

**Das Abgabensystem in Österreich:
Strukturprobleme und
Reformnotwendigkeiten**

Sieben Thesen zur Ausgangslage

Karl Aiginger

Das Abgabensystem in Österreich: Strukturprobleme und Reformnotwendigkeiten

Sieben Thesen zur Ausgangslage

Karl Aiginger

Vortrag anlässlich einer Parlamentsenquete der Grünen zur
Zukunft der österreichischen Erbschafts- und
Schenkungssteuer, Wien, 15. Jänner 2008

WIFO-Vorträge, Nr. 101

Karl Aiginger

Das Abgabensystem in Österreich: Strukturprobleme und Reformnotwendigkeiten

Sieben Thesen zur Ausgangslage

(1) Österreich ist eines der reichsten Länder Europas und der Welt:

- Es liegt im Pro-Kopf-Einkommen unter den Top 5 bzw. Top 10;
- Das Wachstum ist in den letzten Jahren stärker als im Euroraum;
- Österreich liegt nach anderen sozioökonomischen Kriterien ebenso gut (Gesundheit, Lebenserwartung) oder noch besser (weiche Indikatoren wie Sicherheit, Kultur).

(2) Das Wachstum ist mittelfristig nicht hoch genug

- um die Arbeitslosigkeit aufzusaugen (heute);
- um Budget und Sozialtöpfe in der Hochkonjunktur zu sanieren und Zukunftsausgaben zu finanzieren (morgen);
- um ab 2015 die Kosten der alternden Bevölkerung bei schrumpfendem Arbeitsangebot aus der zunehmenden Wirtschaftsleistung zu tragen (statt aus Steuererhöhungen).

(3) Wachstum ist – abgesehen vom Wunsch nach höheren Einkommen – auch notwendig, um die Ziele Beschäftigung, Umwelt, soziale Sicherheit, umfassende Bildung, Integration zu erreichen. Gesellschaften ohne Wachstum haben bei gegebenem technologischen Trend steigende Arbeitslosigkeit oder sie benötigen einschränkende Zwangsmaßnahmen – Verbote von Überstunden, von Zweitbeschäftigung, geschlossene Grenzen. Sie haben geringe soziale Mobilität, jedem Aufsteiger, jeder Aufsteigerin muss eine Person gegenüberstehen, deren Einkommen absolut zurückgeht. Für jede zusätzliche soziale oder gesundheitliche Ausgabe muss eine Ausgabe gefunden werden, die absolut gekürzt wird.

(4) Wachstum ist nicht hinreichend, um diese Ziele Probleme ohne aktive wirtschaftspolitische Einflussnahme zu lösen, und nicht jedes Wachstum ist sinnvoll. Die Wirtschaftsleistung (BIP) besteht heute zu zwei Dritteln aus Dienstleistungen, in dynamischer Betrachtung¹⁾ noch mehr. Wachstum bringt aber auch noch immer mehr Verkehr und größere Autos, Büros, höheren Ressourcen- und Energieverbrauch, Abfall, Klimabelastung, Stress, Druck zu Veränderungen, Beschleunigung. Es ist Aufgabe der Wirtschaftspolitik, positive externe Effekte eines steigenden Wirtschaftswachstums zu fördern und negative zu verhindern. Der Bedarf an proaktiver Wirtschaftspolitik auf der nationalen wie der supranationalen Ebene ist somit heute – trotz und

¹⁾ Anteil der Dienstleistungen am Wachstum der Wertschöpfung.

wegen EU und Globalisierung – größer als je zuvor. Wachstum mit sozialen Zielen, Umwelt, Gesundheit, Gleichheit und Kultur zu verbinden, ist die innovative Lösung. Und hier spielen das Abgabensystem und die Ausgabenstruktur von Bund, Ländern und Gemeinden eine wichtige Rolle.

(5) Die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen haben sich in den letzten 20 Jahren entscheidend geändert. Es ist mit großer Sicherheit damit zu rechnen, dass die Veränderungen auch in den nächsten 20 Jahren mit mindestens demselben Tempo weitergehen werden. Ökonomische Integration und Globalisierung werden sich fortsetzen, nach der Informationstechnologie und der Biotechnologie wird die Nanotechnologie – und dann wieder neue Technologiezweige – Produkte und Lebenschancen verändern. Die Alterung bewirkt, dass auch bei steigender Bevölkerung und intensiver Migration Arbeitskräfte knapp werden. Der Klimawandel muss zumindest gebremst werden. Konsumentenpräferenzen ändern sich rasch, Arbeitsformen und Berufe werden unterschiedlicher.

(6) Österreich ist von den sich ändernden Rahmenbedingungen in besonders hohem Maße betroffen. Die Ursachen dafür liegen teilweise in den vergangenen Erfolgen (Österreich ist nun eines der reichsten Länder der Welt), teilweise in der neuen Geografie. Der Osten und Südosten sind nun offen und das "erweiterte" Europa inklusive Nachbarländer wächst rascher als die USA, bietet aber Produktionsmöglichkeiten für Standardprodukte weit unter den Kosten in Österreich. Ein weiterer Grund für die Stärke des Veränderungsbedarfs liegt in der bisherigen Neigung Österreichs zu nationalen Lösungen, die von relativ homogenen Einheiten und Präferenzen ausgingen und in der neuen Offenheit und Vielfalt nicht mehr möglich sind.

(7) Veränderungen sind nicht per se unerfreulich, aber sie müssen gestaltet werden. Nicht genug kann betont werden, dass die Chancen, die mit den hohen Veränderungen verbunden sind, wahrscheinlich größer sind als die Risiken. Entscheidend ist allerdings, dass Unternehmen, Arbeitnehmer und die Wirtschaftspolitik richtig reagieren: nicht alte Strukturen bedingungslos verteidigen, sondern die neuen Rahmenbedingungen gestalten.

Drei nicht vollzogene Weichenstellungen

(1) Die Wettbewerbsfähigkeit Österreichs beruht noch immer zu stark auf vergangenen Stärken. Niedrige Arbeitskosten, engagierte und flexible Arbeitskräfte, kleine Innovationen, niedrige Unternehmenssteuern (vor allem bei Kapitalgesellschaften), mittlere Technologie haben zur Erreichung der Spitzenstellung entschieden beigetragen. Erfolge sind unübersehbar in der Forschungsquote (nun deutlich über dem EU-Schnitt), bei Entwicklung multinationaler Unternehmungen mit Sitz oder Regionalzentrum in Österreich, im Bereich Fachhochschulen und einzelnen Weiterbildungsinstitutionen.

Aber im Vergleich zu den Spitzenländern gibt es noch erhebliche Defizite in jeder der folgenden Kategorien: Effizienz und Höhe der Forschungsausgaben, Chancengleichheit, Effizienz der Schulen, Grad der Weiterbildung, Position im PISA Rating, Wettbewerbsfähigkeit in High-Tech-Branchen, Weltmarktanteile von Technologieunternehmen, Universitäten.

(2) Die Folgen der Alterung der Bevölkerung für die österreichische Wirtschaft sind weder voll analysiert, noch spiegeln sie sich in Gesetzen und Handlungen wider. Auch nicht im Wohnbau, im Steuersystem, in der Landschaftsplanung, in der Integrationspolitik der Firmen, in der Personalplanung und in der Gesundheitspolitik.

Im Übergang zur alternden Gesellschaft kann das Beschäftigungsangebot nur stabilisiert werden, wenn alle länger arbeiten, Reserven, die heute z. B. bei Teilzeitbeschäftigung gegeben sind oder durch lange Unterbrechungen bzw. qualifikationswidrigen Einsatz von Frauen entstehen. Das Potential von Migrantinnen und Migranten muss besser ausgeschöpft und Immigration besser gesteuert werden.

Die Qualifikation der Neueinsteiger oder Wiedereinsteiger, der Älteren, der Migrantinnen und Migranten entscheidet über die qualitative Wettbewerbsfähigkeit eines reichen Landes wie Österreich.

(3) Österreich ist kein Umweltmusterland, sicher auch kein Nachzügler, es hat eine gute mittlere Position. Es hat im Kiotoprozess mehr versprochen als die anderen Länder, aber weniger Maßnahmen getroffen, die selbst gesteckten Ziele zu erreichen. Die derzeitigen Ziele im Regierungsprogramm 2007 bei der Energieeffizienz sind enttäuschend. Das fällt weniger auf, weil im Regierungsprogramm von einer Effizienzsteigerung gesprochen wird. Sie bringt allerdings keine absolute Reduktion des Verbrauchs sondern eine Einsparung gegenüber einem von bekannten technologischen Rationalisierungstrends abgekoppelten Szenario eines Anstiegs um 2% pro Jahr. Daher ist der im Regierungsprogramm versprochene Anstieg in der Energieeffizienz von 20%²⁾ eigentlich ohne zusätzliche Maßnahmen zu erreichen. Die Ziele im Energiemix sind bei diesem Szenario allerdings keinesfalls erreichbar.

Der Umstieg vom Kiotosünder zu einer Innovationsorientierten Vorreiterposition ist möglich, würde sogar Arbeitsplätze und Exportchancen bringen. Er bedingt allerdings auch eine starke Einsparung im Energieverbrauch. Diese ist derzeit weder geplant, noch werden Maßnahmen festgesetzt oder Instrumente definiert, wie sie erreichbar wäre.

Prinzipien der Steuerreform

(1) Angesichts der anspruchsvollen Ziele der Wirtschaftspolitik (Vollbeschäftigung, Klimaziel, Alterung, Soziale Absicherung) und der Größe des Staatssektors (die "Abgabenquote" beträgt 40% der Wirtschaftsleistung)³⁾ wäre es fahrlässig, die Steuerungsfunktion des Steuersystems nicht zu nutzen. Nutzt man ökonomische Anreize und Belastungen nicht, so braucht man ungleich mehr Vorschriften, Bürokratie, Kontrollen etc. Das heißt nicht, dass Steuern immer einfach zu exekutieren sind, aber Steuertarife sind immer noch einfacher im Vergleich zu Benützung- und Bauordnungen, Gewerbeberechtigungen. Steuern sollen also wirklich "steuern".

²⁾ Ziele 5% bis 2010, 20% bis 2020.

³⁾ Der Begriff "Steuer" wird immer inkl. Sozialabgaben und Gebühren gemessen, bezieht sich also auf Steuern i. w. S., d. h. Abgaben in der Terminologie der Finanzwissenschaft).

(2) Aus den allgemeinen Zielen der Wirtschaftspolitik ergibt sich, dass die Steuern

- Beschäftigung erleichtern sollen, besonders auch der Beginn und die Wiederaufnahme der Arbeit und die Beschäftigung der "älteren" Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (bis zur Pensionsgrenze);
- den Weg Österreichs zu höherwertigen Leistungen, Produkten und Dienstleistungen unterstützen; Wettbewerbsfähigkeit im höchsten Qualitätssegment;
- Forschung, Bildung, Weiterbildung forcieren (Wachstumspfad heben);
- Eigenanreize stärken bei Bildung und Weiterbildung;
- Emissionen vermeiden, alternative Energieträger wettbewerbsfähig machen, Umwelttechnologien für Wachstum und Beschäftigung nutzen.

Steuern können diese Aufgaben nicht alleine erfüllen, erster Partner im Instrumentenmix ist die Ausgabenseite des Budgets. Weitere Hilfe soll von anderen Politiken, vom Bildungssystem, Eigeninitiative, NGO's, Lernen von Nachbarn, solidarische zukunftsorientierte Gesellschaft kommen.

(3) Eine Steuerreform ist nötig, eigentlich durch die schleichende kalte Progression überfällig. Als langfristige Strategie ist es sinnvoll, die Steuerquote (d. h. Steuern, Abgaben, Gebühren) etwas zu senken. Die Gesamtsteuerquote ("Abgabenquote") ist heute in Österreich etwas höher⁴⁾ als in Westeuropa, das ist in der exponierten Lage an der Kante zu Ländern mit niedrigen und "flacheren" Steuern nicht empfehlenswert. Die höhere Steuerquote in den wirtschaftlich sehr erfolgreichen Ländern Dänemark und Schweden eignet sich nur bedingt als Gegenargument, weil beide Länder weit weg von Niedriglohnländern sind und weil ein wesentlich größerer Teil der Ausgaben für Zukunftsausgaben verwendet wird.

(4) Die internationale Evidenz für reiche Volkswirtschaften zeigt tendenziell, dass Länder – bei gegebenen sonstigen Charakteristika – stärker wachsen, mehr Beschäftigung schaffen und konkurrenzfähiger sind, wenn der Staatssektor nicht zu groß ist (1. Ebene der Evidenz). Es gibt Ausnahmen, die Ergebnisse sind nicht immer signifikant und teilweise vom Zeitraum und von der Zahl der verglichenen Länder abhängig sind. Tiefergehende Analysen zeigen (2. Ebene) die Evidenz, dass Effekte der Steuerstruktur wie auch der Ausgabenstruktur den geschilderten Effekt auf der ersten Ebene überdecken können. Ein Land mit besonders guter Steuerstruktur und einer wachstumsfördernden Ausgabenstruktur kann schneller wachsen als ein Land mit schlechterer Steuer- und Ausgabenstruktur, aber niedrigeren Sätzen. Für Österreich ist das kein besonderer Trost, da weder Einnahmenstruktur noch Ausgabenstruktur vorbildlich sind. Hinzu kommt, dass die Lage Österreichs in der umkämpften Mitte eines neuen dynamischen Wirtschaftsraumes zu besonderer Vorsicht rät.

(5) Obwohl eine Steuersenkung aus der Sicht der kalten Progression, des hohen Eingangsteuersatzes von 38^{1/3}% (ab ca. 10.000 € steuerpflichtigem Einkommen) und des frühen Wirksamwerdens des Spitzensteuersatzes (50%, bei 51.000 €) notwendig erscheint, sind Anfang

⁴⁾ Lt. Herbstprognose der EU 2007 um 1,5%.

2008 die budgetären Voraussetzungen für eine große Steuerreform eigentlich nicht gegeben. Nach zwei exzellenten Konjunkturjahren mit einem Wirtschaftswachstum über 3% und einem Beschäftigungswachstum über 2% ist noch immer ein gesamtstaatliches Defizit gegeben, die Schuldenquote kaum gesunken, die Sozialtöpfe (Gesundheit, Arbeitslosenversicherung, Familienlastenausgleich) weisen zum Teil steigende Defizite auf. Die Zukunftsausgaben in den Bereichen Bildung, Integration von Migrantinnen und Migranten, Universitäten, Forschung sind für ein reiches Land zu niedrig dotiert, das Absicherungssystem gegen Armut ist unvollständig. Dies zeigt, in welchem Ausmaß Einsparungen bei bestehenden Ausgaben bei Bund, Ländern und Gemeinden und Sozialversicherung nötig sind, um eine substantielle Steuersenkung zu finanzieren. Andererseits sind auch Einsparungen von 2 bis 3 Mrd. € nicht ganz unrealistisch, wenn man berücksichtigt, dass die Gesamtausgaben aller "öffentlichen Hände" 127 Mrd. € betragen.

(6) Ein optimales Steuersystem kann nur in seinem Gesamtzusammenhang von wirtschaftspolitischen Zielen, gegebenen Strukturen und Ausgabenseite entworfen werden. Es muss von der Analyse der konkreten Wettbewerbsposition, den gegebenen Stärken und Schwächen des Wirtschaftsstandortes ausgehen. Die Reform muss weiters die gegebenen Struktur der Einkommen und der Vermögen berücksichtigen. Internationale Verträge, nationale Vereinbarungen und kulturelle Vorgaben sind zu beachten, deren Bruch die Akzeptanz und Glaubwürdigkeit nach innen und außen gefährdet. Zentral für eine Diskussion einer Steuerreform ist auch die Verknüpfung der Steuerseite mit der Ausgabenseite. Die Herstellung von Gerechtigkeit und Effizienz, aber auch Stützung des Wirtschaftsstandortes und der Vollbeschäftigung erfolgt über das Zusammenspiel von Einnahmen- und Ausgabenseite.

(7) Ein Steuersystem muss insgesamt stimmig sein, und die Berechtigung von Steuern darf nicht getrennt für jede Steuer und jede Aufgabe diskutiert werden (Partikularitätsfalle). Jede Diskussion, ob ein bestimmter Tatbestand – Alterung, Umwelt, Armut, Gesundheit, Sport – durch einen zusätzlichen Prozentpunkt der Wirtschaftsleistung finanziert werden soll, endet mit einer Zustimmung angesichts des "Reichtums" Österreichs und der Dominanz der Eigeninteressen in jeder Fachdiskussion. Aber wenn man die zusätzlichen Ausgabenpositionen zusammenzählt – und die gegenwärtigen Ausgaben nicht kürzen kann – führt das zu einer deutlich höheren Steuerbelastung, die dann Wertschöpfung und Beschäftigung behindern kann. Der richtige Diskussionsansatz ist daher, einen Rahmen für die Gesamtsteuerhöhe (die gewünscht und ökonomisch verträglich ist) zu ermitteln, dann zu diskutieren, wie die Steuerlast verteilt werden soll auf die einzelnen Steuerbasen Einkommen, Umsätze, Energieverbrauch, Vermögen. Ergibt sich dann eine Differenz, kann die Vorgabe neu diskutiert und adjustiert werden, je nach Entscheidung dann Ausgaben gekürzt und Einnahmen erhöht werden. Nicht-systemische, partikuläre Diskussionen reduzieren die Rationalität und die Effizienz von Gesamtabgabensystemen.

(8) Aus Effizienz­sicht sollte ein Steuersystem Aktivitäten mit negativen Konsequenzen für andere Personen, Firmen und mit unerwünschten Folgekosten (die heute fälschlich nicht eingerechnet werden) – so genannte externe Kosten – belasten. Das Steuersystem sollte anderer-

seits Tätigkeiten mit positiven Wirkungen auf andere und die Zukunft begünstigen, z. B. Forschung, Ausbildung. Wenn diese Förderung von gesellschaftlich wichtigen Anliegen und die Reduktion von gesellschaftlich unerwünschten Tätigkeiten ausgeschöpft sind, sollten Steuern möglichst wenig verzerrend sein⁵⁾. Die Besteuerung von Energie, Emissionen, gesundheitsgefährdenden Tätigkeiten und eine Begünstigung von Bildung, Forschung, Krankheitsprävention, Lern- und Integrationsprozessen wird auch von liberalen neoklassischen Ökonomen prinzipiell befürwortet, wenn auch das Wissen des Steuergesetzgebers eher skeptisch beurteilt wird. Radikalere Liberale befürworten daher eher generelle Konsumbesteuerungen und möglichst viele Pauschalbeträge (Kopfsteuern etc.).

Die spezifische österreichische Situation verlangt einen proaktiven Einsatz des Steuersystems im Bereich Forschung, Bildung etc. und das Wachstumspotenzial zu heben und die Arbeitslosigkeit zu senken. Ebenso sollte die Diskrepanz zwischen der erwünschten und der tatsächlichen Situation im Umwelt-, Klima- und Gesundheitsbereich durch einen stärkeren Einsatz des Steuersystems geschlossen werden. Nützt man die 40% des BIP, die durch staatliche Kassen fließen, nicht für die Verbesserung der Wettbewerbsposition und die Senkung der Umweltbelastung, so wird Wohlfahrt und Wettbewerbsfähigkeit geopfert oder man braucht ein teureres zweites Steuerungssystem über Ausgaben, Verbote, öffentliche Bereitstellung von Gütern.

(9) Aus Gerechtigkeitsüberlegungen sollte ein Steuersystem insgesamt progressiv sein. Die theoretische und empirische Forschung zeigt, dass der Grenznutzen von Einkommen abnimmt, wenn auch das Tempo der Abnahme des Grenznutzens sehr unterschiedlich beurteilt wird. Wie ausgeglichen die Einkommensverteilung ex post sein soll, ist außerdem eine Wertungsfrage. Dass die Voraussetzungen für die Erzielung von Einkommen ausgeglichen werden sollen (Ausgleich der Chancen), ist kaum bestritten und auch eine Effizienzfrage. Das gegenwärtige Steuersystem in Österreich ist nur in sehr geringem Maße progressiv, besonders weil die Mehrwertsteuer und die Sozialabgaben eher regressiv⁶⁾ sind und für hohe Einkommen viele Ausnahmen und Sonderregelungen möglich sind und weil die Rolle der vermögensbezogenen Steuern insgesamt gering ist.

Bei einer Wahl zwischen einer Besteuerung von Vermögen oder Leistungseinkommen sprechen sowohl Gerechtigkeitsüberlegungen (Vermögen ist viel ungleicher verteilt) als auch Effizienzüberlegungen dafür, die Besteuerung von Leistungseinkommen in Grenzen zu halten und Vermögen nicht gänzlich steuerfrei zu stellen. Dynamische Effekte können komplexer sein, "superrationale" Individuen können zukünftige Vermögens- und Einkommensbesteuerung in ein einziges Entscheidungskalkül einbeziehen, aber das ist wohl die Ausnahme. Es ist kein Zufall, dass liberale Ökonomien wie die USA und Großbritannien, sowie Australien eine relativ hohe Belastung von Vermögen haben und als gerecht und effizient empfinden.

⁵⁾ Produktions- und Konsumentscheidungen nicht (oder möglichst wenig) verändern.

⁶⁾ Die proportionalen Sozialabgaben sind durch die Höchstbeitragsgrundlage "nach oben gedeckelt".

(10) Alle Steuersysteme, das österreichische aber in besonderem Maße, knüpfen traditionell stark am Faktor Arbeit an. Dies nicht, weil Arbeit besteuert und Beschäftigung reduziert werden soll, sondern weil Beschäftigungsdauer und Lohnhöhe leichter zu definieren sind als andere Tatbestände. Die Lohnhöhe als Bemessungsgrundlage wurde dann auch noch auf die Sozialversicherung ausgedehnt, einerseits weil es ein Versicherungssystem der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer war und zweitens wieder wegen der leichteren Abgrenzung des Lohnbegriffes. Heute weiß man, dass die höhere Belastung des Faktors Arbeit die Beschäftigung reduziert und die Arbeitslosigkeit verstärkt. Jede Verschiebung der Besteuerung weg von Arbeit hin zu einem beschäftigungsneutralen Faktor wäre ein Vorteil. Noch besser wäre, wenn eine Bemessungsgrundlage besteuert wird, die eingeschränkt werden soll (Energieverbrauch, Emissionen, Lärm).

Das österreichische Steuersystem ist in seiner den Faktor Arbeit belastender Gestaltung im internationalen Vergleich noch ein Extremfall, da die Sozialabgaben und viele andere Lasten (Wohnbauförderung, Insolvenzausgleichsbeiträge, Familienlastenausgleichsfonds) am Lohn ansetzen ("Lohnnebenkosten").

(11) Die wichtigste Anforderung an eine Steuerreform in Österreich ist daher die Entlastung des Faktors Arbeit. Hier wäre aus Gründen der Beschäftigungssicherung aber auch wegen der hohen kalten Progression in den letzten Jahren eine substantielle Senkung zu empfehlen. Das Ausmaß der Entlastung des Faktors Arbeit wird größer sein, wenn ein Teil der Steuersenkung durch eine höhere Besteuerung von anderen Steuergegenständen gegenfinanziert werden kann, deren Konsum die Politik aus Klima- oder Gesundheitsgründen ohnehin bewusst reduzieren will (Energie, Kerosin, Treibhausgase, Tabakkonsum, Finanztransaktionen).

(12) Die Steuerreform sollte nach einem Konzept durchgeführt werden, das die vielfältigen wirtschaftspolitischen Ziele berücksichtigt. Ein Konsens zwischen Parteien, Experten und Sozialpartnern wäre wichtig, weil dann die Reform tatsächlich als Steuersenkung und gleichzeitig als Instrument zur Durchsetzung wirtschaftspolitischer Ziele wahrgenommen wird. Ist sie Stückwerk, so glaubt jede Gruppe benachteiligt zu sein, und jede Teilkompensation wird als Steuererhöhung empfunden. Die Einsetzung einer Abgabenreformkommission wäre angebracht. Wenn die Regierung keine einsetzt, wird das WIFO versuchen, als Plattform für eine umfassende wirtschaftspolitische Diskussion zur Verfügung zu stehen, das Ergebnis zusammenfassen und verschiedene Optionen ausarbeiten.

(13) Eine wichtige Frage ist, wie der Beitrag der Wohlhabenden zur Steuerleistung erbracht werden soll. Übereinstimmung besteht in der Theorie, dass der Beitrag der Bezieher hoher Einkommen und der Besitzer großer Vermögen höher sein sollte – nicht nur absolut, sondern auch in Relation zu den Einkommen bzw. Vermögen – als der mittlerer und niedriger Einkommen bzw. Vermögen. Es besteht erstens die Möglichkeit, dies über hohe marginale Einkommensteuersätze zu machen oder über eine Besteuerung von Vermögen. Da die Einkommen bzw. Vermögen der obersten 1% bzw. heute auch 5% weltweit und in Österreich überproportional steigen, ist die Diskussion aktueller als noch vor ein oder zwei Jahrzehnten. Zweitens ermöglichen die Stiftungen in Österreich, dass hohe Einkommen und Vermögen weniger zah-

len, ohne dass dieser Vorteil an "soziale", kulturelle und wachstumsfördernde Tätigkeiten gebunden ist. Die Diskussion wird komplexer, weil Vermögen (besonders Geldvermögen) mobiler sind und in das Land mit der niedrigsten Belastung verschoben werden können. Für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit wie auch für die Chancengleichheit ist es besser, den Beitrag der Wohlhabenden über Vermögensbesteuerung einzuheben. Je "kapitalistischer" ein Land ist, desto höher ist die Vermögensbesteuerung und desto größer ist der Druck der öffentlichen Meinung, auch darüber hinaus noch einen Beitrag via Spenden, Charities zu leisten.

(14) Bei der Entlastung des Faktors Arbeit ist die erste Priorität, die Belastung niedriger Einkommen zu reduzieren. Schon ab einer Grenze von 350 € monatlich beträgt der Unterschied zwischen Kosten für den Unternehmer und dem Nettoeinkommen der Arbeitnehmer 40%. Dies behindert die Umwandlung einer geringfügigen Beschäftigung in eine reguläre Beschäftigung, reduziert die Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage und begünstigt den Schwarzmarkt. Darüber sollten die Sozialabgaben bis etwa zum Medianeinkommen reduziert werden und der hohe Eingangsteuersatz ($38\frac{1}{3}\%$ ab 10.000 € steuerpflichtiges Jahreseinkommen) gesenkt werden. Zweite Priorität liegt in der Verschiebung der Grenzen der Steuerklassen (u. a. jener wo der Spitzensteuersatz zu greifen beginnt), im Tarif und in der Steilheit der Progression. Eine Senkung des Spitzensteuersatzes für Unselbständige und Selbständige in Richtung "echte 40%" wäre leistungsfördernd und attraktiv für den Standort⁷⁾. Ob dafür ein Spielraum besteht, hängt erstens davon ab, wie groß der Spielraum für die Steuerreform (durch Sparsamkeit bei den Ausgaben und effektive Verwaltungsreform) ist, zweitens, ob für einen (kleinen) Teil der Reform eine Gegenfinanzierung politisch durchsetzbar ist.

(15) Die Notwendigkeit, den Energieverbrauch zu reduzieren und der Mangel an Instrumenten zur Erreichung des Kioto-Zieles legen es nahe den Energieverbrauch in stetigen, vorhersehbaren, einplanbaren Schritten zu verteuern. Wenn gleichzeitig die Besteuerung des Faktors Arbeit reduziert wird, erhöht das die Beschäftigung. Wenn dies zu einer Innovationsorientierten Voreiterposition Österreichs führt, steigen auch die Exporte.

(16) Eine längerfristige Vision wäre es, einen relevanten Teil der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme von Sozialbeiträgen auf Steuern umzustellen. Ein realistisches Zwischenziel wäre, die Hälfte der Krankenversicherung im Zuge der nächsten zwei Steuerreformen auf Öko- und Klimasteuern umzustellen. Mit Einnahmen aus Umweltabgaben von 1 Mrd. € lassen sich die Beiträge zur Krankenversicherung um 1 Prozentpunkt reduzieren, jeweils $\frac{1}{2}\%$ auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite. Dies wäre etwa $\frac{1}{6}$ des Gesamtbetrages für unselbständig Beschäftigte zur Krankenversicherung.

⁷⁾ Dies wäre für Selbständige ein größerer Sprung und könnte teilweise durch eine Verringerung des Gestaltungsspielraums kompensiert werden oder bei einer Berechnung der Anteile der Steuerreform, die Unternehmer und Unselbständige betreffen, angerechnet werden.

Zusammenfassung

(1) Es ist falsch, einzelne Steuern isoliert zu diskutieren, ebenso Steuern losgelöst von der Höhe und der Struktur der Staatsausgaben. Auch die bestehenden Budgetdefizite und die Staatsverschuldung müssen bei Überlegungen zur Steuerreform berücksichtigt werden. Ebenso müssen Steuerreform und öffentliche Ausgaben gemeinsam diskutiert werden.

(2) Steuern haben mehrere Funktionen: Erstens sollen sie Ausgabenblöcke finanzieren (Administration, Öffentliche Aufgaben/Güter), zweitens sollen Steuern auch "steuern". Sie sollen Beschäftigung, Ausbildung, Forschung, sozialen Zusammenhalt *begünstigen* und umweltschädliche Emissionen, Energieverbrauch, Krankheiten *verringern*. Ausgaben des Staates sollen Wachstum fördern, Risiken absichern, Bildung und Chancengleichheit fördern; Höhe und insbesondere Struktur der öffentlichen Einnahmen sollen Beschäftigung, Wachstum und Konkurrenzfähigkeit nicht behindern.

(3) Die Abgabenquote sollte in Österreich mittelfristig nicht steigen; eher wenn möglich langsam – unter Berücksichtigung neuer Aufgaben und des Konsolidierungsbedarfs im öffentlichen Haushalt – zurückgehen. Dies aus zwei Gründen: erstens ist die Abgabenquote immer noch etwas höher als im Euroraum; zweitens liegt Österreich in der Nachbarschaft zu Ländern, die mit einer aggressive Strategie Betriebe durch niedrige, einfache und "flache" Steuern anzuwerben versuchen. Die geplante Steuersenkung 2010 erfolgt eher spät, es wäre aus Sicht der Wettbewerbsfähigkeit, ebenso angesichts der geringen Realeinkommenssteigerungen, und der kalten Progression besser, wenn sie früher möglich wäre. Dies wäre auch im Falle eines stärkeren Konjunkturunbruchs sinnvoll.

(4) Gegen eine Vorverlegung der Steuerreform 2010 spricht allerdings, dass trotz zwei sehr guter Konjunkturjahre noch immer ein Budgetdefizit vorhanden ist. Auch ist der Schuldenstand nur geringfügig zurückgegangen, die Sozialtöpfe sind trotz Beschäftigungsanstieg um zusammen 4% in zwei Jahren im Defizit (teilweise weil Einnahmen umgeschichtet wurden). Drittens sind Zusatzausgaben gering dotiert: Kindergarten, Bildung, F&E, Migration, Gesundheit; daher sind eigentlich forcierte Einsparungen und eine weitere Konjunkturdividende notwendige Voraussetzung, um die Steuern deutlich zu senken. Erst wenn erhebliche Einsparungen wirksam werden (Verwaltungsreform, Staatsreform, Fortsetzung des Finanzausgleichs), kann das Dreifachziel Budgetsanierung, Zukunftsausgaben, Steuersenkung erfolgreich bewältigt werden.

(5) Die Einsetzung einer Steuerreformkommission wäre sinnvoll, damit die Reform einen ganzheitlichen, an den bestehenden Strukturdefiziten des österreichischen Abgabensystems anknüpfenden Ansatz bekommt und den Zielen der Wirtschaftspolitik entspricht. Sollte die Steuerreform 2010 nicht durch eine Steuerreformkommission vorbereitet werden, dann wird das WIFO eine Plattform bieten, in der eine volkswirtschaftliche Diskussion stattfindet. Das WIFO wird das Ergebnis der Diskussion und eigene Berechnungen zusammenfassen sowie unterschiedliche Optionen präsentieren; aber nicht kurzfristig, sondern Ende des Jahres 2008.

(6) Klar ist schon heute, dass die wichtigste Aufgabe im Rahmen der Steuerreform 2010 in der Entlastung des Faktors Arbeit liegen muss. Es geht hier um die Summe der Belastungen aus Steuern und Lohnnebenkosten: unabhängig vom Titel der einzelnen Steuern und Abgaben.

(7) Erste Priorität bei der Entlastung haben die niedrigen und mittleren Einkommen. Das betrifft die Sozialabgaben besonders bis etwa 1.500 € Bruttomonatseinkommen und den Eingangssteuersatz (derzeit 38¹/₃% ab 10.000 € steuerpflichtiges Jahreseinkommen). Zweite Priorität liegt in der Verschiebung der Grenzen der Steuerklassen (u. a. jener, wo der Spitzensteuersatz zu greifen beginnt), im Tarif und in der Steilheit der Progression. Eine Senkung des Spitzensteuersatzes für Unselbständige und Selbständige in Richtung "echte 40%" wäre leistungsfördernd und attraktiv für den Standort. Ob dafür ein Spielraum besteht, hängt erstens davon ab, wie groß der Spielraum für die Steuerreform (durch Sparsamkeit bei den Ausgaben und effektive Verwaltungsreform) ist, zweitens, ob für einen (kleinen) Teil der Reform eine Gegenfinanzierung politisch durchsetzbar ist. Letztlich wäre auch das Entlastungsvolumen für den Faktor Arbeit größer, wenn international eine Besteuerung von Flugbenzin und Finanztransaktionen durchsetzbar wäre.

(8) Die Größe der Entlastung des Faktors Arbeit hängt davon ab, ob Erbschafts- und Schenkungssteuer tatsächlich auslaufen, weil auf die erforderliche Reform verzichtet wird; ob die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer spät, aber doch an die Marktwerte angenähert wird (etwa im Bereich von 80% des Marktwertes; mit angemessenen Freibeträgen für Eigenheime und landwirtschaftliche sowie sonstige Betriebe); ob Tabak- und Energiesteuern und Kfz-Steuer erhöht werden sollen; und ob die Beitragsgrundlage für die Sozialversicherung (um zusätzliche Elemente zum Lohn) verbreitert werden kann.

(9) Grundbedingungen für eine große Reform sind erstens die Schaffung eines Entlastungsspielraums durch weitere Verwaltungsreformen, die Umsetzung der Reform des Haushaltsrechts, verbesserte Bund/Länder-Beziehungen; zweitens höhere Investitionen in Zukunftsausgaben, um Beschäftigung und Wachstum zu stützen und mittelfristig genügend Steuereinnahmen zu erzielen; und drittens eine glaubwürdige Gesamtstrategie, die als Steuersenkung gleichzeitig Strukturreform zur Erfüllung wirtschaftspolitischer Ziele als hilfreich gesehen wird.

(10) Durch ein glaubwürdiges, konsensual erarbeitetes und an den wirtschafts- und gesellschaftspolitische Zielen orientiertes Abgabensystem, kombiniert mit einer wachstums- und beschäftigungsorientierten Ausgabenstruktur, kann Österreich die Herausforderungen der Globalisierung bewältigen und gleichzeitig steigende Einkommen sowie soziale und ökologische Ziele erreichen.

© 2008 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung • Wien 3, Arsenal, Objekt 20 • A-1103 Wien, Postfach 91 • Tel. (43 1) 798 26 01-0 • Fax (43 1) 798 93 86 • <http://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Kostenloser Download:

http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search_get_abstract_type?p_language=1&pubid=31039