

## HERAUSFORDERUNG STEUERREFORM 2010

1. Probleme des Abgabensystems .....	16
2. Aufgaben einer Steuerreform .....	19
3. Vom richtigen Zeitpunkt .....	21
4. Vermögensbezogene Steuern erhöhen .....	23
5. Ist eine Senkung der Einkommensteuer sinnvoll? .....	24
6. Hohe Sozialversicherungsbeiträge belasten kleine und mittlere Einkommen .....	27
7. Schlussfolgerungen für die Steuerreform 2010 ....	30

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](mailto:wiso@akooe.at)

Internet: [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at)

**Markus  
Marterbauer<sup>1</sup>**

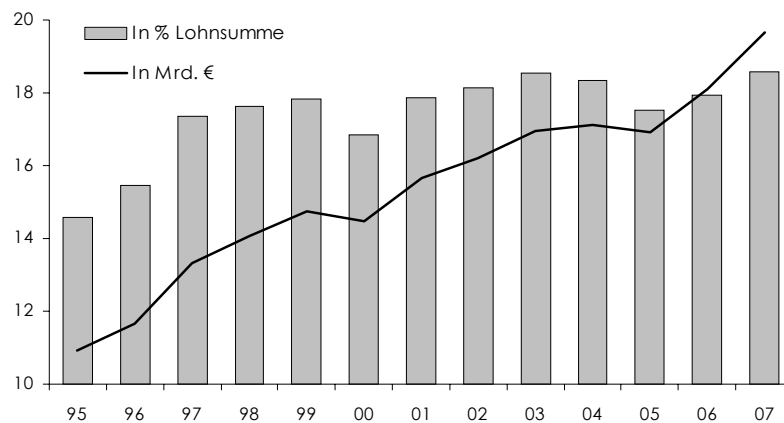
**Referent für  
Konjunktur und  
Makroökonomie am  
Österreichischen  
Institut für  
Wirtschaftsforschung  
(WIFO)**

## 1. Probleme des Abgabensystems

### Tarifsenkung und Strukturreform

Alle fünf bis sechs Jahre wird in Österreich eine Steuerreform durchgeführt. Meist ist sie durch den Ausgleich der inflationsbedingten „kalten Progression“ motiviert und konzentriert sich deshalb auf eine Neugestaltung des Tarifs der Einkommensteuer. Doch in der Regel wird die Gelegenheit genutzt, um gleichzeitig die Struktur des Abgabensystems neuen Herausforderungen oder geänderten Zielen der Wirtschaftspolitik anzupassen. So wurde im Zuge der Steuerreform 1994 die allgemeine Vermögensteuer abgeschafft und eine Quellensteuer auf Zinsen und Dividenden eingeführt, mit der Steuerreform 1999/2000 erfolgte eine Ausweitung der steuerlichen Familienförderung und die Steuerreform 2004/2005 brachte umfangreiche Entlastungen der Unternehmen, etwa durch die markante Senkung des Körperschaftsteuersatzes und die Einführung einer Gruppenbesteuerung.

Abbildung 1: Lohnsteueraufkommen



Q: BMF, WIFO.

Der Ausgleich der „kalten Progression“ bildet auch in der aktuellen wirtschaftspolitischen Diskussion um die geplante Steuerreform 2010 ein wichtiges Thema. Aufgrund des nominalen Einkommensanstiegs, aber auch der Ausweitung der Zahl der Beschäftigten lag der Anteil der Lohnsteuereinnahmen an der Lohnsumme im Jahr 2007 mit 18,6 % bereits wieder auf dem Niveau vor der Steuerreform 2004/2005 und damit auf einem langfristigen Höchststand (Abbildung 1). Die Debatte um die großen Strukturprobleme im Abgabensystem hingegen hat bislang zwar die Öffentlichkeit und die Wirtschaftsforschung intensiv beschäftigt, in der Politik allerdings noch nicht ausreichenden Widerhall gefunden. Einige dieser Strukturprobleme sind ganz offensichtlich.

*Lohnsteuerquote  
auf Höchststand*

Ihr wichtigstes besteht in der hohen Grenzbelastung der Beschäftigten, vor allem jener im unteren Einkommensbereich. Bei Aufnahme einer Teilzeitbeschäftigung über der Geringfügigkeitsgrenze werden vom Bruttoeinkommen 18 % Dienstnehmerbeiträge zur Sozialversicherung abgezogen. Beträgt das erzielte Bruttoeinkommen wie bei einer typischen Teilzeitstelle nur 800 • pro Monat, so stellt dieser Abzug von 144 Euro eine sehr hohe Belastung dar. Noch stärker wirkt die Grenzbelastung bei einem Übergang zu Vollzeitwerbstätigkeit. Ab einem Einkommen von etwa 1.100 Euro brutto beginnt die Lohnsteuer zu greifen. Sie belastet jedes Zusatzeinkommen (bis etwa 1.700 Euro brutto) mit einem Steuersatz von 38,3 %. Zusammen mit den SV-Beiträgen bringt dies selbst bei recht niedrigen Einkommen Abzüge von fast 50 % mit sich. Diese hohen Belastungen durch SV-Beiträge und Eingangsteuersatz der Einkommensteuer beanspruchen die untere Hälfte der Einkommensbezieher, darunter den überwiegenden Teil der erwerbstätigen Frauen, sehr stark. Dies hat vielfältige negative Auswirkungen auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigung:

*hohe  
Grenzsteuern  
bei unteren  
Einkommen*

- Die Arbeitsanreize werden verringert, obwohl Wirtschaft und Gesellschaft besonderen Bedarf an einer Ausweitung des Arbeitskräfteangebots vor allem von Frauen haben:

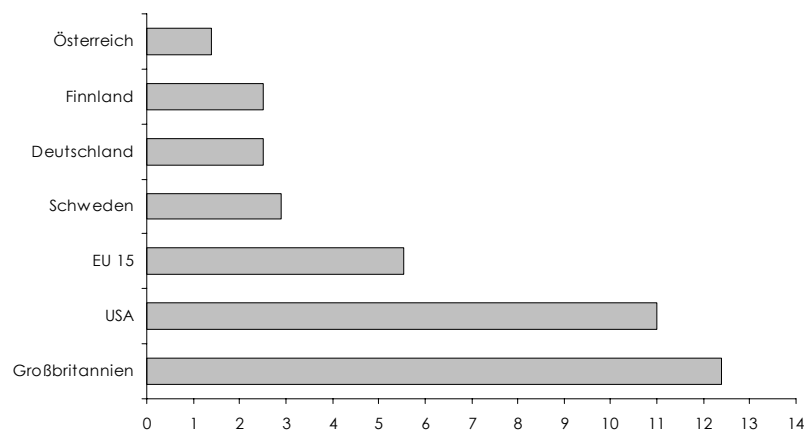
*negative  
Arbeitsanreize*

Kurzfristig würde höhere Frauenerwerbstätigkeit zu einer Verminderung des Armutsrisikos für Kinder führen (250.000 Kinder sind armutsgefährdet); langfristig würde sich durch Erwerbstätigkeit die soziale Absicherung der Frauen verbessern (das Armutsrisiko im Alter ist durch die Pensionsreformen der letzten Jahre deutlich gestiegen); der demografisch bedingte Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, der ab dem Jahr 2020 wirksam wird, könnte durch eine Ausweitung der Frauenerwerbstätigkeit ausgeglichen werden.

*negative  
Verteilungs-  
wirkungen*

- Die verfügbaren Einkommen der unteren Einkommensgruppen werden merklich vermindert. Aufgrund der deutlich über dem Durchschnitt liegenden Konsumneigung dieser sozialen Schicht wird die Konsumnachfrage dadurch besonders stark gedämpft. Das bremst Wirtschaftswachstum und Arbeitskräftenachfrage. Die schwache Ausweitung der Konsumausgaben der privaten Haushalte seit dem Jahr 2000 bildet eine wichtige Ursache für die hohe Arbeitslosigkeit.

*Abbildung 2: Vermögensteuer im internationalen Vergleich, in % der Gesamtabgaben 2006*



EU-15: ungewichteter Durchschnitt.

Q: OECD.

Ein zweites wichtiges Strukturproblem besteht in der geringen Besteuerung von Vermögen. In Österreich macht das Aufkommen an vermögensbezogenen Steuern nur 1,4 % der gesamten Abgaben aus, im Durchschnitt der 15 alten EU-Mitgliedsländer beträgt der Anteil hingegen 5,5 % (Abbildung 2). Diese Schonung der Vermögen im Steuersystem hat vielfältige negative Folgen:

*weitgehende  
steuerliche  
Schonung der  
Vermögen*

- Die Konzentration der Vermögen in einer Erbengesellschaft führt zu enormen Schieflagen in der Verteilung von Einkommen, Macht und sozialen Chancen.<sup>2</sup> Die Chancengleichheit für Kinder aus unterschiedlichen sozialen Schichten ist nicht mehr gewährleistet. Eine Besteuerung von Vermögen könnte diese Ungleichgewichte wenigstens etwas verringern.
- Die niedrige Abgabenbelastung für Vermögen bildet eine der Ursachen der hohen Belastung des Faktors Arbeit.
- Leistungsanreize werden massiv verzerrt; während Arbeits-einkommen (selbst im niedrigen Bereich) sehr stark belastet werden, werden leistungslose Vermögenseinkommen nicht oder kaum zur Finanzierung des Staates herangezogen. Die steuerliche Begünstigung von Vermögen widerspricht damit dem Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit.

## 2. Aufgaben einer Steuerreform

Vor einer detaillierten Diskussion von Reformen im Abgabensystem sollte die Wirtschaftspolitik sich der grundsätzlichen Frage stellen, welche Aufgaben das Abgabensystem zu erfüllen hat. Die Stärkung von Leistungsanreizen und die Verbesserung der Verteilungswirkungen sollen in diesem Zusammenhang sicherlich eine zentrale Rolle spielen. Doch die wichtigste Aufgabe des Steuersystems wird in der öffentlichen Diskussion meist vernachlässigt: Die staatlichen Einnahmen sind dazu da, die öffentlichen Leistungen zu finanzieren. Vom Bildungs- über das Gesundheitssystem bis zu Pensions- und Familienleistungen, von der Wohnbau- bis zur Forschungs-

*Abgaben dienen  
der Finanzierung  
der Staats-  
ausgaben*

förderung – die öffentlichen Leistungen machen etwa 130 Milliarden Euro pro Jahr aus. Sie erfüllen wichtige Aufgaben für die soziale Sicherheit und den Wirtschaftsstandort und sind besonders gut dazu geeignet, Mittel zugunsten der unteren Einkommensschichten umzuverteilen. Die Menschen im unteren Einkommensdrittel beziehen etwa dreimal so viel an öffentlichen Leistungen, wie sie an Steuern und Beiträgen einzahlen.<sup>3</sup>

*Senkung der  
Abgabenquote  
kein fort-  
schrittliches Ziel*

Sozial- und Gesundheitsausgaben machen 55 % der gesamten Staatsausgaben aus, addiert man die Aufwendungen für das Bildungssystem, so sind fast 70 % der Ausgaben erfasst. Eine markante Senkung der Einnahmen des Staates würde erheblichen Druck auf diese Ausgaben mit sich bringen und damit mit hoher Wahrscheinlichkeit negative Wirkungen auf die Verteilung von Einkommen und gesellschaftlichen Chancen haben. Das Ziel der Reduktion der Abgabenquote wird deshalb vor allem von der konservativen Wirtschaftspolitik angestrebt. Ihr Ziel ist es, die öffentlichen Leistungen einzuschränken und die umverteilende Wirkung des Sozialstaates einzudämmen. Von starken Abgabensenkungen profitieren vor allem die Besserverdienenden, denn sie sind nicht auf die Leistungen des Sozialstaates angewiesen. Sie können sich die Absicherung in der Pension, die Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen und die Ausbildung der Kinder auch privat organisieren und leisten. Für den überwiegenden Teil der Bevölkerung bedeuten weniger Steuern aber eben nicht mehr, sondern weniger Geld zum Leben. Denn werden die Steuern gesenkt, so folgt darauf oft eine Kürzung von Sozialausgaben. Sollen hingegen durch gut ausgebaute öffentliche Dienstleistungen und ein umfassendes Sozialsystem die unteren Einkommensgruppen vor Armut bewahrt und auch dem Mittelstand eine Sicherung des Lebensstandards im Fall von Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Pensionierung ermöglicht werden, so ist eine ausreichende Finanzierung durch eine relativ hohe Abgabenquote notwendig.<sup>4</sup>

### 3. Vom richtigen Zeitpunkt

Bei Strukturreformen im Abgabensystem wie etwa einer Umschichtung der Steuerlast vom Faktor Arbeit auf den Faktor Vermögen stellt sich die Frage nach dem Zeitpunkt des Inkrafttretens nicht. Eine Reform, die Leistungsanreize und Verteilungswirkungen verbessert, sollte aus wissenschaftlicher Sicht so bald wie möglich in Kraft treten, ihre positiven ökonomischen Auswirkungen werden aber wohl primär langfristig wirksam. Hingegen spielt die Frage des Zeitpunkts des Ausgleichs der „kalten Progression“ eine wichtige Rolle. Wenn eine Entlastung der Erwerbstätigen ohnehin grundsätzlich vereinbart ist (wie etwa im Regierungsübereinkommen 2007), so sollte sie aus Gründen der Stabilisierungspolitik nicht während einer Hochkonjunktur, sondern in einer Rezession durchgeführt werden. Werden die verfügbaren Einkommen bei überdurchschnittlicher Auslastung der Wirtschaft ausgeweitet, so kann eine Überhitzung der Konjunktur zusätzlich verstärkt werden. Gleichzeitig würde eine derartige Steuersenkung das Budgetdefizit gerade zu einem Zeitpunkt erhöhen, zu dem das Budget eigentlich konsolidiert werden sollte.

*Steuersenkung in Hochkonjunktur kontraproduktiv*

Hingegen kann eine Steuersenkung in einer Rezession, also eine antizyklische Budgetpolitik, den Rückgang der Einkommen bremsen, positive Wirkungen auf die Konsumnachfrage und das Bruttoinlandsprodukt auslösen und somit den Anstieg der Arbeitslosigkeit dämpfen. Die gegenwärtigen konjunkturellen Perspektiven lassen infolge der internationalen Finanzkrise eine merkliche Abschwächung der österreichischen Konjunktur in der zweiten Hälfte des Jahres 2008 erwarten.<sup>5</sup> Dauer und Ausmaß der konjunkturellen Talfahrt sind derzeit kaum zu bestimmen, die wirtschaftlichen Probleme könnten allerdings deutlich bis ins Jahr 2009 hineinreichen. Nach den Erfahrungen der Vergangenheit sind erst für das Jahr 2010 wieder höhere Wachstumsraten des BIP zu erwarten. Deshalb wurde zu Recht ein Vorziehen der Steuerreform ins Jahr 2009 gefordert.

*Steuersenkung in Rezession verhindert Arbeitslosigkeit*

*Entlastung  
des unteren  
Einkommens-  
drittels besonders  
konjunktur-  
wirksam*

Allerdings sollte das Ausmaß eines konjunkturellen Impulses durch eine Steuersenkung nicht überschätzt werden. Es hängt vor allem davon ab, welche Einkommensgruppen betroffen sind. Wird eine Steuerentlastung um eine Milliarde Euro über alle Gruppen in etwa gleichem Ausmaß verteilt, so löst das einen Anstieg des BIP um etwa 0,5 Milliarden Euro aus. Nur wenn ausschließlich das untere Einkommensdrittel (es reicht bis zu einem Bruttoeinkommen von etwa 1.200 Euro pro Monat) entlastet wird, würde das BIP im gleichen Ausmaß wie der Steuerimpuls erhöht werden, denn diese soziale Schicht gibt das Zusatzeinkommen fast vollständig sofort wieder aus. Allerdings leistet das untere Einkommensdrittel kein Aufkommen an Lohnsteuer. Um diesen Effekt zu erreichen, müssen deshalb zielgerichtet die Sozialversicherungsbeiträge gesenkt werden. Hingegen hat eine Steuersenkung für das obere Einkommensdrittel (ab etwa 2.700 Euro pro Monat) fast keine kurzfristigen Wachstumseffekte, da der überwiegende Teil des Zusatzeinkommens nicht ausgegeben, sondern gespart wird.

Die Bundesregierung hat sich darauf geeinigt, eine Entlastung für das untere Einkommensdrittel vorzuziehen, indem ab Mitte 2008 die Dienstnehmerbeiträge zur Arbeitslosenversicherung bis zu einem Einkommen von 1.100 Euro gestrichen werden. Diese Maßnahme ist sinnvoll, bedeutet für viele Beschäftigte faktisch eine zusätzliche Lohnrunde von 3 % und wird das Wirtschaftswachstum beleben. Die verfügbaren Einkommen werden um gut 300 Millionen Euro pro Jahr erhöht, in gleichem Ausmaß sollte auch das BIP steigen. Leider beträgt das Volumen nur ein Zehntel der insgesamt für die Steuersenkung vorgesehenen Mittel.

*Selbst-  
finanzierungs-  
grad von Steuer-  
senkungen  
gering*

Im Zusammenhang mit der Multiplikatorwirkung von Steuersenkungen auf das BIP lässt sich auch mit der Illusion einer „Selbstfinanzierung“ von Steuersenkungen aufräumen. Die Vorstellung, eine Senkung der Abgabenlast würde die Wirtschaftsleistung so stark anregen, dass innerhalb weniger Jahre die budgetären Kosten wieder hereingebracht werden,



ist empirisch nicht haltbar. Ein Selbstfinanzierungsgrad von mehr als der Hälfte einer Steuersenkung würde nur dann auftreten, wenn ausschließlich die untersten Einkommensgruppen entlastet würden. Bei einer Steuersenkung für alle Einkommensgruppen liegt der Selbstfinanzierungsgrad kurzfristig bei nicht mehr als einem Fünftel und mittelfristig bei gut einem Drittel.

#### 4. Vermögensbezogene Steuern erhöhen

Die vermögensbezogenen Steuern weisen in Österreich ein besonders niedriges Aufkommen auf. Grundsätzlich umfasst diese Steuerkategorie drei Formen: die Besteuerung des Vermögensbestandes, jene der Vermögensübertragung und die Abgaben auf den Wertzuwachs von Vermögen. Nach der Abschaffung der allgemeinen Vermögensteuer im Jahr 1994 besteht in Österreich nur noch eine Steuer auf den Vermögensbestand, das ist die Grundsteuer, die im Jahr 2007 ein Aufkommen von gut 500 Millionen Euro erreichte und direkt den Gemeinden zufließt. Ihr Aufkommen ist so niedrig, weil die Bemessungsgrundlage durch die Einheitswerte gebildet wird, die zum letzten Mal im Jahr 1973 (für landwirtschaftliche Grundstücke im Jahr 1988) festgestellt und seither kaum noch erhöht wurden.<sup>6</sup> Sie spiegeln den wahren Wert des Grundvermögens überhaupt nicht wider. Im Durchschnitt dürften die Einheitswerte nur einem Zehntel der Marktwerte entsprechen. Zudem ist der Wert eines Grundstücks in Wien Hietzing seit 1973 um ein Vielfaches des Wertes eines Grundstücks in der Mur-Mürz-Furche gestiegen – in der Grundsteuerbelastung schlägt sich das allerdings nicht nieder. An Steuern auf die Übertragung von Vermögen fallen in Österreich die Grunderwerbssteuer – im Jahr 2007 mit einem Aufkommen von gut 600 Millionen Euro – und die Erbschafts- und Schenkungssteuer mit einem Aufkommen von 150 Millionen Euro an. Das Aufkommen der Grunderwerbssteuer wird vor allem durch die verbreitete Steuerhinterziehung geschmälert. Das niedrige Aufkommen an Erbschaftssteuer wurde von der Steuerbefrei-

*sehr niedrige  
Grundsteuer*

ung für Sparguthaben und Wertpapierdepots, den niedrigen Einheitswerten von Grundstücken und den hohen Freibeträgen beim Vererben von Betrieben bestimmt. Ab 16. 8. 2008 entfällt diese Steuer ganz. Dies ist besonders problematisch, weil ihr Aufkommen vor allem aus großen Vermögen und von den sozialen Gruppen mit hohem Einkommen getragen war.<sup>7</sup>

*breite  
Wertzuwachs-  
steuer sinnvoll*

Wertzuwächse bei Vermögen unterlagen bislang nur der Einkommensteuer, sofern sie durch Verkauf der Vermögen innerhalb eines sehr kurzen „Spekulationszeitraumes“ von einem Jahr bei Aktien und 10 Jahren bei Immobilien realisiert wurden. Im Frühjahr 2008 hat sich die Bundesregierung auf die Einführung einer Wertzuwachssteuer auf Vermögen zur Finanzierung des Gesundheitswesens geeinigt. Dies stellt eine sehr gelungene finanzpolitische Weichenstellung dar. In Hinkunft sollen realisierte Wertzuwächse bei Aktien oder Immobilien – so wie in anderen Ländern auch – der Besteuerung unterliegen. Damit wird die Besteuerung leistungsloser Einkommen endlich zumindest der Besteuerung von Arbeits-einkommen gleichgestellt. Wichtig ist, dass im Rahmen der weiteren politischen Beschlussfassung möglichst wenige Ausnahmen der Besteuerung zugelassen werden.

### **5. Ist eine Senkung der Einkommensteuer sinnvoll?**

Die aktuellen Vorschläge für die Steuerreform 2010 konzentrieren sich auf die Senkung des Tarifs in der Lohn- und Einkommensteuer. In diesem Grundprinzip unterscheiden sich die Ideen der politischen Parteien und der Interessenvertretungen kaum. Doch ist dies überhaupt sinnvoll? Für eine Reform des Tarifs der Einkommensteuer sprechen ohne Zweifel zum Ersten der notwendige Ausgleich der „kalten Progression“ und zum Zweiten der sehr hohe Eingangsteuersatz von 38,3 %, der unter den Gesichtspunkten der Anreize zur Erhöhung des Arbeitskräfteangebots und der Verteilungsgerechtigkeit besonders problematisch ist.

Dennoch spricht auch viel gegen eine Tarifreform. Die veranlagte Einkommensteuer für selbstständig Erwerbstätige und die Lohnsteuer für unselbstständige Einkommen bilden die einzigen progressiven Steuern im österreichischen Abgabensystem. Obere Einkommensgruppen zahlen einen höheren Anteil ihres Einkommens als die unteren Einkommensschichten. Das Aufkommen der Lohn- und Einkommensteuer betrug im Jahr 2007 22,3 Milliarden Euro. Das untere Einkommensdrittel leistet praktisch keine Einkommensteuer, obwohl es etwa 8 % des steuerpflichtigen Einkommens bezieht, denn es besteht ein Freibetrag von 10.000 Euro pro Jahr. Hingegen leistet das obere Einkommensdrittel den weitaus überwiegenden Teil des Lohn- und Einkommensteueraufkommens, nämlich 88 %. Das ist wenig verwunderlich, da zwei Drittel des gesamten steuerpflichtigen Einkommens auf das obere Drittel entfallen. Der durchschnittliche Satz der Lohn- und Einkommensteuer beträgt im oberen Drittel 23 %, im mittleren Drittel 8 % und im unteren Drittel 0%.

*Einkommensteuer belastet v.a. oberes Drittel*

Die Belastung der oberen Einkommensschichten wird allerdings stark dadurch relativiert, dass viele Einkommen, die vor allem von dieser Gruppe bezogen werden, in Österreich nicht oder nicht in vollem Ausmaß als steuerpflichtiges Einkommen gelten. Das trifft zum Beispiel zu, wenn Manager von ihren Firmen das Recht bekommen, Aktien des eigenen Unternehmens begünstigt zu erwerben, sogenannte Stock Options, oder wenn aus Aktienverkäufen nach Ablauf einer einjährigen Spekulationsfrist Kursgewinne erzielt werden. Diese Begünstigungen vermindern die Steuerbelastung der obersten Einkommensgruppen markant.

*zahlreiche Ausnahmen*

Der Spitzensteuersatz beträgt in Österreich 50 %, er kommt nach Abzug der geleisteten SV-Beiträge für alle Einkommensanteile von über 51.000 Euro pro Jahr zur Anwendung (das entspricht einem monatlichen Bruttoeinkommen inklusive Sozialversicherungsbeiträge von 4.943 Euro). Die Forderung nach Senkung des Spitzensteuersatzes oder ein Hinaufchieben der Einkommensgrenze, ab der dieser wirksam wird,

*Spitzensteuersatz trifft nur wenige*

wird in der Öffentlichkeit sehr lautstark vorgetragen. Sie würde allerdings nur wenige Bezieher von Spitzeneinkommen betreffen: Etwa 250.000 Personen, also weniger als 5 % aller Steuerpflichtigen, unterliegen mit einem Teil ihres Einkommens dem Spitzensteuersatz. Der Mittelstand ist also sicherlich nicht betroffen. Zudem haben die vom Spitzensteuersatz betroffenen Personen in den letzten Jahren besonders hohe Gehaltszuwächse gehabt.<sup>8</sup> Im Rahmen der Steuerreform sollte daher keine Senkung des Spitzensteuersatzes oder Erhöhung der Einkommensgrenze in Betracht gezogen werden. Spitzenverdiener würden ohnehin wie alle anderen Steuerzahler von einer Senkung des Eingangssteuersatzes profitieren.

*Begünstigung des 13./14. nützt Spitzenverdienern*

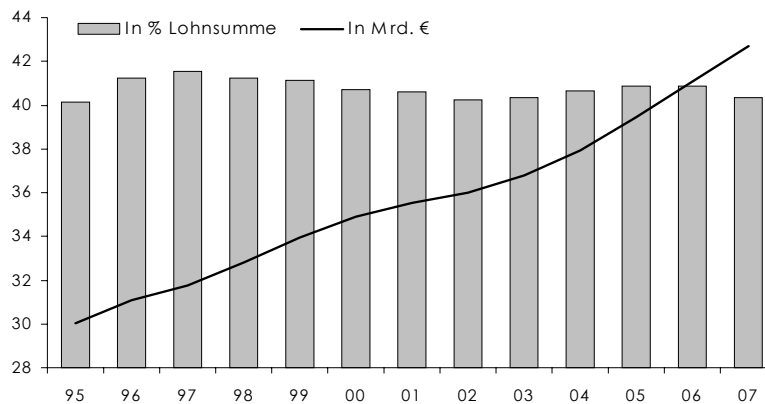
Die Spitzenverdiener innerhalb der unselbstständig Erwerbstätigen sind in Österreich auch durch ein besonderes Spezifikum bevorteilt, die begünstigte Besteuerung des 13. und 14. Monatsgehaltes. Für dieses wird derzeit unabhängig von der Höhe des Einkommens ein einheitlicher Steuersatz von 6 % einbehalten. Diese Steuerbegünstigung für die unselbstständig Beschäftigten soll die umfangreichen Gestaltungsmöglichkeiten und die speziellen Steuerbegünstigungen der selbstständig Beschäftigten ausgleichen. Sie ist in diesem Sinn vollkommen gerechtfertigt. Allerdings führt sie innerhalb der unselbstständig Erwerbstätigen zu erheblichen Verzerrungen. Eine teilzeitbeschäftigte Frau mit einem Einkommen von 1.000 Euro im Monat profitiert von der Begünstigung gar nicht, dem Bezieher eines mittleren Einkommens von knapp 2.000 Euro bringt sie weniger als 1.000 Euro im Jahr, der Spitzenverdiener mit 10.000 Euro Monatseinkommen profitiert hingegen im Ausmaß von etwa 7.000 Euro pro Jahr. Die Begünstigung des Urlaubs- und Weihnachtsgeldes stellt einen wesentlichen Grund für die geringe Progression des österreichischen Abgabensystems dar, sie kommt vor allem den Beschäftigten mit sehr hohen Einkommen zugute. Es wäre deshalb völlig falsch, diese verteilungspolitisch negative Regelung auf die Bezieher/innen selbstständiger Einkommen auszuweiten.

## 6. Hohe Sozialversicherungsbeiträge belasten kleine und mittlere Einkommen

Die Behauptung, das obere Einkommensdrittel trage die Steuerlast, gilt in gewissem Ausmaß für die Lohn- und Einkommensteuer, sicherlich aber nicht für die gesamten Abgaben. Im Gegenteil, der Großteil der sonstigen Abgaben belastet untere und mittlere Einkommensschichten relativ stärker als die oberen Gruppen. Die aufkommensstärkste Abgabe bilden die Beiträge der Dienstnehmer und Dienstgeber zur Sozialversicherung, die Einnahmen lagen im Jahr 2007 bei etwa 43 Milliarden Euro (Abbildung 3).

*hohe Sozialversicherungsbeiträge*

Abbildung 3: Aufkommen an Sozialversicherungsbeiträgen



Q: Europäische Kommission, WIFO.

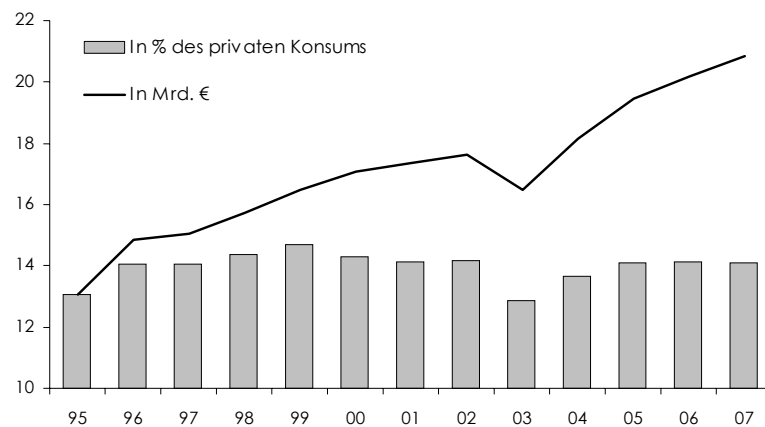
Die Beiträge der unselbstständig Beschäftigten zur Sozialversicherung betragen proportional für alle Einkommen von mindestens 349 Euro im Monat 18 %. Allerdings nur bis zu einem Einkommen von 3.930 Euro pro Monat, für darüberliegende Einkommensteile müssen keine Beiträge geleistet werden. Von der Höchstbeitragsgrundlage sind die obersten 10 % der Erwerbstätigen begünstigt. Für sie sinkt der Beitragssatz am

gesamten Aufkommen merklich. Das obere Einkommensdrittel zahlt nur etwa 15 % seines Einkommens an Sozialversicherungsbeiträgen.

*Steuer-  
finanzierung des  
Sozialstaates*

Das untere Einkommensdrittel zahlt zwar faktisch keine Lohn- und Einkommensteuer, die Einkommen sind allerdings in erheblichem Umfang durch Sozialversicherungsbeiträge belastet. Selbst beim Durchschnittseinkommen liegt die Belastung durch SV-Beiträge höher als jene durch Lohn- und Einkommensteuer. Angesichts der umfangreichen sozialen Transfers und Dienstleistungen sind hohe Beiträge aller sozialen Schichten zur Finanzierung des Sozialstaates sicherlich gerechtfertigt. Allerdings werden in vielen anderen Ländern wesentliche Elemente des Sozialsystems eher über Steuern als über Beiträge finanziert, das gilt zum Beispiel für das Gesundheitssystem in Schweden und in Großbritannien oder für das gesamte Sozialsystem in Dänemark.<sup>9</sup>

Abbildung 4: Umsatzsteueraufkommen



Q: BMF, WIFO.

Auch die Verbrauchssteuern, deren Aufkommen im Jahr 2007 bei 26,3 Milliarden Euro lag, belasten die oberen Einkommens-

gruppen weniger stark (Abbildung 4). Wenn bei der Strom- und Gasrechnung von brutto 1.000 Euro im Jahr 170 Euro an Mehrwertsteuer anfallen, dann trifft das die unteren Einkommensgruppen – gemessen am Einkommen – viel stärker als die oberen. Dazu kommt, dass das obere Einkommensdrittel einen besonders hohen Sparanteil am verfügbaren Einkommen aufweist, Konsumsteuern können deshalb in diesem sozialen Segment nur wenig greifen. Während das untere Drittel der Haushalte 17,2 % seines Einkommens für Mehrwertsteuer aufwendet, beträgt der Anteil im oberen Drittel nur 12,1 %.

*Verbrauchssteuern belasten unteres Drittel*

Ein Überblick über Steuern und Beiträge muss also zum Schluss kommen, dass in Österreich die oberen Einkommensgruppen gemessen am Einkommen nicht mehr, sondern eher weniger zum Staatshaushalt beitragen als die unteren und mittleren Schichten. Das obere Einkommensdrittel zahlt zwar einen Großteil des Aufkommens an Lohn- und Einkommensteuer und wahrscheinlich den weitaus überwiegenden Teil der vermögensbezogenen Steuern sowie der Kapitalertragssteuern. Diese Steuerarten haben jedoch im internationalen Vergleich einen relativ geringen Anteil am gesamten Steueraufkommen. Der Beitrag der oberen Einkommensgruppen zu den aufkommensstarken Verbrauchssteuern und Sozialversicherungsbeiträgen ist gemessen am Einkommen merklich niedriger als bei anderen sozialen Gruppen. Eine weitere steuerliche Entlastung des oberen Einkommensdrittels lässt sich deshalb nicht rechtfertigen. Im Gegenteil: Die Einkommen des oberen Drittels wachsen ohnehin merklich rascher als jene der anderen Bevölkerungsgruppen. Auf Basis des Prinzips der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen sollten die rasch wachsenden Einkommensarten stärker zur Finanzierung des Sozialstaates herangezogen werden.

*kein Anlass für Entlastung der oberen Einkommen*

Der Mittelstand ist tatsächlich durch Abgaben relativ stark belastet. Das mittlere Einkommensdrittel reicht von etwa 1.200 • monatlichem Bruttoeinkommen bis etwa 2.700 Euro, bei Betrachtung von Haushalten von etwa 2.000 bis 4.000 Euro.

*Mittelstand  
profitiert von  
Staatsausgaben*

Diese Einkommensgruppe trägt tatsächlich einen erheblichen Teil der Steuerlast. Sie zahlt etwa 8 % ihres Einkommens an Einkommensteuer, 18 % an Sozialversicherungsbeiträgen und 15 % an Mehrwertsteuer. Auf der anderen Seite wird der Mittelstand in großem Ausmaß durch öffentliche Dienstleistungen begünstigt. Das Bildungssystem ist ebenso wie das Gesundheitssystem auf die Bedürfnisse der mittleren Einkommensgruppen ausgerichtet. Das öffentliche Pensionssystem bildet für die Durchschnittsverdiener/innen eine gute Absicherung im Alter, Familienbeihilfen und andere Sozialtransfers fließen in erheblichem Ausmaß an diese soziale Gruppe. Der Mittelstand bekommt gute öffentliche Gegenleistungen für seine hohen Beiträge zur Finanzierung des Sozialstaates. Eine umfassende Entlastung scheint aus Sicht des Mittelstandes deshalb wenig notwendig, wenn sie mit starken Kürzungen der öffentlichen Dienstleistungen einhergehen würde, sogar kontraproduktiv.

*unteres Drittel  
Verlierer einer  
Steuersenkung*

Die Einkommen des unteren Drittels liegen unter der Freigrenze der Einkommensteuer. Doch sind die unteren Einkommenschichten in erheblichem Ausmaß durch Beiträge zur Sozialversicherung und Verbrauchssteuern belastet. Betrachtet man die umverteilenden Wirkungen des Staates insgesamt, so ergibt sich eindeutig, dass das untere Drittel am meisten von der Staatstätigkeit profitiert. Gemessen am Einkommen zahlt es zwar etwa gleich viel wie andere soziale Gruppen an Steuern und Beiträgen, es erhält allerdings dafür in ungleich größerem Ausmaß Sozialleistungen und profitiert generell besonders stark von den öffentlichen Dienstleistungen. Das untere Einkommensdrittel wäre der große Verlierer einer Einkommensteuersenkung, mit der eine Kürzung öffentlicher Leistungen verbunden ist.

## **7. Schlussfolgerungen für die Steuerreform 2010**

Die wichtigsten Weichenstellungen eines Steuersystems für die Zukunft müssen in zwei Bereichen liegen: In der stärkeren Einbeziehung der Vermögen in die Finanzierung des Staatswe-



sens und in der Neugestaltung der Finanzierung des Sozialstaates, verbunden mit einer Entlastung der unteren Einkommensgruppen.

Bei der Ausweitung der Besteuerung von Vermögen und Vermögenseinkommen bestehen vielfältige Ansatzpunkte. Am wichtigsten wäre die Heranführung der Einheitswerte von Grundstücken an die Marktwerte. Damit würden die Grundsteuer und die Grunderwerbssteuer auf soliderer Grundlage erhoben. Selbst bei einer markanten Senkung der Steuersätze würde das Steueraufkommen merklich steigen. Auf der Basis angemessener Grundstückswerte soll die Erbschafts- und Schenkungssteuer reformiert statt abgeschafft werden. Das Aufkommen an vermögensbezogenen Steuern sollte kurzfristig zumindest verdoppelt werden. Dies würde einen Spielraum von gut einer Milliarde Euro pro Jahr zur Verbesserung der kommunalen Infrastruktur (der größte Bedarf besteht in der Ausweitung der Plätze in Kinderbetreuungseinrichtungen und der Altenpflege) und zur Entlastung des Faktors Arbeit ergeben.

*Grundsteuer  
erhöhen,  
Erbschafts-  
steuer  
wiederbeleben*

Bei der Entlastung des Faktors Arbeit ist eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge am besten geeignet. Am einfachsten wäre es, im Rahmen der Steuerreform die Dienstnehmerbeiträge zur Krankenversicherung generell zu senken, etwa von derzeit 3,9 % auf 1,9 %. Dies würde einen Entfall an Einnahmen von knapp 3 Milliarden Euro mit sich bringen und damit dem von der Bundesregierung geplanten Entlastungsvolumen entsprechen. Gleichzeitig sollten 15 % des Aufkommens an Lohn- und Einkommensteuer für die Krankenversicherungsträger zweckgewidmet werden, damit die Finanzlage der Krankenversicherung nicht gefährdet ist. Von dieser Reform würden die kleinen und mittleren Einkommen besonders begünstigt sein, das oberste Zehntel der Erwerbstätigen hätte eine schwächere Entlastung. Zudem würde die Finanzierung des Gesundheitssystems auch auf solidere Grundlagen gestellt werden, da das Aufkommen der progressiven Einkommensteuer langfristig rascher wächst als jenes der regressiven Sozialversicherungsbeiträge. Alternativ könnte ein

*SV-Beiträge  
senken*

Teil des Senkungsvolumens und der Einnahmen aus einer Erhöhung der vermögensbezogenen Steuern für die Verringerung des Eingangssteuersatzes von 38,3 % im Einkommens-teuertarif verwendet werden.

**Anmerkungen:**

- 1 Ich danke Thomas Bernhardt, Alois Guger und Martin Schürz für wertvolle Anmerkungen zum Text sowie Martha Steiner für die Erstellung der Abbildungen. Der Artikel bringt meine persönliche Meinung zum Ausdruck.
- 2 Schürz 2007.
- 3 Guger 1996.
- 4 Marterbauer 2007.
- 5 Marterbauer 2008.
- 6 Rossmann 2006.
- 7 Marterbauer, Schürz 2007.
- 8 Guger, Marterbauer 2007.
- 9 Guger, Marterbauer, Walterskirchen 2006.

**Literatur:**

- Guger Alois, Umverteilung durch den Staat in Österreich, WIFO Monatsberichte 10/1996, S. 635–652.
- Guger Alois, Marterbauer Markus, Langfristige Tendenzen der Einkommensverteilung in Österreich – ein Update. Die Verteilung von Einkommen und Vermögen, WIFO Working Papers 207/2007.
- Guger Alois, Marterbauer Markus, Walterskirchen Ewald, Finanzierung des öffentlichen Gesundheitswesens, WIFO Monatsberichte 7/2006, S. 523–546.
- Marterbauer Markus, Wem gehört der Wohlstand. Perspektiven für eine neue österreichische Wirtschaftspolitik, Wien 2007.
- Marterbauer Markus, Internationale Finanzkrise bremst Wirtschaftswachstum. Prognose für 2008 und 2009, WIFO Monatsberichte 4/2008, S. 221–235.
- Marterbauer Markus, Schürz Martin, Der Streit um die Abschaffung der Erbschaftssteuer in Österreich, in: WISO 2/2007, S. 35–52.
- Rossmann Bruno, Vermögen und Vermögensbesteuerung in Österreich – Bestandsaufnahme und Reform der Bewertung des Grundvermögens, in: Wirtschaft und Gesellschaft, 32. Jahrgang (2006), Heft 4.
- Schürz Martin, Erbschaften und Vermögensungleichheit in Österreich, in: Wirtschaft und Gesellschaft, 33. Jahrgang (2007), Heft 2, S. 231–254.

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](http://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](http://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](http://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](mailto:wiso@akooe.at)  
Internet: [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at)