

Policy Brief

November 2018

Policy Brief Nr. 4/2018

Steuersystem in Österreich

Status quo und Potentiale

Benjamin Bittschi

Martin G. Kocher

<http://irihs.ihs.ac.at/4832>



INSTITUT FÜR HÖHERE STUDIEN
INSTITUTE FOR ADVANCED STUDIES
Vienna

AutorInnen

Benjamin Bittschi, Martin G. Kocher

Titel

Steuersystem in Österreich: Status quo und Potentiale

Kontakt

T +43 1 59991-151

E bittschi@ihs.ac.at

T +43 1 59991-125

E kocher@ihs.ac.at

2018 Institut für Höhere Studien – Institute for Advanced Studies (IHS)

Josefstädter Straße 39, A-1080 Vienna

T +43 1 59991-0

F +43 1 59991-555

www.ihs.ac.at

ZVR: 066207973

Lizenz



Steuersystem in Österreich: Status quo und Potenziale von Benjamin Bittschi und Martin G. Kocher ist lizenziert unter einer [Creative Commons Namensnennung 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Alle Inhalte sind ohne Gewähr. Jegliche Haftung der Mitwirkenden oder des IHS aus dem Inhalt dieses Werkes ist ausgeschlossen.

1 Einleitung

Die österreichische Bundesregierung plant für das Jahr 2019 eine umfassende Steuerreform, die 2020 in Kraft treten soll. Vor diesem Hintergrund wollen wir im Rahmen dieses Policy Briefs das österreichische Steuersystem analysieren und Schlussfolgerungen für mögliche Schwerpunktsetzungen ableiten. Ausgangspunkt unserer Überlegungen ist, dass die nächste Steuerreform genutzt werden sollte, um Effizienzpotentiale zu heben und das österreichische Steuersystem fit für zukünftige Herausforderungen zu machen.

Österreichs Volkswirtschaft hat die Nachwirkungen der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise weitgehend überwunden, und seit 2017 wächst die Wirtschaft stark. Im Vergleich mit anderen Ländern – wie zum Beispiel Deutschland – hat die konjunkturelle Dynamik erst spät eingesetzt. Während Deutschland seit 2014 Budgetüberschüsse erwirtschaftet, soll dies in Österreich erstmals 2019 der Fall sein. Bei einem derzeitigen Schuldenstand von rund 75% des BIP plagen die öffentlichen Haushalte in Österreich immer noch Lasten der Vergangenheit. Gleichzeitig ist eine Zinswende der Geldpolitik für die kommenden Jahre wahrscheinlich, womit zukünftige Refinanzierungskosten der Staatsschulden wieder steigen werden, auch wenn das – gegeben die zeitliche Struktur der Staatsanleihen – nur langsam der Fall sein wird. Zudem müssen natürlich europäische Defizitregeln¹ und die innerösterreichische Schuldenbremse² eingehalten werden.

Diese Hintergründe verdeutlichen, dass die kommende Steuerreform auf die Basis einer seriösen Gegenfinanzierung gestellt werden muss und dass der Entlastungsspielraum ohne ausgabenseitige Gegenfinanzierung begrenzt ist. Selbst bei einer aufkommensneutralen Steuerreform gäbe es allerdings Effizienzpotentiale zu heben, die sich aus den Anreizverzerrungen ergeben, die verschiedene Steuern auslösen. Im Folgenden stellen wir Österreichs Steuerstruktur im internationalen Vergleich dar und gehen anschließend auf die großen Einnahmenblöcke des Steuersystems – Konsum, Arbeit, Unternehmen und Kapital – ein. Anhand ökonomischer Argumente diskutieren wir die Vor- und Nachteile von steuerpolitischen Anpassungen in jedem dieser Blöcke unter dem Blickwinkel der gesamtwirtschaftlichen Effizienz. Ein Policy Brief ist selbstverständlich kein vollständiges Konzept für eine Steuerreform.

¹ Zum Europäischen Fiskalpakt: <https://www.bmf.gv.at/wirtschaftspolitik/wirtschafts-waehrungspolitik-eu/fiskalpakt.html>; https://ec.europa.eu/info/publications/fiscal-compact-taking-stock_en (detailliert auf Englisch).

² Text zum Österreichischen Stabilitätspakt, der die innerösterreichische Schuldenbremse normiert: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20008232>

2 Die Steuerstruktur Österreichs im Vergleich

2.1 Hintergrund

Grundsätzlich werden meist zwei Beurteilungskriterien zur Bewertung von Steuerstrukturen herangezogen: Effizienz und Verteilung. Steuern verursachen Effizienzverluste, da sie Preise erhöhen, ProduzentInnen und KonsumentInnen belasten und deren Verhalten beeinflussen bzw. verzerren. Die Summe dieser Kosten übersteigt für alle Steuern (mit Ausnahme von Pauschalsteuern) die lukrierten Steuereinnahmen und ergibt die sozialen Kosten der Besteuerung. Insofern ist ein erstes Ziel bei der Gestaltung des Steuersystems, diese Effizienzverluste klein zu halten. Um das zu erreichen, sollte die Bemessungsgrundlage einer Steuer keine Ausnahmen vorsehen und ein niedriger Steuersatz angesetzt werden. Effizienz steht allerdings häufig in Konflikt mit verteilungspolitischen Vorstellungen. So kann es politisch gewollt sein, bestimmten Gruppen Ausnahmen zuzugestehen. Die Herausforderung der steuerpolitischen Praxis besteht somit darin, Effizienz mit erwünschten wirtschafts- und sozialpolitischen Zielen in Einklang zu bringen. Ineffizienzen werden in Kauf genommen, um ausreichend hohe Einnahmen zu erzielen und andere steuer- bzw. gesellschaftspolitische Ziele, wie eine erwünschte Sekundärverteilung, zu erreichen. Das österreichische Steuersystem bietet viel Raum für Effizienzgewinne, ohne verteilungspolitische Veränderungen oder Rückschritte hinnehmen zu müssen.

2.2 Internationaler Vergleich

Österreich kann im europäischen Vergleich als Hochsteuerland bezeichnet werden. Die Zahlungen von Steuern und Sozialabgaben betragen im Jahr 2016 42,3% des Bruttoinlandsprodukts (BIP), das ist der siebthöchste Wert innerhalb der EU.¹ Kapital, Konsum und Unternehmenssteuern liegen mit Steuerbelastungen von 7,1%, 11,6% und 2,4% des BIP im europäischen Durchschnitt (Rang 13, 15 und 16 der EU-28), Arbeit hingegen nimmt mit einer Steuerbelastung von 23,5% des BIP einen europäischen Spitzenwert an (Rang 3), und nur Schweden und Frankreich besteuern hier höher. Umweltbezogene Steuern (Rang 17, 2,4% des BIP) und Steuern auf Vermögen (Rang 22, 0,8% des BIP) werden in Österreich in geringerem Ausmaß verwendet als im restlichen Europa.

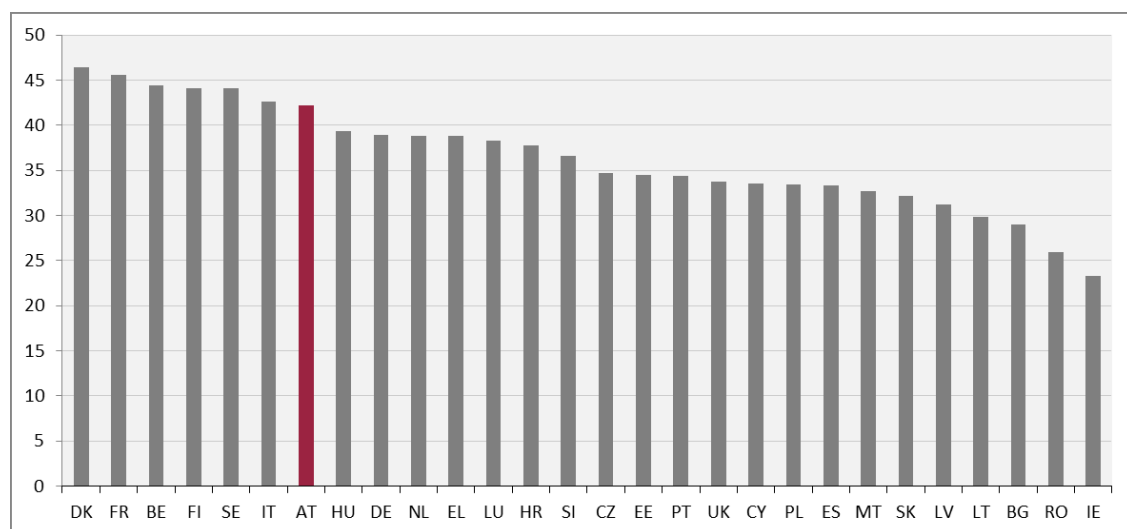
¹ Diese und alle folgenden Werte beziehen sich auf: Taxation Trends in the European Union. 2018. DG Taxation and Customs Union.

Tabelle 1: Die österreichische Steuerbelastung im internationalen Vergleich

	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	Platz 2016
Struktur nach Art der Steuer	% des BIP											
Indirekte Steuer	14,0	13,9	14,0	14,4	14,4	14,5	14,7	14,6	14,5	14,5	14,6	13
Mehrwertsteuer	7,4	7,4	7,4	7,7	7,7	7,5	7,7	7,7	7,6	7,6	7,7	14
Direkte Steuer	12,8	13,3	13,9	12,6	12,7	12,8	13,1	13,7	13,8	14,2	13,0	10
Einkommenssteuer	9,5	9,7	10,3	9,7	9,6	9,6	9,9	10,1	10,4	10,8	9,4	6
Körperschaftssteuer	2,2	2,5	2,5	1,8	2,0	2,1	2,1	2,2	2,2	2,3	2,4	16
Sozialabgaben	13,8	13,5	13,7	14,1	14,0	14,0	14,1	14,5	14,5	14,5	14,7	5
Arbeitgeber	6,4	6,4	6,4	6,6	6,6	6,5	6,6	6,8	6,8	6,8	6,8	11
Haushalte	7,3	7,2	7,3	7,5	7,4	7,4	7,5	7,7	7,7	7,7	7,8	5
Gesamt	40,6	40,7	41,5	41,1	41,1	41,2	41,9	42,7	42,8	43,2	42,3	7
Struktur nach Funktionsbereich	% des BIP											
Konsum	11,4	11,3	11,4	11,7	11,6	11,6	11,7	11,6	11,6	11,5	11,6	15
Arbeit	22,5	22,3	23	23,1	23,1	23,1	23,6	24,2	24,4	24,4	23,5	3
Kapital	6,7	7,1	7,2	6,4	6,4	6,5	6,6	6,9	6,9	7,2	7,1	13
Umweltsteuer	2,4	2,4	2,4	2,4	2,3	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	17
Vermögenssteuern	0,7	0,6	0,6	0,6	0,7	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	22

Quelle: Taxation Trends in the European Union. 2018. DG Taxation and Customs Union

Abbildung 1: Steuereinnahmen im EU-Vergleich



Quelle: Taxation Trends in the European Union. 2018. DG Taxation and Customs Union

Aufgrund der vergleichsweise hohen Steuerbelastung können somit durch eine Steuerreform sicher Effizienzgewinne realisiert werden. Diese sind, auf Basis der Steuerbelastungsdaten, eher im Bereich der Einkommen zu vermuten, als im Bereich Kapital, Konsum und Unternehmen. Spielräume zur einnahmeseitigen Gegenfinanzierung sind – basierend auf dem Abstand zum europäischen Durchschnitt – tendenziell im Bereich der Umwelt- und Vermögenssteuern gegeben. Detaillierter werden wir die einzelnen Posten im Folgenden diskutieren. Zunächst möchten wir allerdings noch kurz darauf eingehen, was ein Steuersystem bzw. eine Steuerstruktur generell leisten kann.

2.3 Was kann man von einer geänderten Steuerstruktur erwarten?

Der Einfluss der Steuerstruktur auf andere ökonomische Parameter, insbesondere das Wirtschaftswachstum, wird oft überschätzt. Mit Dänemark, Finnland und Schweden finden sich etwa Ländern mit dem höchsten Steuer/BIP-Verhältnis unter den innovativen und ökonomisch erfolgreichen Staaten Europas. Theoretische und empirische Arbeiten zu Effekten der Steuerstruktur auf das Wirtschaftswachstum ergeben widersprüchliche Ergebnisse. Die akademische Debatte wurde in den letzten Jahren durch Studien des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) wieder aktuell. Beide Organisationen zeigen empirisch (Arnold et al. 2011; Acosta-Ormaechea und Yoo, 2012), dass Immobilien- (z.B. Grundsteuer) und Konsumsteuern weniger wachstumsfeindlich sind als Einkommen- und Körperschaftsteuern. Die Resultate der ursprünglichen Studien sind jedoch nicht einfach replizierbar, weshalb der (mutmaßliche) Zusammenhang zwischen einer bestimmten Steuerstruktur und dem Wirtschaftswachstum empirisch fragil ist (Xing 2012; Baiardi et al., 2018).

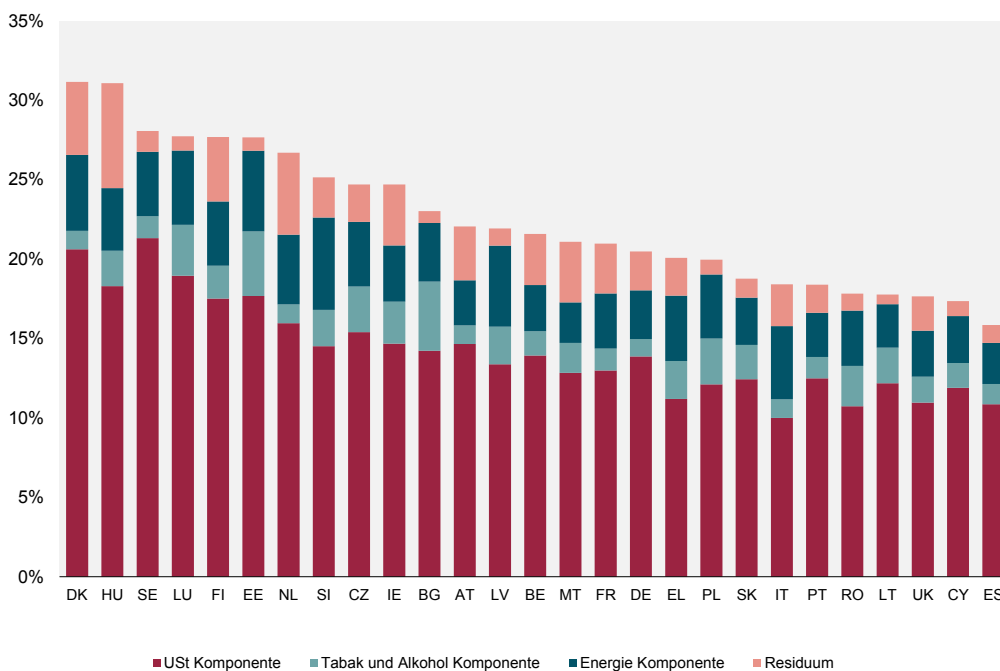
In der modernen Makroökonomie besteht breiter Konsens, dass langfristiges Wirtschaftswachstum aufgrund von Innovationen und Produktivitätssteigerungen entsteht. Eine Steuerstruktur kann nur indirekt positive Effekte auf das Wachstum haben, indem Innovationen und Investitionen gefördert und nicht behindert werden.

3 Steuern auf Konsum

Bei den Konsumsteuern dominiert in Österreich die Umsatzsteuer als wichtigste Steuer, die im Jahrzehnt 2006-2016 stabil im europäischen Steuerbelastungsdurchschnitt von ca. 7,4%-7,7% des BIP liegt. Konsumsteuern auf Tabak, Alkohol und Energie sind im europäischen Vergleich niedrig. Allgemein sind auch Umweltsteuern in Österreich wenig ergiebig (EU-weit: Platz 25 bei Energie, Platz

21 bei Mineralölsteuern). Hier bestünden geeignete Ansatzpunkte zu einer möglicherweise nötigen Gegenfinanzierung beabsichtigter Steuersenkungen. Eine höhere Besteuerung von Energie, Tabak oder Alkohol bepreist negative externe Effekte des Konsums und erhöht somit neben den Steuereinnahmen auch potentiell die gesellschaftliche Wohlfahrt. Konkret ist daher das Aussetzen der Tabaksteuererhöhungen ab Jänner 2019 gesundheits- und steuerpolitisch als wenig zielführend einzuschätzen. Im Bereich der Umweltsteuern sollte die Bemessung anhand der entstehenden sozialen Kosten stattfinden. „Beggary-Neighbor-Politik“ ist dabei (z.B. durch Tanktourismus zur Vermeidung der Mineralölsteuer) keine langfristig sinnvolle Strategie, nicht zuletzt auch deshalb, weil Österreich u.a. aufgrund der alpinen Lage letztlich überdurchschnittlich hohe Klimawandelkosten zu tragen haben wird, die heute schon bei ca. 2,5 Mrd. € jährlich liegen sollen (Steininger et al., 2015).

Abbildung 2: Aufteilung der Konsumsteuer in % des BIP



Quelle: Taxation Trends in the European Union. 2018. DG Taxation and Customs Union

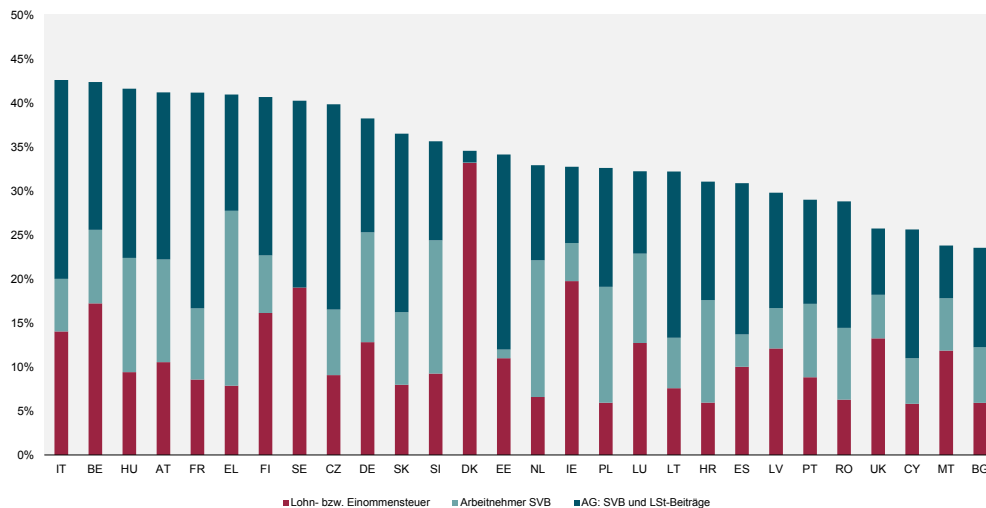
Ein Dauerthema bezüglich ihres Effizienz- und Einnahmepotentials sind reduzierte Umsatzsteuersätze. Da Umverteilung vor allem durch die Einkommensteuer gute Ergebnisse erzielt, sind unterschiedliche Umsatzsteuersätze zu hinterfragen. Bedürftige Gruppen könnten effizienter und transparenter über direkte Transfers unterstützt werden. Darüber hinaus werden reduzierte Umsatzsteuersätze nicht unbedingt nach

Bedürftigkeit vergeben, sondern basieren auf dem Einfluss einzelner Gruppen (z.B. Hotelübernachtungen). Eine Abschaffung von Ausnahmen, bei gleichzeitiger Absenkung des Regelsteuersatzes, wäre ein weiterer Ansatzpunkt zur Gegenfinanzierung einer Steuerreform mit erheblichem Effizienzpotential.

4 Steuern auf Arbeit

Aus Tabelle 1 bzw. Grafik 3 ist ersichtlich, dass Arbeit in Österreich im Vergleich hoch besteuert wird. Durch die Steuerreform 2016 kam es zu einem Rückgang der Steuereinnahmen der Einkommensteuer von 10,8% des BIPs (2015) auf 9,4% des BIP (2016). Die Belastung der Einkommen ist daher mit dem Niveau von 2006 (9,5% des BIP) vergleichbar und EU-weit im vorderen Mittelfeld. Allerdings sind die Sozialversicherungsbeiträge von 2006 bis 2016 von 13,8% auf 14,7% des BIP gestiegen. Dadurch ist der Anteil an Steuern und Abgaben für Geringverdiener in Österreich einer der höchsten in Europa, mit entsprechend beschäftigungsfeindlichen Anreizen. Die Senkung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge für Geringverdiener war aus unserer Sicht ein richtiger Schritt, dem jedoch weitere Entlastungen folgen sollten.

Abbildung 3: Aufteilung der Steuern auf Arbeit



Quelle: Taxation Trends in the European Union. 2018. DG Taxation and Customs Union

Im Zuge der Steuerreform 2016 wurde die hohe marginale Belastung der ersten Steuerstufe auf 25% reduziert. Der Vergleich mit den österreichischen Nachbarn¹ zeigt, dass auch dieser Steuersatz noch vergleichsweise hoch ist und eine weitere Absenkung Effizienzgewinne durch größere Arbeitsanreize verspricht. Teilweise ist dies bereits durch eine Negativsteuer berücksichtigt, könnte aber noch weiter ausgebaut werden. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass eine alleinige Absenkung des Eingangstarifs das Problem der Arbeitsanreize nur verschiebt. Die Aufnahme von Beschäftigung könnte zwar lohnender werden, gleichzeitig aber auch Teilzeit- gegenüber Vollzeitarbeit attraktiver werden.

Daher sollte auch in der Einkommensteuer eine allgemeine Steuersatzsenkung über eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage das Ziel sein. Die Abschaffung der international unüblichen „Sechstelbegünstigung“ (13. und 14. Monatsgehalt) würde z.B. eine Tarifsenkung über alle Stufen von etwa 4% ermöglichen; wobei eine solche Maßnahme der Bevölkerung gut erklärt werden müsste. Auch die Abschaffung bzw. Reduktion der steuerlichen Förderung für Pendler wäre zu überlegen. Das Pendlerpauschale hat im Jahr 2016 zu Kosten in Höhe von 762,5 Mio. € geführt, ist steuerpolitisch ein wenig überzeugendes Instrument, verursacht umweltökonomisch suboptimale Lenkungseffekte (Kletzan-Slamanig und Köppl, 2016) und wurde auch systematisch zur Steuerhinterziehung missbraucht (Paetzold und Winner, 2016).

Großen Raum in der Steuerreformdiskussion nimmt zumeist die Reduktion bzw. Abschaffung der **kalten Progression** ein. Die kalte Progression entsteht aus dem Zusammenspiel von Inflation und einem progressiven Steuersystem. Zur Inflation ist zu sagen, dass es einen guten Grund gibt, warum Zentralbanken unabhängig sind; wenn staatliche Leitzinspolitik zum Spielball kurzfristiger politischer Interessen würde, wären Inflationsraten weitaus höher, mit gut dokumentierten, äußerst negativen Folgen für die Volkswirtschaft. Was die Progression der Einkommensteuer betrifft, so ist diese gesetzlich bestimmt und unterliegt der parlamentarischen Beschlussfassung. Dass die kalte Progression also undemokratisch und durch die Hintertür geschieht, wie teilweise im öffentlichen Diskurs behauptet wird, ist also ein Mythos.

Dennoch gibt es gute Gründe, die Steuerstufen der Inflation anzupassen. Durch eine konstante Einkommensteuerschuld wird dem Leistungsfähigkeitsprinzip der Besteuerung genüge getan, welchem nominelle Einkommenszuwächse widersprechen. Zudem entfällt die Notwendigkeit, die staatlichen Renditen aufgrund nomineller Zuwächse regelmäßig über Steuerreformen zu refundieren. Allerdings würde eine

¹ Eingangssteuersätze: Deutschland 14%, Schweiz 5,15%, Tschechien 15%, Slowakei 19%, Slowenien 16%. Österreich hat auch einen hohen Steuerfreibetrag, der sich progressionssteigernd auswirkt.

Indexierung der Steuerstufen die kalte Progression nicht abschaffen. Dazu müssten auch alle weiteren Abzugsmöglichkeiten angepasst werden. Zudem ist die Wahl der Inflationsrate schwierig, da mit der allgemeinen Rate die kalte Progression im Durchschnitt abgeschafft ist, bestimmte Gruppen mit systematisch höheren Inflationsraten (z.B. ärmere Haushalte, PensionistInnen, Familien mit Kindern, MieterInnen) aber immer noch betroffen wären, was eine diskretionäre Steuerpolitik zum Ausgleich weiterhin erforderlich macht.

Ein weiterer unterschätzter Aspekt ist, dass, solange die Geldpolitik Preisstabilität gewährleistet, und davon ist bei Inflationsraten unter 2% auszugehen, von der kalten Progression keine stark verzerrenden Wirkungen ausgehen. Aus Sicht einer optimalen Steuerpolitik sind jene Steuern zu bevorzugen, welche das Verhalten der Menschen kaum ändern. Wenn bei geringer Inflation keine wesentliche Verhaltensänderung z.B. hinsichtlich des Arbeitsangebots stattfindet, spricht einiges dafür, die Steuerstufen erst nach Überschreiten einer bestimmten akkumulierten Inflation anzupassen. Die Forschung zu einer optimalen Steuerstruktur zeigt, dass viele kleine Verzerrungen besser sind als wenige große. Die Gegenfinanzierung der kalten Progression sollte daher gänzlich über Einsparungen erfolgen, oder die Politik sollte zumindest den Nachweis liefern, dass der Ausgleich nicht über Steuern erfolgt, die eine noch höhere Verzerrungswirkung haben.

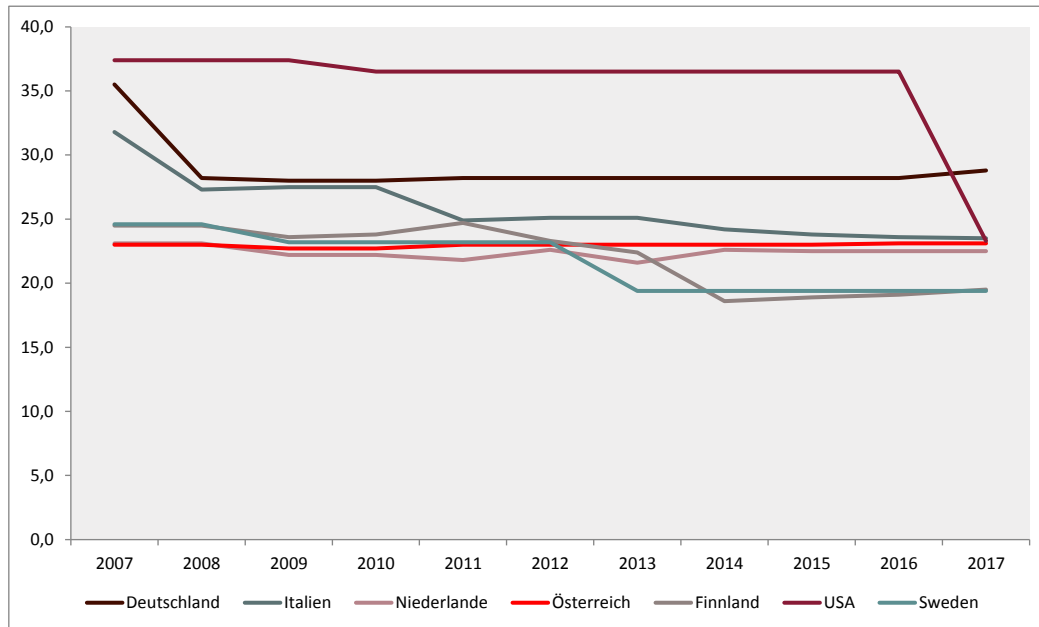
5 Unternehmens- und Kapitalbesteuerung

Die Belastung durch Unternehmenssteuern ist in Österreich seit Jahren stabil. Nach einem Absinken im Zuge der Wirtschaftskrise auf 1,8% des BIP (2009) ist der Beitrag der Unternehmen im Jahr 2016 (2,4% des BIP) wieder nahe am langjährigen Durchschnitt (siehe Tabelle 1). Aus politischen Aussagen ergibt sich, dass die steuerliche Entlastung der Unternehmer, z.B. über eine Absenkung des Körperschaftsteuertarifs bzw. eine Halbierung der Steuer auf einbehaltene Gewinne, ein wichtiges Anliegen der Regierung ist. Begründet wird dies mit einer Stärkung des Standorts bzw. der Wettbewerbsfähigkeit österreichischer Unternehmen. Beide Punkte werden im Folgenden diskutiert.

Eine Körperschaftsteuersenkung zur Stärkung des Standorts ist ein valides Argument. Allerdings ist die Steuerbelastung nicht der einzige Faktor, den Unternehmen bei ihrer Standortentscheidung berücksichtigen; auch eine Reihe weiterer „harter“ und „weicher“ Entscheidungsfaktoren sind wichtig. Beispiele sind Eigentumsrechte, die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeit, infrastrukturelle Erfordernisse sowie das Lohnniveau. Außerdem sind nicht nominelle, sondern effektive Steuersätze entscheidend: Darunter versteht man die tatsächliche Steuerbelastung, welche sich

nach dem Ausnutzen vorhandener Abzugsposten ergibt. Diese sind aus Grafik 4 für ausgewählte Länder ersichtlich.

Abbildung 4: Effektive Unternehmenssteuersätze ausgewählter Länder



Quelle: ZEW, EU-Kommission, eigene Darstellung.

Generell liegt die effektive Unternehmenssteuerbelastung in Österreich mit 23,1% im Durchschnitt vergleichbarer wirtschaftsstarker Länder. Das Belastungsniveau ist ähnlich wie in Italien (23,5%), den USA (23,3% nach der Steuerreform) und den Niederlanden (22,5%). Deutschland hingegen hat wesentlich höhere effektive Unternehmenssteuersätze (28,8%), die skandinavischen Länder (Finnland 19,5% und Schweden 19,4%) niedrigere als Österreich. Die Dekade seit 2007 ist generell durch ein Absinken der Unternehmenssteuersätze gekennzeichnet, wobei Österreich hier (mit der Steuerreform 2005) ein Vorreiter war und andere Länder sukzessive auf ein ähnliches Niveau abgesenkt haben. Auf Basis der Steuersätze alleine lässt sich somit das Standort-Argument nicht zwangsläufig erhärten. Eine Unternehmenssteuersenkung könnte einen potentiellen weltweiten Steuerwettbewerb vorwegnehmen allerdings mit der Gefahr, dass dieser Schritt selbst den Steuerwettbewerb anheizt.

Ein weiterer wichtiger Standortfaktor, gerade in Bezug auf das Wirtschaftswachstum, ist die Förderung von Innovation. Zieht man die Ausgaben für Forschung und Entwicklung heran, so nimmt Österreich im europäischen Vergleich eine Spitzenposition ein. Nur Schweden tätigt in der EU höhere Ausgaben im Bereich Forschung und Entwicklung. Eine der Grundlagen hierfür ist die (im internationalen

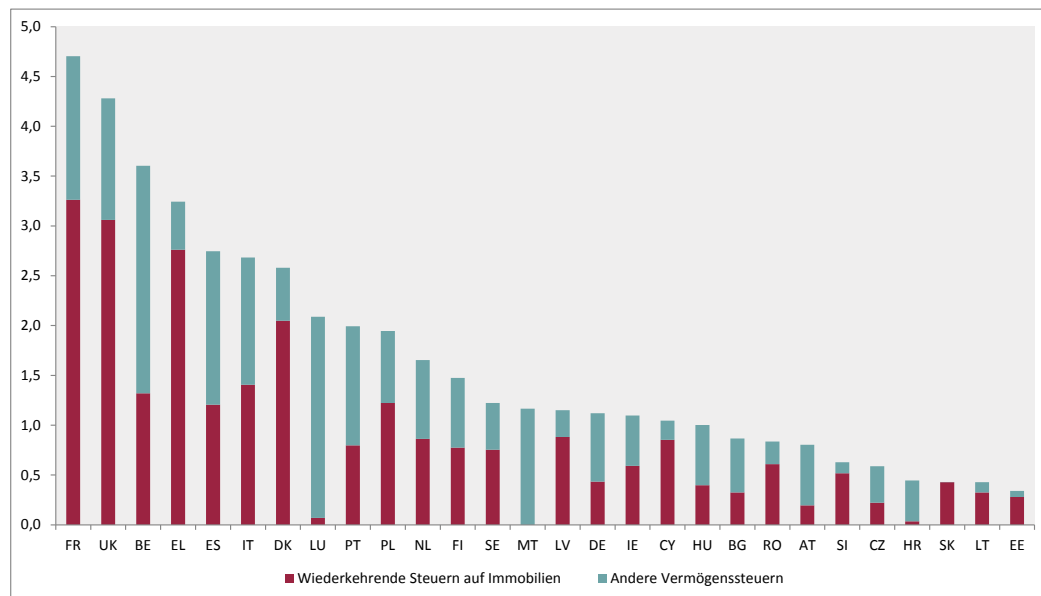
Vergleich) großzügige bemessene Forschungsprämie, welche 14% der Forschungsausgaben, auch bei Verlusten, erstattet. Zieht man auch das derzeitige ökonomische Umfeld mit einer guten Konjunktur und sehr niedrigen Fremdkapitalzinsen in die Überlegungen mit ein, so würde eine Körperschaftsteuersenkung wohl nicht zu einer starken Stimulierung von Innovationen und Investitionen führen, und damit überschaubare Wachstumseffekte haben. Dies kann sich allerdings ändern, sollte es zu einer weiteren Abschwächung der Konjunktur kommen. Dann könnte ein Stimulus durchaus positive Effekte auf das kurzfristige Wachstum erzielen.

6 Vermögenssteuern

Ein Blick auf die Steuerstruktur in Tabelle 1 und Grafik 5 zeigt, dass Vermögenssteuern in Österreich eine geringe Rolle spielen und nur knapp 0,8% des BIP betragen (2016). Damit ist Österreich auf Rang 22 unter den 28 EU-Staaten – ein Umstand, der auch von internationalen Organisationen wie der OECD immer wieder kritisiert wird. Allerdings darf die Vermögensbesteuerung nicht unabhängig von der Einkommensbesteuerung analysiert werden. Eine starke Umverteilung der Einkommen, wie sie in Österreich stattfindet, wirkt indirekt auch auf eine gleichmäßigere Verteilung der Vermögen. Aufgrund der hohen Steuerlast auf Einkommen könnten dennoch im Grunde, durch eine aufkommensneutrale Umschichtung auf vermögensbasierte Steuern, Effizienzgewinne realisiert werden.

Ansatzpunkte von Vermögenssteuern können sowohl der Bestand (Steuern auf die Substanz), Zuwächse (z.B. Kapitalertragssteuern) oder Übertragungen (z.B. Erbschafts- und Schenkungssteuern) sein. Eine Erbschafts- bzw. Schenkungssteuer ist in Österreich, wenn man die letzte Nationalratswahl als Maßstab nimmt, nicht mehrheitsfähig, auch wenn es aus finanzwissenschaftlicher Sicht Argumente für eine solche Steuer gibt – im Gegensatz zur Besteuerung der Vermögenssubstanz. Dennoch empfiehlt es sich, zur Finanzierung geplanter Steuerentlastungen vermögensbezogene Aspekte nicht gänzlich auszuschließen. Die OECD hat wiederholt darauf hingewiesen, dass die Bewertung von Grundstücken der Gegenwart angepasst und neu geregelt werden sollte, da sie gegenwärtig auf Einheitswerten basiert, die zum letzten Mal 1973 und 1982 (Ausnahme: Land- und Forstwirtschaft) festgesetzt wurden. In der Folge sind auch die Einnahmen aus der Grundsteuer seit Mitte der 1970er Jahre real gesunken. Von einer Erhöhung der Grundsteuer gehen kaum ökonomisch schädliche Verzerrungswirkungen aus, und somit könnte diese einen guten Beitrag zu einer Entlastung von Arbeitseinkommen leisten, wenngleich auch besonders in teuren Regionen Wohnraum weiter verteuert würde. Österreich-spezifische Gesichtspunkte des Finanzausgleichs machen solche Pläne komplexer.

Abbildung 5: Vermögenssteuern in % des BIP



Quelle: Taxation Trends in the European Union. 2018. DG Taxation and Customs Union

7 Fazit

Selbstverständlich ist eine Steuerreform nicht nur eine Übung in steuerlicher Effizienz. Daneben spielen verschiedene Definitionen von Gerechtigkeit genauso eine Rolle wie politische bzw. politstrategische Überlegungen. Außerdem kann es Gründe für die Abschaffung von Ausnahmetatbeständen und Steuern geben, die sich aus den Kosten der Erhebung bzw. Kontrolle ableiten lassen. Dennoch lassen sich aus ökonomischer Perspektive einige grundlegende Aussagen zur Gestaltung einer Steuerreform treffen.

- Die Steuer- und Abgabenbelastung ist in Österreich vergleichsweise hoch. Dies gilt insbesondere in Bezug auf den Faktor Arbeit, und hier scheint eine substantielle Entlastung auf jeden Fall angebracht. Ziel sollte es sein, möglichst hohe Arbeitsanreize zu setzen (Stichworte: Eingangssteuersatz und Lohnnebenkosten) und mittlere Einkommen zu entlasten.
- Ob eine Reduktion der Unternehmenssteuern wachstumswirksam ist, hängt stark vom ökonomischen Umfeld ab und davon, ob vergleichbare Senkungen in anderen europäischen Ländern erwarten wären.
- Eine substantielle Gegenfinanzierung der Steuerreform sollte idealerweise ausgabenseitig erfolgen.
- Einnahmenseitig kann eine Gegenfinanzierung – aus Effizienzgesichtspunkten – allenfalls durch Zurückfahren der ermäßigten Steuersätze sowie der Werbungskosten im Rahmen der Einkommenssteuer erreicht werden; weiters

durch umweltbezogene Steuern und durch eine Anpassung der Besteuerung auf Grund und Boden.

8 Verzeichnisse

8.1 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Steuereinnahmen im EU-Vergleich	7
Abbildung 2: Aufteilung der Konsumsteuer in % des BIP	9
Abbildung 3: Aufteilung der Steuern auf Arbeit	10
Abbildung 4: Effektive Unternehmenssteuersätze ausgewählter Länder	13
Abbildung 5: Vermögenssteuer in % des BIP	15

8.2 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Die österreichische Steuerbelastung im internationalen Vergleich	7
---	---

8.3 Literaturverzeichnis

Santiago Acosta-Ormaechea and Jiae Yoo (2012). Tax Composition and Growth: A Broad Cross-Country Perspective, IMF Working Paper 12/257.

Arnold, Jens Matthias, Brys Bert, Heady, Christopher Johansson Åsa, Schwellnus Cyrille and Vartia, Laura (2011). Tax Policy for Economic Recovery and Growth, *The Economic Journal*, Vol. 121, No. 550: F59-F80

Baiardi, Donatella, Profeta, Paola, Puglisi, Riccardo, und Scabrosetti, Simona (2018). Tax policy and economic growth: does it really matter? *International Tax and Public Finance*, in Druck.

Kletzan-Slamanig Daniela und Köppl, Angela (2016). Subventionen und Steuern mit Umweltrelevanz in den Bereichen Energie und Verkehr. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung.

Paetzold, Jörg und Winner, Hannes (2016). Taking the high road? Compliance with commuter tax allowances and the role of evasion spillovers. *Journal of Public Economics* 143: 1-14.

Steininger Karl, König, Martin, Bednar-Friedl Birgit, Kranzl, Lukas, Loibl, Wolfgang und Prettenthaler, Franz (2015). Economic evaluation of climate change impact. Development of a cross-sectoral framework and results for Austria. Springer International Publishing Switzerland.

Xing, Jing (2012). Tax structure and growth: How robust is the empirical evidence? *Economics Letters* 117: 379–382