen Einkunftsquellen ausreichend hohe Einnahmen zur Bestreitung der verschiedenen Ausgaben des öffentlichen Sektors zu erzielen. In Verfolgung dieser Zwecke sind nach allgemeiner Akzeptanz die Grundsätze sowohl der Erhebungsbilligkeit – die Kosten der Steuererhebung sollten möglichst gering, das Aufkommen aus der betreffenden Steuer dagegen möglichst hoch ausfallen –, als auch Entrichtungsbilligkeit – der Aufwand der besteuerten Personen durch die Ermittlung

kein „One-best-way“-Verfahren

der Bemessungsgrundlage und die Steuerschuldabführung ist so gering wie möglich zu halten – zu beachten. Dieser fiskalischen Zielsetzung von Steuern kam lange Zeit eine dominante Stellung zu.

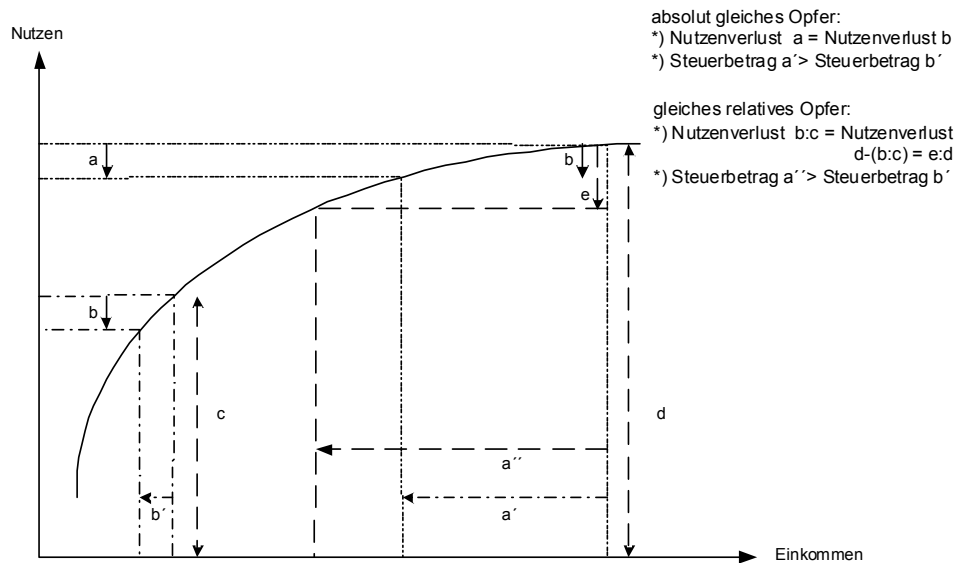
*Einfluss von
Steuern auf
Konjunktur,
Wachstum und
Verteilung*

Aus der Tatsache jedoch, dass Steuern darüber hinaus einen starken Einfluss auf Konjunktur, Wachstum und die Verteilung von Einkommen (und Vermögen) ausüben, folgt deren wirtschafts- wie verteilungspolitische Relevanz. Eine entsprechende Ausgestaltung von Steuern soll solche „Nebeneffekte“ wie die Umverteilung von Einkommen, die Nachfragelenkung, Beeinflussung von Investitionsverhalten oder allgemein Konjunktur fördernde oder dämpfende Wirkungen bewusst herbeiführen und die angestrebten außerfiskalischen Ziele erreichen helfen. Demnach sollte die Besteuerung unter anderem gleichfalls an allgemein ethisch-sozialpolitischen oder wirtschaftspolitischen Grundsätzen orientiert sein: So wird etwa gemäß dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit die gleiche Behandlung von Personen in steuerlich gleichartigen Verhältnissen – horizontale Steuergerechtigkeit –, eine entsprechend differenziertere dagegen von Personen in ungleichen Verhältnissen – vertikale Steuergerechtigkeit – gefordert. Dabei soll die Verteilung der individuellen Steuerlasten entsprechend dem Verhältnismäßigkeitsprinzip auf die jeweils unterschiedliche individuelle ökonomische Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen Bedacht nehmen. Das Leistungsfähigkeitsprinzip stellt im Gegensatz zum Äquivalenzprinzip die Möglichkeit der Nutzung öffentlich gewährter Leistungen unabhängig von der individuellen Steuerleistung sicher. Als Indikatoren der Leistungsfähigkeit werden für gewöhnlich das Einkommen, der Konsum und auch das Vermögen in Betracht gezogen. Es wird gefordert, dass die Steuerzahlung für jede/n einzelne/n Steuerpflichtigen den gleichen Wohlfahrtsverlust bedeuten soll. Wird davon ausgegangen, dass der Wohlfahrtsgewinn und der damit verbundene zusätzliche Nutzen gestiegenen Einkommens in unteren Einkommensbereichen höher ausfällt als in den oberen, so können – oder müssen sogar – im Umkehr-

*Indikatoren der
Leistungs-
fähigkeit*

schluss höhere Einkommen mit einem absolut höheren Steuerbetrag belegt werden, soll das Prinzip der sogenannten Opfergleichheit aufrechterhalten werden. Dieses Opfer, das die Steuerpflichtigen durch den Wohlfahrtsverlust aufgrund der Minderung ihres Einkommens zu erbringen haben, lässt sich in verschiedener Weise organisieren: Der Einkommensverlust kann so gestaltet werden, dass der Nutzen aller Steuerpflichtigen unabhängig von deren jeweils konkreten Einkommen im Ausmaß von absolut gleicher Höhe – absolutes Opfer – oder lediglich in gleicher Relation zum jeweils individuellen Gesamtnutzen des Einkommens – relatives Opfer – reduziert wird. Schließlich ist es auch denkbar, dass durch die Besteuerung alle Personen auf das gleiche Nutzenniveau, das sich aus ihrem Einkommen ergibt, gebracht werden. In diesem Fall wäre der Grenznutzen – der Nutzen, der sich durch Erhöhung oder Senkung des Einkommens um eine weitere Einheit ergäbe – für alle gleich (sog. gleiches marginales Opfer).

Prinzip der „Opfergleichheit“



*Veränderung der
Relation von
Nutzen und
Einkommen*

Während das gleiche absolute Opfer die geringste Intensität an Umverteilung von Einkommen nach sich zieht, erwirkt das gleiche marginale die höchste Umverteilung. Von Umverteilung kann nach diesen verschiedentlich gestaltbaren Opferprinzipien insofern gesprochen werden, soweit eine Veränderung der Relationen von Nutzen und Einkommen herbeigeführt wird. In der Praxis wird jedoch am häufigsten das gleiche relative Opfer gefordert; es wird gemeinhin mit der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit gleichgesetzt. In diesem Fall werden die marktlichen Ergebnisse der Einkommensverteilung als gegeben hingenommen. Es ist aber ebenso unmittelbar einsichtig, dass die Effekte einer Besteuerung hinsichtlich der Wohlfahrt jeweils vom konkreten Verlauf des vorliegenden Nutzens abhängen werden. Hierauf ist nach getroffener politischer Entscheidung für eine der Formen des Opferprinzips bei Gestaltung etwa des Einkommensteuertarifs Bedacht zu nehmen.

2. ... zur politischen Praxis

*„Neutralität“ des
Steuersystems*

Aufgrund des nahezu überall zu beobachtenden Vordringens konservativer Wirtschafts- und Gesellschaftskonzeptionen ist auch für die Steuerpolitik eine zunehmende Abkehr von konjunktur- und verteilungspolitischen Lenkungsvorstellungen zugunsten einer stärkeren Betonung der „Neutralität“ des Steuersystems festzustellen. Aspekte der Steuerquoten und der generellen Steuerstruktur – eine generelle Senkung von Steuern sowie Vereinfachung des Steuersystems bei gleichzeitigen Ausgabenkürzungen des öffentlichen Sektors dominieren gegenwärtig die Diskussionen um die Ausgestaltung von Steuern – rücken in den Vordergrund. Vor allem die Einkommensteuer soll reformiert oder durch Konzepte wie etwa eine konsumorientierte Besteuerung ersetzt werden.

Ist die Feststellung von Nutzenverläufen, die für die „Entwicklung“ von geeigneten Steuertarifen zur Erreichung eines der Opferprinzipien unerlässlich erscheint, ohnehin als äußerst

problembeladen, wenn nicht gar als unmöglich zu bewerten – die Festlegung von entsprechenden Tarifen ist vielmehr eine politische denn eine finanzwissenschaftlich-theoretisch fundierte Entscheidung –, so bieten „Gerechtigkeitsüberlegungen“ dieser Art in einem „Flat-System“ keinen Grund zu weiterem Kopfzerbrechen. Das System der Flat Tax sieht einen einheitlichen Steuersatz für alle steuerpflichtigen Personen, unabhängig von deren Einkommen, vor. Dies gilt gleichermaßen für die Körperschaftssteuer oder auch die Umsatzsteuer; im theoretisch-„reinen“ Fall, aber zum Beispiel auch in der Slowakei, gilt überhaupt ein einziger Steuersatz, egal, um welche Steuerbasis – Einkommen, Unternehmen usw. – es sich handelt. Damit dürfte eine Flat Tax aufgrund der äußerst begrenzten Zahl an Steuerklassen vermutlich tatsächlich besonders einfach zu administrieren sein – ein Bierdeckel zur Berechnung der jeweiligen Steuerschuld scheint mithin völlig ausreichend!¹

*Steuertarife
mehr eine
politische als
eine finanz-
wissenschaftlich-
theoretische
Entscheidung*

3. Die reine Tariflehre

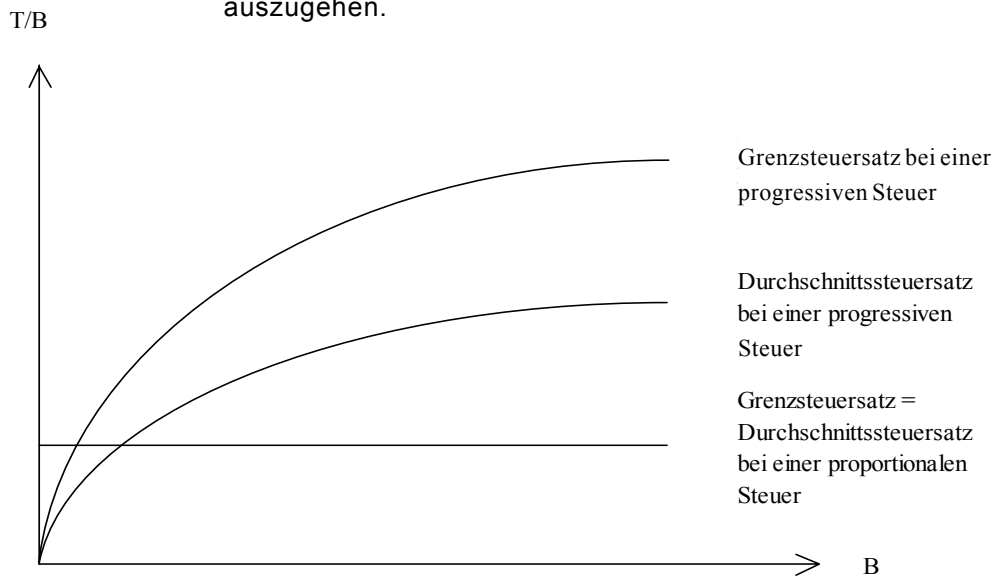
Wird im einfachen Flate-Rate-Fall ein einheitlicher Steuertarif in Höhe von 19 % angenommen, so wären bei einem monatlichen Einkommen von beispielsweise • 300 • 57 an Steuer, bei • 2.500 dagegen • 475 abzuführen. Es braucht keiner komplizierten Rechenvorgänge, um nach obigen Ausführungen schnell zu erkennen, dass die steuerliche Belastung des niedrigeren Einkommens bezogen auf den mit dem jeweiligen Einkommen verbundenen Nutzen bei fallendem Grenznutzen verhältnismäßig ungleich höher ausfällt – beziehungsweise der Wohlfahrtsverlust durch die Minderung des verfügbaren Einkommens im niedrigeren Einkommensbereich unter den gegebenen Annahmen in der Relation höher ausfällt (vgl. Seite 35).

Beispiel

Gerade das mit Fairness in Verbindung gebrachte Leistungs-fähigkeitsprinzip wird für die Existenz von mehreren unterschiedlichen Steuerstufen ins Treffen geführt: Soll das

Leistungsfähigkeitsprinzip fordert progressiven Steuerersatz

Leistungsfähigkeitsprinzip in irgendeiner Form verwirklicht werden, so bleibt die Verwendung eines progressiven Steuersatztarifes unerlässlich. Ein progressiver Tarif ist sowohl an einem steigenden Durchschnittssteuersatz – das Verhältnis von Steuerbetrag zur Bemessungsgrundlage oder zum Einkommen ($t = T/B$), falls Bemessungsgrundlage und Einkommen identisch sind – als auch steigenden Grenzsteuersatz – das Verhältnis einer zusätzlichen Steuer bei Erhöhung der Bemessungsgrundlage oder des Einkommens um eine weitere Einheit ($t' = \Delta T / \Delta B$) – zu erkennen, wobei der Grenzsteuersatz über dem Durchschnittssteuersatz liegt. Im umgekehrten Fall eines fallenden Durchschnittssteuersatzes und auch Grenzsteuersatzes wird von einem regressiven Tarif gesprochen; der Grenzsteuersatz liegt unterhalb des Durchschnittssteuersatzes. Bleiben sowohl der Durchschnittssteuersatz als auch der Grenzsteuersatz mit steigender Bemessungsgrundlage oder steigendem Einkommen konstant und entsprechen Durchschnittssteuersatz und Grenzsteuersatz einander, so ist von einem Vorliegen eines proportionalen Tarifs einer Flat Tax auszugehen.



Im österreichischen Steuerrecht wird die Progression durch einen sogenannten Stufentarif verwirklicht. Hierbei wird die Bemessungsgrundlage oder das Einkommen in Teilmengen zerlegt und jeder *Teilstufe* ein bestimmter Steuersatz zugeordnet. Derzeit ist das steuerliche Existenzminimum bis zu • 10.000 Jahreseinkommen steuerfrei gestellt; ein Jahreseinkommen von • 10.000 bis • 25.000 wird mit 23 % besteuert, eines von • 25.000 bis • 51.000 mit 33,5 % und ab • 51.000 ist der Steuersatz 50 %. Da Aufwendungen und Ausgaben die Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen beeinträchtigen, dürfen diese von der Steuerbemessungsgrundlage abgezogen werden. Dabei handelt es sich um Werbungskosten wie das Pendlerpauschale, Fachliteratur, Computer, Fortbildung oder Reisekosten (Kilometergelder und Diäten) sowie Sonderausgaben, die Ausgaben für Wohnraumschaffung und -sanierung oder Lebensversicherungen betreffen. Ebenfalls berücksichtigt werden können außergewöhnliche Belastungen, für die Freibeträge für Behinderung und Krankheitskosten vorgesehen sind.

Steuertarif in Österreich

Im Falle einer Flat Tax könnten all die eben angeführten Aufwendungen nicht berücksichtigt werden. Auch Sozialversicherungsabgaben wären nicht als Werbungskosten von der Bemessungsgrundlage abziehbar. Gerade im Zusammenhang mit der Einkommensbesteuerung ist die Einbeziehung der Sozialversicherungsbeiträge von großer Bedeutung, da sie die Belastung persönlicher Einkommen erhöhen. Wenn zum Beispiel die umfassende Flat Tax der Slowakei gelobt wird, so werden zumeist die enorm hohen Sozialversicherungsbeiträge (Arbeitnehmerbeiträge 13,4 %, Arbeitgeberbeiträge 35,2 %, insgesamt 48,6 %, somit erheblich über dem EU-Durchschnitt und auch höher als die Belastung in Österreich mit insgesamt knapp 40 %) verschwiegen. Diese bewirken trotz des gesenkten Einkommensteuersatzes von 19 % eine Minderung der Nettoeinkommen im mittleren Einkommensbereich.² Ebenso kann ein steuerfreies Existenzminimum, wie in einem progressiven Stufentarif vorgesehen, in einen „Flat-Tarif“ nicht eingebaut werden; aus flat (proportional)

Vergleich

hohe Belastung bei unteren Einkommen ...
... und erhebliche Progressionsminderung bei hohen Einkommen

würde indirekt progressiv. Allerdings zeigen sich wegen der relativ höheren Belastung der unteren Einkommensbereiche durch eine Flat Tax selbst Hardliner zu gewissen Konzessionen bereit: Ein Freibetrag in Höhe des steuerlichen Existenzminimums soll die relative soziale Schieflage, die durch die Flat Tax verursacht wird, mildern. Dennoch bleibt der Durchschnittssteuersatz konstant, was zu einer erheblichen Progressionsminderung bei hohen Einkommen führt.³

4. Ansatzpunkte der Besteuerung – Einkommen vs. Konsum?

Die verschiedenen Anknüpfungspunkte der Besteuerung sind eng mit der Wirtschaftstätigkeit eines Landes verbunden. Demnach kann die Besteuerung an der Einkommensentstehung oder bei der Einkommensverwendung ansetzen. Werden alle Einkommen zur Gänze verwendet, dann, so scheint es, ist der Anknüpfungspunkt der Besteuerung unerheblich – es wird stets ein Strom von gleichem Umfang erfasst. Dies ist jedoch nur dann gültig, wenn Entstehungs- und Verwendungsstrom in gleichem Maße belastet werden; dies ist aber aufgrund der unterschiedlichen Verteilungswirkungen nicht möglich.

Befürworter der Flat Tax verlangen konsumorientierte Besteuerung

Die Befürworter einer Flat Tax verlangen eine konsumorientierte Besteuerung. Da Nutzen letztendlich durch Bedürfnisbefriedigung infolge von Konsum erzielt wird, können individuelle Konsumausgaben als Steuerbasis herangezogen werden. Bei dieser sogenannten Konsumsteuer gilt der Konsum als Ausdruck der Leistungsfähigkeit. Dagegen stellt bei einkommensorientierten Steuersystemen das Einkommen die Grundlage der Besteuerung dar. In beiden Fällen ist die zentrale Frage, ob an der Entstehung oder an der Verwendung des Einkommens steuerlich anzusetzen ist.

Die konsumorientierte Argumentation hält vor, es handle sich bei der Besteuerung der Kapitalerträge, die der Einkommens- oder Gewinnbesteuerung unterliegen, um eine Art „Doppelbesteuerung“ des Einkommens, da eben diese Kapitalerträge

aus Ersparnissen bzw Investitionen aus ursprünglich bereits versteuertem Einkommen resultieren.⁴ Dem vorgeblichen Argument der Mehrfachbesteuerung kann entgegenhalten werden, dass hier nicht zwischen den Bestandsgrößen Vermögen und Arbeit und der Stromgröße des aus den Bestandsgrößen fließenden Einkommens unterschieden wird. So wie Vermögenserträge aus Vermögen stammen, die irgendwann aus versteuertem Einkommen gebildet wurden, genauso stammen Arbeitseinkünfte aus dem Einsatz von Humankapital (Arbeitskräfte), für das ebenfalls versteuerte Einkünfte (z.B. Finanzierung von Ausbildung) bzw. versteuertes Konsum eingesetzt wurden.

Im Rahmen der Unternehmensbesteuerung würde die konsumorientierte Besteuerung Investitionen sofort bei der Ermittlung der Steuerbasis abziehen, Zinsen wären irrelevant und werden folglich steuerfrei gestellt. Eine Differenzierung von Eigen- und Fremdkapital ist nun nicht mehr notwendig, denn bessere steuerliche Bedingungen als Steuerfreiheit kann nicht mehr erreicht werden.

5. Auswahl an Argumentationen

5.1. Flat Tax verringert Ungleichheiten?

„Ein einheitlicher Steuersatz für alle verringert Ungleichheiten.“ Wenn mit Ungleichheit die Einkommen gemeint sind, so wie sie auf dem Markt entstehen, dann erreicht die Flat Tax genau das Gegenteil und erzeugt noch umfangreichere Ungleichheiten. Wie bereits eingangs beschrieben, ermöglicht ein progressives Steuersystem mit steigenden Durchschnittssteuersätzen einen Ausgleich der Einkommen. Ein Steuersystem, das nicht progressiv ausgestaltet ist, begünstigt die Besserverdienenden und verstärkt die Umverteilung von unten nach oben. Wenn nun zur Linderung NiedrigverdienerInnen aus dem Steuersystem durch hohe Freibeträge ausgenommen werden, besteht die Gefahr der Stigmatisierung von Armen als nicht-beitragszahlende Mitglieder der Gesellschaft. Wie be-

*tatsächlich
verstärkt
Flat Tax
Ungleichheiten*

reits erwähnt, kommt das Einarbeiten eines Freibetrages mit einer Nullzone im Grunde einem Systembruch im Konzept der Flat Tax gleich, da im Sinne der Gleichheit und Einfachheit an und für sich sämtliche Ausnahmebestimmungen eliminiert werden und ein einheitlicher Steuersatz für alle nicht mehr vorliegen würde.⁵

Ungleichheiten der Belastung zwischen Arbeit und Kapital werden sich im Zuge der Änderung der Steuerstruktur insgesamt und der damit im Zusammenhang stehenden Steuerbefreiungen beim Faktor Kapital mit hoher Wahrscheinlichkeit ergeben.

5.2. Flat Tax reduziert Steuerbetrug und Steuerhinterziehung?

*Problem
verzerrender
Anreize*

„Die Flat Tax wirkt der Steuerhinterziehung entgegen, weil es sich aufgrund der ohnehin so niedrigen Steuersätze nicht mehr auszahlt, steuerpflichtige Gewinn- oder Einkommensanteile zu verschweigen.“ Hiervon würden vor allem Spitzenverdiener profitieren, da vorwiegend bei dieser Gruppe aufgrund des damit verbundenen hohen Nutzens von Steuerhinterziehung ausgegangen wird. Die ökonomische Theorie vermutet hier ein Problem sogenannter verzerrender Anreize zu entdecken. Demnach macht der hohe Tax Wedge (Steuerkeil) zwischen den Nettoeinnahmen des bereitgestellten Gutes oder der Dienstleistung und dem Bruttopreis für die KonsumentInnen schattenwirtschaftliche Transaktionen (Schwarzarbeit) besonders attraktiv. Daraus entsteht die Forderung, einfach den Steuerkeil zu reduzieren, was die Hinterziehungsaktivitäten einschränken würde. Nach H. Walther⁶ ist das Problem der Steuerhinterziehung jedoch nicht unbedingt die Folge eines angeblich bestehenden Steuerkeils, sondern wäre auf ein ineffizientes Straf- und Kontrollregime zurückzuführen. Strafen sind meist im Verhältnis zur Höhe des hinterzogenen Betrages fixiert. Nun kann bei niedriger relativer Belastung die Steuerhinterziehung sogar ansteigen, weil der Vermögensentzug im schlimmsten Falle des „Erwischtwerdens“ geringer ausfällt. Empirische Belege gibt es für solche Entwicklungen im Bereich von Bagatellsteuern (zB. Hundesteuer), die besonders häufig hinterzogen werden.

5.3. „Leistung muss sich wieder lohnen“

Leistungsträger sind gut verdienende SpezialistInnen, leitende Angestellte oder erfolgreiche Selbstständige – zweifelsohne steckt hier ein gewisser Zynismus in der Wortwahl, als ob die „Billa-Verkäuferin“ keine Leistung erbringen würde. Für Besserverdienende lohnt es sich also, wieder mehr zu arbeiten, wenn der Spitzensteuersatz gesenkt wird. Ein empirischer Beleg hierfür fehlt allerdings.

*empirischer
Beleg fehlt*

Nach der herrschenden Lehre der orthodoxen neoklassischen Theorie entscheidet ein Individuum je nach gegebener Anfangsausstattung – Arbeitsfähigkeit, Bildung, Wissen, aber auch Vermögensbesitz –, wie viel Arbeit es anbieten soll. Das Individuum hat die Wahl, Freizeit zu konsumieren oder seine Arbeitsleistung zu verkaufen. Der Lohnsatz dient nicht nur als Preis der als Arbeitszeit angebotenen Leistung, sondern er stellt gleichermaßen die „Opportunitätskosten“ von Freizeit dar. Wählt das Individuum mehr Freizeit, hat es weniger Zeit zur Verfügung, seine Arbeitskraft anzubieten. Der Preis hierfür sind eingeschränkte Konsummöglichkeiten. Arbeitet umgekehrt das Individuum viel, kann es mehr Konsumgüter während seiner nun allerdings eingeschränkten Freizeit konsumieren. Wenn die bevorzugte Konstellation der beiden Güter Arbeit und Freizeit dem gegebenen Reallohn – technisch ausgedrückt als Grenzrate der Substitution – entspricht, ist die nutzenmaximierende Entscheidung des Individuums getroffen. Aus dem beobachtbaren Arbeitsangebotsverhalten der Individuen zu den gegebenen Lohnsatzänderungen lässt sich die Arbeitsangebotskurve herleiten, die einen besonderen rückwärtsgeneigten Verlauf aufweist. Diese merkwürdige Kurve kann nun folgendermaßen interpretiert werden: Zuerst steigt das potenzielle Einkommen, Freizeit wird teurer – das gilt vor allem für den unteren Einkommensbereich. In dem Modell bleibt aber außer Acht, dass Menschen am Existenzminimum ihre Arbeit zu allen Bedingungen, auch zu einem sehr geringen Lohn, anbieten müssen („working poor“). Dennoch werden zahlreiche Spekulationen und Schluss-

„Laffer-Effekt“

folgerungen, etwa welchen Einfluss Steuern auf das Arbeitsangebot haben, angestellt. Diese Frage wurde im Zusammenhang mit einem möglichen Rückgang von Steuereinnahmen aufgrund einer zu hohen Besteuerung von Arbeit diskutiert. Selbst die neoliberale Mainstreamökonomie muss jedoch diesen als Laffer-Effekt bezeichneten Steuereinnahmerückgang anzweifeln.⁷ Empirische Untersuchungen dazu gibt es nicht viele. Erwähnenswert scheint eine in den achtziger Jahren in den USA durchgeführte Analyse, nach der nach einer massiven Steuer-senkung des Spitzensteuersatzes von 50 % auf 28 % kein signifikanter Anstieg des Arbeitsangebots von Spitzenverdienern zu beobachten war.⁸

Umgekehrt erwähnt O. Farny gerne einen empirischen Beleg für ein Ansteigen des Arbeitsangebots bei Erhöhung des Spitzensteuersatzes: Mit der Steuerreform 1988 wurde der Hälfte-steuersatz für schriftstellerische Tätigkeit abgeschafft. Dem-nach müssten die Schriftsteller aufhören, Bücher zu schreiben, das Gegenteil war aber der Fall – es wurden noch mehr Bücher produziert und veröffentlicht.

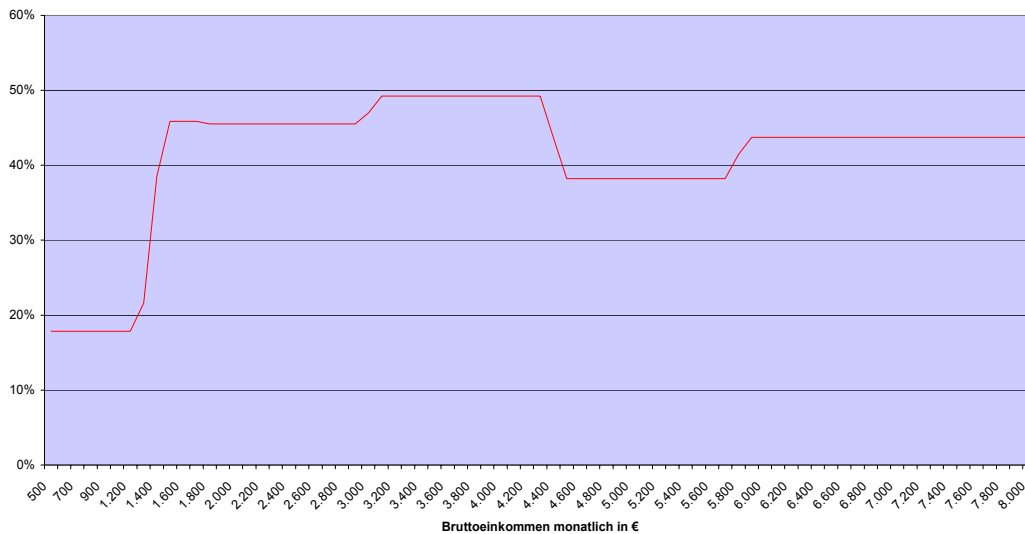
Grenzabgaben-
belastung zeigt
unvermutetes
Bild

Die folgende Grafik zeigt den Verlauf der Grenzsteuersätze 2006 inklusive Sonderzahlungen und unter Berücksichtigung der Sozialversicherungsabgaben. Die Grenzabgabenbelastung hat hohe Aussagekraft, da sie angibt, wie hoch die Steuer-mehrbelastung bei einer Lohnerhöhung sein wird. Hieraus soll nach der Interpretation der Grenzabgabenbelastung ersichtlich werden, ob es für das Individuum lohnend ist, noch mehr zu arbeiten. Die derzeitige Grenzabgabenbelastung zeigt ein möglicherweise unvermutetes Bild. Es sind keineswegs die Spitzenverdiener, Topmanager, die an der Grenze die höchste Belastung zu tragen haben; tatsächlich ist die Grenzbelastung im gehobeneren mittleren Einkommensbereich zwischen 3.300 und 4.500 • monatlich mit 49,2 % am höchsten. Auch für den unteren Einkommensbereich von • 1.500 bis • 3.200 ist der Grenzsteuersatz mit 45,5 % relativ hoch. Hingegen sackt die Grenzbelastung bei der Höchstbeitragsgrundlage auf 38,2 % ab

und bleibt dann für Spitzenverdiener bei einer Belastung von maximal 43,7 % stehen. Dass es hier zu keiner Belastung von 50 % kommt, liegt daran, dass die Bezüge von Sonderzahlungen steuerbegünstigt behandelt werden.

Spitzensteuersatz von 50 % kommt durch Sonderzahlungen nicht zum Tragen

Grenzabgabenbelastung 2006



Folglich hätte eine Senkung des Spitzensteuersatzes, was bei der Einführung einer Flat Tax selbst mit 30 % noch der Fall wäre, nicht den erwünschten Effekt, die Leistungsfähigkeit der „Leistungsträger“ zu erhöhen. Es profitieren aber hohe und mittlere Einkommen, die Flat Tax entpuppt sich somit als Weg für Reiche, weniger Steuern zu zahlen.

Ein interessantes Ergebnis liefert ein Vergleich der Grenzabgabenbelastung von ArbeitnehmerInnen unter Einbeziehung der Sozialversicherungsabgaben. Im Vergleich der Grenzbelastung zu den Nachbarländern bei einem Jahreseinkommen von 140.000 • liegt die Grenzbelastung in Österreich wie oben beschrieben bei 43,7 %, in Tschechien beträgt sie 40,5 %, in Ungarn bei gleichem Einkommen 44 %. Tschechien hat trotz

Grenzabgabenbelastung unter Einbeziehung der Sozialversicherungsabgaben

des Spitzensteuersatzes von 32 % eine annähernd gleich hohe Belastung wie Österreich, weil dort keine Höchstbeitragsgrundlage in der Sozialversicherung existiert.⁹

5.4. Das Unternehmen Flat Tax?

*Nichtbelastung
von Gewinn-
anteilen lässt
Staaten zu
Steuerparadiesen
werden*

Bei der Flat Tax wird der Gewinn nur beim Unternehmen selbst, nicht mehr nach anschließender Ausschüttung beim Aktionär belastet. Die Nichtbesteuerung von Gewinnanteilen (Dividenden) lässt Staaten zu neuen Steuerparadiesen werden. Hall/Rabushka sehen diese als mehrfache Besteuerung von jenem Einkommen, das von Unternehmen verdient und an Aktionäre ausbezahlt wird, als Verzerrung im System.¹⁰ Nach der reinen Lehre stellt jegliche Besteuerung eine Gefahr für Investitionsanreize dar, während hohe Besteuerung für Kapitalbildung (in Form von neuen Betrieben) existiert. Als Ergebnis würde die Kapitalbildung hoch gehalten, gleichzeitig werden aber ineffiziente Investitionen getätigt.

*Verzicht der
Besteuerung
von Kapital-,
Vermögens-
und Immobilien-
bestand*

Dies ist die Begründung, auf Immobilien erhobene Grundsteuern zu eliminieren, was nichts anderes bedeutet als den vollständigen Verzicht auf eine Besteuerung von Kapital-, Vermögens- und Immobilienbestand. Konsequenter weitergedacht, müssten irgendwann die Gewinne steuerfrei gestellt werden, weil sich Investitionen letztlich aus bereits versteuertem Einkommen speisen. Lohnabhängig Beschäftigte zahlen aber auch Einkommensteuer und wenn sie dann mit ebendiesem Einkommen Verbrauchssteuern zahlen, sind sie dann nicht doppelt besteuert?

Bei der Betrachtung der nominellen Steuersätze würde man gravierende Unterschiede der Steuerbelastung in den verschiedenen Ländern erwarten. Entscheidend für einen aussagekräftigen Vergleich sind aber sicherlich die Effektivsteuerbelastungen, die letztlich die tatsächliche Belastung eines Unternehmens abbilden. Eine Studie der KPMG aus dem Jahr 2004 verglich die Steuerdaten eines Handels- und eines Produktionsunternehmens in Österreich mit der Steuerbelas-

tung in der Slowakei, Tschechien und Ungarn. Bezogen auf einen Zeitraum von drei Jahren, lag im Ergebnis Österreich an gleicher Stelle mit der Slowakei bei den Produktionsunternehmen. Die österreichischen Handelsunternehmen liegen hinter der Slowakei auf Platz zwei. Der Standort Österreich ist aus steuerlicher Sicht durch die Nachbarländer nicht gefährdet, vielmehr hilft Österreich im europäischen Steuersatzdumping kräftig mit. Die letzte Steuerreform hatte u. a. die Reduktion des KöSt-Satzes von 34 % auf 25 % sowie bedeutende Begünstigungen im Rahmen der Gruppenbesteuerung zum Inhalt. Eine nicht unwesentliche Rolle spielt dabei die Ermittlung der Bemessungsgrundlage, insbesondere die in Österreich kürzere Abschreibungsdauer für Wirtschaftsgüter, leichtere Bildung von Rückstellungen, Absetzbarkeit von Repräsentationsaufwendungen etc.

*Vergleich Ö,
SK, CZ, H*

*Österreich hilft
beim Steuer-
satzdumping
kräftig mit*

Ob die Standorte in den osteuropäischen Ländern attraktiv geworden sind, hängt nicht nur von niedrigen Steuersätzen ab. Wesentliche Faktoren hinsichtlich der Veränderung der Bemessungsgrundlage oder ob überhaupt Rechtssicherheit besteht, sind zu berücksichtigen.¹¹ Es fehlen Erfahrungswerte aus der Judikatur, ebenso wie umfassende Kommentierungen der Gesetze, wie sie in der Praxis zur Rechtsanwendung unentbehrlich sind. Höchstgerichtliche Entscheidungen fehlen weitgehend, die insbesondere bei langfristigen Investitionsentscheidungen wichtig sind. Im Gesamtvergleich verschiedener Länder bildet dies vermutlich eine bedeutendere Entscheidungsgrundlage als die Höhe eines Körperschaftssteuersatzes.

5.5. Flat Tax für alle – Vorbild Slowakei?

Zusammenfassend ergibt sich folgende Übersicht zur Einführung der Flat Tax in der Slowakei.

- 19 % flat persönliche Einkommensteuer
- 19 % flat Körperschaftsteuer
- 19 % flat Umsatzsteuer für alle Güter und Dienstleistungen, ausnahmslos

- Steuerfreiheit für Gewinnbeteiligungen = Dividenden
- Steuerfreiheit für Schenkungen und Erbschaften
- Steuerfreiheit für Grunderwerbsteuer
- Verlagerung des Gewichts von direkter zu indirekter Besteuerung¹²

Dieser umfassende, selbst auf die Umsatzsteuer anzuwendende Satz von einheitlich 19 % hat eher den Anschein, eine Symmetrie zu bilden, im Sinne einer ökonomischen Logik ist das jedenfalls nicht, meint sogar der nicht unbedingt fortschrittliche „economist“.¹³

*regressive
Wirkung des
Systems*

Die Auswirkungen der Steuerreform in der Slowakei lassen sich nicht so einfach und vorteilhaft für alle darstellen, insbesondere nicht für ArbeitnehmerInnen. Die Steuerreform hat zwar eine Senkung der gesamten Einkommensteuer für alle physischen Personen bewirkt, jedoch extrem unausgeglichen. Konkret wurden alle absetzbaren Beträge sozialen Charakters eliminiert. Die Umsatzsteuer wurde erhöht, zuvor lag der ermäßigte Umsatzsteuersatz bei 10 % für Medikamente, Lebensmittel, Energie, Bücher etc. Erhebliche zusätzliche Aufwendungen entstanden aufgrund der Erhöhung der Mineralölsteuer, Tabak- und Biersteuer. Verteilungspolitisch entsteht aufgrund des starken Gewichts auf indirekte Besteuerung – Umsatz- und Verbrauchssteuern – eine regressive Wirkung des Systems, die eine relativ höhere Steuerbelastung für untere Einkommensklassen erzeugt.¹⁴ Das ist aber durchaus so gewollt, denn Ziel bei Einführung der Flat Tax war die Verschiebung der Steuerstruktur von den direkten zu den indirekten Steuern. Die Budgetzahlen bringen exakt diesen Nachweis: Die indirekten Steuern sind insgesamt um 40 %, die Umsatzsteuer alleine um 46 % gestiegen, während die direkten Steuern nur um 23 % angestiegen sind.¹⁵

Die in gleicher Weise regressiv wirkenden Sozialversicherungsbeiträge der ArbeitnehmerInnen wurden von 12,8 % auf 13,4 % erhöht. Dadurch hatte die Reform im Endeffekt sogar

eine Senkung des Nettoeinkommens für ArbeitnehmerInnen im mittleren Einkommensbereich zur Folge. Die Einkommensteuersenkung mit der nunmehrigen Steuerpflicht aller Transferleistungen reicht also bei den meisten ArbeitnehmerInnen für die Kompensation der erhöhten Abgaben von Umsatzsteuer und Verbrauchssteuern nicht aus. Jedoch konnten SpitzenverdienerInnen ihre Steuerbelastung halbieren.¹⁶

Senkung des Nettoeinkommens für ArbeitnehmerInnen im mittleren Einkommensbereich

Dagegen hat die Steuerreform für Körperschaften eine eindeutige Senkung der gesamten Einkommensteuer gebracht. Wie bereits erwähnt, sind die Gewinnanteile der Kapitalgesellschaften steuerfrei, desgleichen wurden Steuern auf Kapital, Grunderwerb und Vermögen abgeschafft. Eine gewisse Schiefelage der Steuerlast von Arbeitseinkommen einerseits und Kapitaleinkommen andererseits ist nicht schwer zu identifizieren.

Nach Einführung der Flat Tax in der Slowakei sank das tatsächliche Steueraufkommen, es drohten akute Einnahmenschwünge. Die Bemessungsgrundlage für die Besteuerung ist mit dem Aufkommen der Flat Tax nämlich nicht breiter geworden, ganz im Gegenteil, das neue Konzept geht mit anderen Steuerbegünstigungen (Nullzone, Freibeträge für Familien mit Kindern bzw. für Behinderung) einher. Also musste der Einnahmenschwund mit höheren Umsatz- und anderen indirekten Steuern kompensiert werden. Im Ergebnis also ein Dämpfer für den Konsum und verteilungspolitisch gesehen ein Schlag nach unten. Neben dem bereits erwähnten jungen, folglich unsicheren Rechtssystem spielen bei Investitionsentscheidungen Infrastruktur, Ausbildung und heimische Kaufkraft eine bedeutendere Rolle als die Steuerlast der Unternehmen.

Einnahmenschwund musste u.a. durch höhere Umsatzsteuer kompensiert werden

6. Ausblick

Angenommen, Österreich würde eine Flat Tax einführen, würde das die Abkehr von Grundprinzipien der Umverteilung von Einkommen bedeuten. In der österreichischen Steuerstruktur sind bereits jetzt regressiv wirkende Steuern und Abgaben stark gewichtet, während die progressiv wirkenden direkten Steuern

eher schwach ausgeprägt sind. Die Vermögenssteuer ist bereits abgeschafft, die Steuerleistung von Kapital und Vermögen würde noch stärker gedrückt werden. Mit der Einführung einer Flat Tax würde das letzte progressiv wirkende Element ausgehöhlt werden.

*Flat Tax wird
auch Abkehr
von Sozial-
staatsprinzip
bedeuten*

Ein Steuersystem, das nicht progressiv ausgestaltet ist, begünstigt BezieherInnen von hohem Einkommen. Staatliche Einnahmen sind nicht unabhängig von den erforderlichen Ausgaben zu betrachten – sie bedeuten immer Umverteilung, gewollt oder nicht, von unten nach oben oder umgekehrt. Abkehr vom progressiven Steuersystem zu Flat Tax bedeutet Umverteilung von unten nach oben, sie manifestiert die Abkehr vom Sozialstaatsprinzip.

Seriöse Berechnungen gehen davon aus, dass die Einführung einer Flat Tax zu einem massiven Einnahmenrückgang führt.¹⁷ Diese gewollte Verknappung der finanziellen Ressourcen der öffentlichen Hand wird schließlich dazu führen, dass Leistungen, die bisher öffentlich bereitgestellt wurden, teurer oder nur noch privat gegen Entgelt angeboten werden. Einen armen Staat können sich aber nur Reiche leisten.

Anmerkungen:

- 1 Finanzminister K. H. Grasser und Finanzstaatssekretär A. Finz haben versucht, ihre Steuerreform 2004/05 mit Bierdeckel zu verkaufen. Allerdings scheinen österreichische Bierdeckeln mit deutschen oder gar mit amerikanischen Postkarten wenig gemein zu haben: während in den USA Steuererklärungen scheinbar offensichtlich per Postkarte abgeschickt werden können beziehungsweise in Deutschland beinahe tatsächlich auf Bierdeckeln abgegeben hätten werden sollen, bezog sich die österreichische Diskussion lediglich auf den Formeltarif.
- 2 Vgl. Prokesová, N., Auswirkungen der Steuerreform in der Slowakei auf das Einkommen der ArbeitnehmerInnen, Vortrag Prag Nov.2005
- 3 Vgl. Slemrod, J., Tax progressivity and income inequality, Cambridge 1996
- 4 Vgl. Nowotny, E., Der öffentliche Sektor, S. 280 f
- 5 Vgl. <http://business.timesonline.co.uk>; sowie <http://www.euractiv.com/de/erweiterung/einheitssteuern-flat-tax/article-136208>
- 6 Vgl. Walther, H., Bekämpfung der Schattenwirtschaft durch steuerliche Anreize, in Wirtschaft und Gesellschaft, Heft 1/2003, S. 73 ff
- 7 Vgl. Samuelson, P./Nordhaus, W., Economics, New York 1989, und Varian, H. R., Mikroökonomik, München 1999
- 8 Vgl. Corneo, G., Steuern die Steuern Unternehmensentscheidungen, in: Truger, A. (Hg.), Können wir uns Steuergerechtigkeit nicht mehr leisten?, Marburg 2005
- 9 Vgl. AK Wien/ TPA Horwath, Grenzüberschreitendes Arbeiten, Steuer-sozialversicherungs- und arbeitsrechtliche Bestimmungen, Wien 2006
- 10 Hall, R./ Rabushka, A., Flat Tax – Das Steuermodell der Zukunft, Stanford 1998, S. 133 f
- 11 Vgl. Karre, M./Spritzey, F., flat tax: was außer der Höhe noch zählt, diepresse vom 10.10.2005
- 12 Blahova, R., 19 % flat tax rate in der Slowakei, SWI 2004
- 13 The economist, The case for flat taxes, 16.4.2005
- 14 Die Umsatzsteuer ist zweifelsohne die „flatteste“ Steuer von allen. Ein einheitlicher Satz auf Güter, die man kauft, bedeutet einen konstanten Abzug vom Einkommen, unabhängig davon, wie hoch eben dieses Einkommen ist – für Einkommens-bezieherInnen mit niedrigem Einkommen stellt dies einen verhältnismäßig höheren Beitrag dar als für jemanden mit hohem Einkommen. So hat die Slowakei mit dem Steuersatz von 19 % zwar einen für Einkommen- und Körperschaftssteuer niedrigen Satz, der Umsatzsteuersatz ist aber im europäischen Vergleich einer der höchsten.
- 15 Vgl. <http://finance.gov.sk/EN/Default.aspx?CatID=233&id=65>
- 16 Vgl. Prokesová, N., Auswirkungen der Steuerreform in der Slowakei auf das Einkommen der ArbeitnehmerInnen, Vortrag Prag November 2005
- 17 <http://www.taz.de/pt/2005/08/31/a0137.nf/text>

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.



Oberösterreich

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 73-33 21
Fax ++43/732/66 92 73-28 89
E-Mail: wiso@akooe.at
Internet: www.isw-linz.at