



Besteuerung der Managergehälter

von Christian Keuschnigg, Direktor des IHS, 14.02.2014

Managergehälter, soweit sie 500'000 € jährlich übersteigen, sollen nicht mehr als Betriebsausgabe abzugsfähig sein. Damit will die Regierung Mehreinnahmen von 60 Mio. € jährlich erzielen. Da die Managergehälter mit der Unternehmensgröße steigen, ist die Maßnahme für KMUs nicht relevant, sondern betrifft einseitig die international tätigen Großunternehmen. Sie verletzt die Wirtschafts- und Vertragsfreiheit und verstößt gegen Grundprinzipien der Besteuerung. Sie führt zu einer teilweisen Doppelbelastung mit Körperschafts- und persönlicher Einkommensteuer, diskriminiert Manager gegenüber anderen Arbeitnehmern mit Spitzengehältern und verletzt den Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung. Eine mögliche Marktstörung mit der Tendenz zu überrissenen Managergehältern könnte in einer mangelnden Unternehmenskontrolle liegen, weil in Großunternehmen im Streubesitz die Eigentümer zu schwach sind, um das mächtige Management zu kontrollieren. Die richtige Maßnahme wäre eine Reform zur Stärkung der Eigentümerkontrolle. Eine Begrenzung der steuerlichen Abzugsfähigkeit ist dagegen wenig geeignet. Die steuerliche Zusatzbelastung von Großunternehmen mit hohen Managergehältern untergräbt zudem die Standortattraktivität gerade für die produktivsten und mobilsten Unternehmen der Wirtschaft und trägt zur Gefährdung der heimischen Beschäftigung bei.

Der Entwurf des Abgabenänderungsgesetzes 2014 sieht vor, dass ein Betriebsausgabenabzug von Gehältern (Entgelte für Arbeits- und Werkleistungen) künftig nur noch bis 500.000 € pro Person und Jahr möglich sein soll. Die Regierung rechnet mit einem zusätzlichen Steueraufkommen von 60 Mio. €. Was ist die wirtschaftspolitische Motivation dahinter? Selbst wenn man einen weiteren Anstieg der Steuerbelastung akzeptieren würde, kann das im Vergleich zu den anderen Alternativen ein sinnvoller Weg sein, die nötigen Mehreinnahmen zu beschaffen? Ist die Maßnahme mit den allgemein akzeptierten Prinzipien der Besteuerung vereinbar? Was werden die volkswirtschaftlichen Auswirkungen sein? Wie ist die Maßnahme insgesamt zu beurteilen?

Ein Steuersystem soll effizient, fair und einfach sein und so eine nachhaltige Finanzierung des Staatshaushalts sicherstellen. Effizient heißt, dass ein Steuersystem die wirtschaftlichen Entscheidungen der Haushalte und Unternehmen möglichst wenig beeinträchtigt. Dort, wo offensichtliche Fehlentwicklungen stattfinden, sollen Steuern die privaten Entscheidungen in eine Richtung lenken, die Wachstum und Wohlfahrt für alle fördert, anstatt dem puren Eigennutz einzelner Gruppen zu dienen. Fair heißt, dass die Besteuerung zu einer gleichmäßigeren Verteilung zwischen reich und arm beiträgt. Ein einfaches Steuersystem hält die Erfüllungs- und Administrationskosten gering, damit von der Steuerbelastung ein möglichst großer Teil für die öffentlichen Aufgaben übrig bleibt, anstatt die Steuerbeamten und Steuerspezialisten im Privatsektor zu finanzieren.



Ich kann prinzipiell zwei wirtschaftspolitische Motivationen für die Maßnahme erkennen, nämlich ein Verteilungs- und ein Effizienzargument. Erstens können extrem hohe Einkommen – egal ob Löhne, Gewinne, Zinserträge oder andere Einkommen – unter Verteilungsgesichtspunkten als ungerecht oder von manchen als geradezu anstößig betrachtet werden. In der Tat verdiente im Jahr 2010 das oberste Prozent der Spitzenverdiener 6,7% der gesamten Bruttoeinkommen, 1995 waren es noch 5,9%.¹ Und zweitens könnten Managergehälter in Großunternehmen überrissen sein, weil sich die Eigentümer nicht durchsetzen und es an Unternehmenskontrolle mangelt. Mächtige Manager könnten auf Kosten der Eigentümer und Beschäftigten Gewinne abzweigen, um ihre eigenen Löhne zu erhöhen und Renten abzuschöpfen anstatt die Gewinne als Dividenden auszuschütten, in die langfristige Unternehmensentwicklung zu reinvestieren oder für höhere Löhne und zur Förderung der Belegschaft einzusetzen. In diesem Fall würde es eine Korrektur des Managerverhaltens brauchen, damit die Effizienz steigt und der Einkommenskuchen für alle grösser werden kann. Dann ist aber immer noch zu klären, ob die Begrenzung der Abzugsfähigkeit der Managergehälter das geeignete Instrument dafür ist.

Verantwortung, Stress, Erfolgsdruck und Komplexität der Anforderungen an das Management nehmen mit der Unternehmensgröße zu. Parallel dazu wachsen die Managergehälter. Nur wenige Personen mit den nötigen Erfahrungen können die Anforderungen erfüllen. Dementsprechend schwer sind die Spitzenpositionen in Großunternehmen trotz weltweiter Rekrutierung zu besetzen. Eine Gehaltsschwelle von 500.000 € ist für Kleinunternehmen und mittlere KMUs irrelevant, während die Managergehälter in Großunternehmen mit vielen Standorten und oft über 100.000 Beschäftigten die Schwelle meist deutlich überschreiten. Die Arbeiterkammer hat in einer Untersuchung festgestellt, dass im Jahr 2012 vier Spitzenverdiener mehr als 4 Mio. € erhielten, 40% der ATX-Top-Manager mehr als 1 Mio. € lukrierten und nur 10 von 78 Vorständen unter 500.000 € verdienten.² Das sind beeindruckende Fakten. Ebenso beeindruckend ist, dass die bestverdienenden 1% der Steuerzahler etwa 7% des Einkommens erzielten und 15% des Lohnsteueraufkommens beisteuerten.³ Die Steuerprogression wirkt. Das österreichische Steuer- und Transfersystem leistet eine überdurchschnittlich starke Umverteilung im internationalen Vergleich. Während die Verteilung der Bruttoeinkommen in Österreich ungleicher als im OECD Durchschnitt ist, ist

¹ Siehe BMASK (2012), Sozialbericht 2011-2012, Wien, S. 235.

² Christian Wieser und Markus Oberrauter (2013), Entwicklung der Vorstandsvergütung in den ATX-Unternehmen (2010-2012), Arbeiterkammer Wien.

³ BMF (2012), Facts & Figures zu Steuern in Österreich, Wien, Präsentation S. 8. Die obersten 10% hatten demnach 30% des Einkommens und zahlten ganze 50% des Steueraufkommens, während 50% der Arbeitnehmer am unteren Einkommensende 19% der Einkommen und nur 3% des Lohnsteueraufkommens zahlten.



die Verteilung der verfügbaren Einkommen deutlich gleichmäßiger. Österreich ist eines der Länder, das die Ungleichheit am stärksten reduziert (Sozialbericht, 2011-12, S. 241).

Über das Ausmaß der anzustrebenden Umverteilung kann man zwar immer unterschiedlicher Meinung sein, aber im internationalen Vergleich gibt es hier keinen Nachholbedarf für eine noch stärkere Besteuerung von Spitzengehältern. Es genügt, die Steuerpflicht auf die Spitzeneinkommen durchzusetzen. Anstatt den Fokus auf noch höhere Besteuerung zu richten, könnte man doch froh sein, wenn es mehr anstatt weniger Top-Verdiener in der höchsten Steuerklasse gäbe. Dann würden die Einnahmen in die Staatskasse krachen, um wichtige Ausgaben zu finanzieren, ähnlich wie die kalte Progression immer mehr Arbeitnehmer in höhere Steuerklassen rutschen lässt und jedes Jahr das Lohnsteueraufkommen weit stärker wachsen lässt als die Einkommen.

Die Begrenzung der Abzugsfähigkeit führt zu einer Doppelbesteuerung von Managersalären mit Körperschafts- und Lohnsteuer, soweit ein Gehalt die Schwelle von 500.000 € überschreitet. Das kommt so ziemlich auf dasselbe hinaus wie eine einseitige Anhebung des Spitzensteuersatzes der Lohnsteuer ab 500.000 € nur für Manager. Das deckt ein schwerwiegendes Problem mit der horizontalen Steuergerechtigkeit auf. Gleich hohe Einkommen sollen gleich hoch besteuert werden, ohne zwischen verschiedenen Formen der Lohneinkommen zu diskriminieren. Warum sollen nur Managergehälter über 500'000 € höher besteuert werden, aber nicht die Gagen von Spitzensportlern, Models, Künstlern, Primärärzten, Staranwälten oder die Dividendeneinkommen von erfolgreichen Unternehmern?

Die Maßnahme könnte auch mit einem Marktversagen in der Unternehmenskontrolle gerechtfertigt werden, um überrissenen Gehältern und dem unproduktiven Prestigedenken der Manager entgegenzuwirken, die den Unternehmen auf Kosten der Eigentümer und Arbeitnehmer zu viele Ressourcen entziehen. Damit würden diese Mittel nicht mehr für höhere Ausschüttungen an die Aktionäre, bessere Löhne, andere Angebote für die Belegschaft oder für Reinvestitionen in das weitere Unternehmenswachstum zur Verfügung stehen, was letzten Endes Einkommenszuwächse für andere Gruppen und das Wachstum behindern würde. Tatsächlich ist die Unternehmenskontrolle für Großunternehmen, die an der Börse kotiert sind und sich im Streubesitz befinden, ein schwieriges Problem, das in der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung intensiv untersucht wurde. Die Lösung muss sein, die Stellung der Aktionäre und der Aufsichtsorgane gegenüber dem Management zu stärken.⁴ Dazu zählen Transparenzvorschriften zur Vergütungspolitik, Abstimmungsregeln für Hauptversammlungen und andere Maßnahmen zur Stärkung der Corporate Governance. Eine Begrenzung der steuerlichen Absetzbarkeit von Managergehältern oder gar eine Gehaltsdeckelung, wie es die inzwischen abgelehnte 1:12 Initiative in der Schweiz

⁴ Der interessierte Leser sei exemplarisch auf Lucian Bebchuk und Jesse Fried (2004), Pay Without Performance, Harvard University Press, verwiesen.



vorgeschlagen hat, zählen nicht dazu. Sie bekämpfen ein Symptom und nicht die Wurzel des Problems.

Wie bei allen steuerlichen Maßnahmen ist zu erwarten, dass die betroffenen Unternehmen und Personen versuchen werden, der Steuer auszuweichen und die hohe Belastung zu reduzieren. Angenommen die Unternehmen würden tatsächlich die Managergehälter reduzieren, um der Doppelbelastung durch KÖST und Lohnsteuer auf die übersteigenden Gehaltsteile auszuweichen. Das würde das erwartete Mehraufkommen der KÖST wieder reduzieren. Niedrigere Gehälter würden auch zu Ausfällen bei der Lohnsteuer in der höchsten Steuerklasse führen. Eine andere Reaktion könnte sein, dass Spitzenmanager, die auf der ganzen Welt gefragt sind, abwandern und heimische Konzerne nur die nächste Garde von weniger qualifizierten Managern anheuern könnten, mit negativen Folgen für die Unternehmen.

Am problematischsten sind die Folgen für die Standortattraktivität. Für kleine und mittlere Unternehmen ist die Maßnahme nicht relevant. Betroffen sind große Konzerne, die alle international aufgestellt sind und über Outsourcing und ausländische Standorte große Teile der Produktion ins Ausland verlagert haben, um näher bei den Absatzmärkten zu sein, Kostenvorteile auszunützen und so ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verteidigen. In diesen Unternehmen sind die Spitzengehälter vor allem in den Headquarters angesiedelt. Große Konzerne sind die produktivsten Unternehmen mit den höchsten Löhnen, die den Großteil der privaten Forschungsausgaben für das weitere Wachstum stemmen. Sie sind weltweit aktiv und zählen daher zu den mobilsten Unternehmen, die nicht nur über Produktionsstandorte entscheiden, sondern jederzeit auch Forschungsabteilungen und Headquarters für die Konzernleitung verlegen können. Eine weitere Abwanderung der Unternehmen und der damit verbundenen Beschäftigung hätte sehr negative Konsequenzen für die gesamten Steuereinnahmen. Während die Körperschaftssteuer alle Unternehmen belastet und zunächst nicht zwischen großen und kleinen diskriminiert, würde eine Begrenzung der Managergehälter gezielt die größten, mobilsten und wertschöpfungsintensivsten Unternehmen diskriminieren. Es ist schwer zu erkennen, dass eine solche Steuerpolitik für ein kleines offenes Land im scharfen internationalen Standortwettbewerb Sinn macht.

Zusammenfassend muss man sagen, dass die Begrenzung der steuerlichen Absetzbarkeit von Managergehältern nicht nur ein schwerwiegender Eingriff in die private Vertrags- und Wirtschaftsfreiheit ist, sondern auch den steuerpolitischen Grundsätzen der Effizienz und Fairness widerspricht und sich daher nicht überzeugend begründen lässt. Interessant wäre zu wissen, wie der Bürger darüber denkt. Dafür gibt es Hinweise aus der Schweiz. Die 1:12 Initiative, welche das höchste Gehalt in einem jeden Unternehmen auf das Zwölfwache des niedrigsten Gehalts deckeln sollte und – ähnlich wie die Begrenzung der Abzugsfähigkeit von hohen Managergehältern – vorwiegend die großen Konzerne betroffen hätte, wurde mit



65% der Stimmen klar abgelehnt. Die Minder-Initiative bzw. Initiative gegen Abzockerei richtete sich ebenfalls gegen überrissene Managementvergütungen. Im Wesentlichen schlug sie eine jährliche Abstimmung der Aktionäre über die Gesamtsumme aller Vergütungen und ein Verbot von Abgangs- und gewissen anderen Erfolgsprämien vor. Sie hatte eine Stärkung der Corporate Governance zum Ziel und wurde von den Wählern in der direkten Abstimmung mit 68% der Stimmen angenommen. Auch in dieser Hinsicht wäre der Wirtschaftspolitik eher eine Überprüfung der Corporate Governance in Österreich im Vergleich zu internationalen Standards zu empfehlen. Hochwertige Corporate Governance Standards können zudem die Standortattraktivität festigen, anstatt sie mit einer begrenzten Abzugsfähigkeit der Managergehälter weiter zu schwächen.

Christian Keuschnigg

Institut für Höhere Studien (IHS)

direktion@ihs.ac.at

IHS - Forschung und Ausbildung auf Spitzenniveau für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft

Das Institut für Höhere Studien (IHS) ist ein unabhängiges, nicht gewinnorientiertes Forschungsinstitut für Ökonomie, Politikwissenschaft und Soziologie. Es ist seit seiner Gründung im Jahre 1963 den höchsten Qualitätsansprüchen in Forschung und postgradualer Ausbildung verpflichtet. Das IHS strebt in folgenden Aufgabenbereichen Höchstleistungen mit internationaler Ausstrahlung an:

- theoretische und empirische Spitzenforschung mit wirtschafts- und gesellschaftspolitischem Anwendungsbezug
- Aufbau und Förderung von Humanressourcen durch international renommierte Ausbildungsprogramme und Mitarbeiterentwicklung
- wirtschafts-, sozial- und politikwissenschaftliche Beratung mit methodischem Tiefgang
- Information der Öffentlichkeit über grundlegende Problemstellungen in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft

Die IHS-Standpunkte erscheinen in unregelmäßigen Abständen und greifen aktuelle Themen der Wirtschafts- und Sozialpolitik auf. Sie finden alle bisher veröffentlichten Standpunkte auf der Homepage des IHS unter folgendem Link:

<http://www.ihs.ac.at/vienna/Mediacorner/Press-1/IHS-Standpunkt--Position.htm>

Wir freuen uns, wenn Sie das Institut weiterempfehlen. Mehr Informationen finden Sie auf www.ihs.ac.at. Wenn Sie die Standpunkte laufend beziehen oder abbestellen wollen, wenden Sie sich an communication@ihs.ac.at.