

Österreichs Steuerstruktur im EU-Vergleich und die Auswirkungen auf Wachstum und Ungleichheit

1. Einleitung	54
2. Abgabenquote	56
3. Aufkommen nach Besteuerungsgrundlage	59
4. Aufkommen nach Faktoren	68
5. Implizite Steuerstruktur	71
6. Conclusio	76

Selim Banabak

*Forschungsbereich
Stadt- und Regional-
forschung der TU Wien*

*Philipp
Gerhartinger*

*Wirtschafts-, Sozial-
und Gesellschaftspo-
litik, Arbeiterkammer
Oberösterreich*

Auszug aus WISO 2/2019

isw

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Volksgartenstraße 40, 4020 Linz, Austria

Tel.: +43 (0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

wiso@isw-linz.at – www.isw-linz.at

1. Einleitung

*in Österreich
undifferenzierter
Diskurs über
Steuern*

Ein gut entwickeltes und funktionierendes Steuersystem ist Grundlage jeglicher staatlichen Aktivität. Infrastruktur wie Schienennetze oder Straßen, aber auch Schulen, Universitäten und andere öffentliche Gebäude, öffentliche Bildungssysteme und das gesamte Gesundheitswesen, Wirtschaftsförderungen und Sozialleistungen, Pensionen und Förderung von Kultur oder Familien, das alles und noch vieles mehr bereitzustellen setzt staatliche Einnahmen voraus. Steuern sind das wesentliche Mittel, um diese Gelder zu lukrieren und damit die Bereitstellung öffentlicher Güter zu ermöglichen. Zusätzlich wirken sie umverteilend, sorgen also für mehr Gleichheit in der Gesellschaft. Dennoch werden Steuern häufig durch eine negative Brille betrachtet. Österreich wird im öffentlichen Diskurs dann meist pauschal als Hochsteuerland bezeichnet. Ein differenzierter Blick bleibt dabei aus, das obwohl es große Unterschiede in den Steuerbeiträgen unterschiedlicher Gruppen in der Gesellschaft gibt. Auch die 2017 angelobte Koalition zwischen ÖVP und FPÖ hatte sich ganz pauschal zum Ziel gemacht, die Belastung durch Steuern und Abgaben, welche in der sogenannten Abgabenquote ausgedrückt wird und den Anteil aller Steuern und Abgaben in Prozent der gesamten Wirtschaftsleistung eines Landes (Bruttoinlandsprodukt, BIP) wiedergibt, zu reduzieren. Im Regierungsprogramm 2017 (ÖVP/FPÖ, 2017) heißt es auf Seite 125:

„Österreich hat die sechsthöchste Abgabenquote der Welt. Zudem hat Österreich im internationalen Vergleich ein Steuersystem, welches Leistung zu wenig honoriert. (...) Die Bundesregierung hat sich daher zum Ziel gesetzt, die Steuer- und Abgabenquote in Richtung 40 Prozent zu senken.“

*Bevölkerungs-
mehrheit für
Reichtumsbe-
steuerung*

Gleichzeitig wünschen sich laut einer Umfrage der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), dem Risks that Matter Survey (OECD, 2019b), über 73 Prozent der Menschen in Österreich, dass die Regierung mehr unternimmt, um für ökonomische und soziale Sicherheit zu sorgen. Das geht nur, wenn auch die entsprechenden finanziellen Mittel zur Verfügung stehen. Ebenfalls über 70 Prozent meinen, dass Reiche stärker besteuert werden sollten, um Arme zu unterstützen. Auch die Soziale- und die Verteilungs-Frage sind an das Steuersystem geknüpft, Steuer-senkungen gelten dennoch meist als populär. Die entsprechend

finanzierten Leistungen zu kürzen stößt hingegen tendenziell auf mehr Widerstand. Der Zusammenhang sollte nicht aus den Augen verloren werden.

In steuerpolitischen Fragen treffen also durchaus widersprüchliche Interessen aufeinander. Oft wird von Befürwortern einer Steuersenkung in diesem Zusammenhang mit der sogenannten Laffer-Kurve argumentiert. Laffer zufolge könne je nach Ausgangslage durch eine Steuersenkung ein Mehr an Einnahmen erzielt werden, weil eine Reduktion der Steuerleistung die Produktionstätigkeit ankurble und somit die Besteuerungsgrundlage vergrößert werde (Laffer, 1981). Die tatsächlichen Effekte hängen jedoch von der genauen Position einer Volkswirtschaft auf dieser Laffer-Kurve ab. Damit bleibt die Richtung der erwarteten Aufkommenswirkung letztlich unklar. Auf der anderen Seite wird gerne auf Keynes (1936) verwiesen, demzufolge die Nachfrage entscheidend für wirtschaftliche Entwicklung ist. Nutzt ein Staat das Steuersystem zur Umverteilung von Ressourcen hin zu einkommensschwächeren Haushalten, könne so die Gesamtnachfrage erhöht werden, da diese Haushalte dazu neigen, einen höheren Anteil ihres Einkommens direkt für Konsum zu verwenden. Welche Effekte sich tatsächlich auf die Wirtschaftsleistung, die Steueraufkommen und die Verteilung der Einkommen ergeben, hängt jedenfalls nicht nur von der Höhe des Aufkommens, sondern vor allem von der dahinterliegenden Steuerstruktur ab. Von der Frage also, wer welchen Beitrag leistet bzw. welche Gesellschaftsgruppen wie stark das Gemeinwohl finanziell mittragen. Im Folgenden soll deshalb ein fundierter und aktueller Überblick über die österreichische Steuerstruktur gegeben werden und die Befunde mit denen anderer europäischer Staaten verglichen werden. Insbesondere wollen wir den Fragen nachgehen, wie hoch die Aufkommen aus Steuern und Abgaben sind und wie sie sich zusammensetzen. Außerdem wollen wir untersuchen, wie sich die Aufkommen auf die Produktionsfaktoren (Arbeit und Kapital) verteilen und wie stark die relative Belastung der Faktoren divergiert. Dazu betrachten wir OECD-Daten zu Aufkommen aus verschiedenen Besteuerungsgrundlagen (z.B. aus Gewinnen, Arbeitseinkommen, Vermögen usw.), EUROSTAT-Daten zu Steueraufkommen nach Produktionsfaktoren, sowie Durchschnittssteuersätze (sogenannte implizite Steuersätze). Neben der Bedeutung für das Wirtschaftswachstum werden auch Implikationen für die Einkommens- beziehungsweise Vermögensverteilung diskutiert. Wir stellen dabei fest, dass Österreich tat-

Laffer-Kurve vs. Keynes gesamtwirtschaftliche Betrachtung

nicht Gesamtabgaben, sondern Verteilung der Steuern entscheidend

*Vermögens-
steuern als wach-
stumsfreundliche
Alternative*

sächlich eine vergleichsweise hohe Abgabenquote aufweist und die Steuerleistung den Faktor Arbeit stark überdurchschnittlich betrifft. Vermögensbezogene Steuern sind hingegen nur in sehr geringem Maße vorhanden und würden eine alternative, wachstumsfreundlichere Besteuerungsgrundlage darstellen. Eine Umschichtung der Steuerleistungen in diese Richtung wird demnach stark empfohlen.

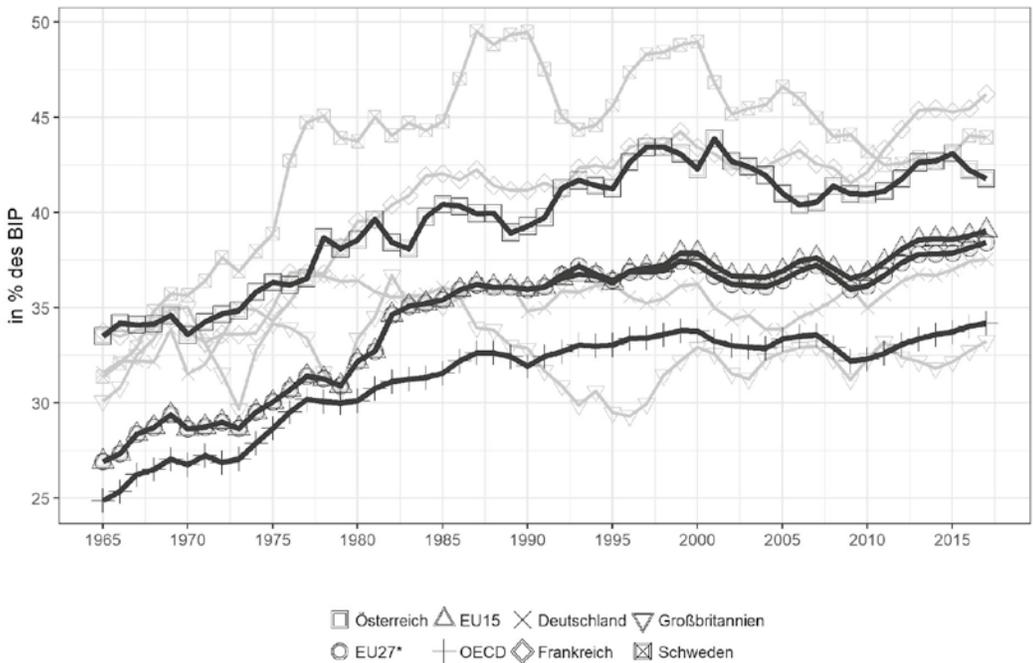
Der Artikel ist im Weiteren wie folgt strukturiert: Sektion 2 behandelt die Bedeutung der Abgabenquote für Österreich und stellt Vergleiche mit anderen europäischen Ländern an. In Sektion 3 vergleichen wir die Aufkommen unterschiedlicher Besteuerungsgrundlagen und diskutieren deren wachstums- und verteilungspolitische Bedeutung. In Sektion 4 analysieren wir die österreichischen und europäischen Steueraufkommen nach deren Verteilung auf die Faktoren Arbeit, Kapital und Konsum. Sektion 5 betrachtet schließlich die impliziten Steuersätze auf die genannten Produktionsfaktoren, um die relative Belastung beurteilen zu können. Sektion 6 fasst schließlich die wichtigsten Erkenntnisse und die daraus resultierenden wirtschaftspolitischen Empfehlungen nochmals zusammen.

2. Abgabenquote

*„Abgabenquote“
als Verhältnis von
Steuern und Abga-
ben zum Bruttoin-
landsprodukt*

Abbildung 1 zeigt die Abgabenquote für Österreich, Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Schweden sowie die nach Bevölkerungsanteil gewichteten EU-15 und EU-27*¹ Durchschnittswerte und den ebenfalls gewichteten OECD-Durchschnitt. Die Abgabenquote entspricht dem Verhältnis von Steuern und Abgaben zum Bruttoinlandsprodukt (BIP). Die Daten stammen aus der Steueraufkommen-Statistik der OECD (Revenue Statistics). Mit Ausnahme Großbritanniens stiegen die Abgabenquoten seit dem Beginn der Zeitreihe 1965 bis heute relativ stark an. Allerdings hat das Wachstum im Zeitverlauf abgenommen. 2017 hält Österreich bei einer Abgabenquote von 41,8 Prozent und liegt damit sowohl deutlich über dem EU-Durchschnitt von 38,4 Prozent als auch über dem OECD-Durchschnitt von 34,2 Prozent. Zumal sich die letzte schwarzblaue Bundesregierung zum Ziel gesetzt hat, die Abgabenquote zu senken, stellt sich unweigerlich die Frage, welche Vor- und Nachteile durch entsprechende Maßnahmen entstehen würden.

Abbildung 1: Abgabenquoten im Zeitverlauf (relativ zum BIP)



Quelle: OECD, EU15 und EU27*: eigene Berechnungen als Durchschnittswerte gewichtet nach Bevölkerungsanteil mit Hilfe von Eurostat Daten. EU27* enthält nur die OECD Länder der EU27

Die richtige Höhe der Abgabenquote zu bestimmen ist eine seit Längerem sowohl politisch wie wissenschaftlich umstrittene Frage. Dabei stehen sich nicht nur politische Ideologien gegenüber, sondern auch verschiedene ökonomische Theorieschulen und divergierende empirische Befunde. Die zentrale Frage dabei ist in der Regel, inwiefern ein Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und der Höhe einer Abgabenquote besteht. Jedoch kommt der Abgabenquote auch eine verteilungspolitisch relevante Rolle zu. Hinzu kommt: in beiden Fällen spielt nicht nur die absolute Höhe der Abgabenquote eine entscheidende Rolle, sondern vor allem die Struktur des dahinterliegenden Steuer- und Abgabensystems.

richtige Höhe der Abgabenquote schwer bestimmbar

Zur empirischen Untersuchung dieses Zusammenhangs gibt es mittlerweile einige Studien. Kneller et al. (1999) untersuchen etwa den Zusammenhang von Besteuerung, Staatsausgaben und Wirtschaftswachstum anhand von OECD-Daten. Dazu ordnen sie einerseits die Aufkommen sogenannten verzerrenden Steuern (*Distortionary Taxes*) beziehungsweise nicht-verzerrenden Steuern (*Non-Distortionary Taxes*)

zu, sowie andererseits die Staatsausgaben einer produktiven (Productive Expenditures) und einer unproduktiven (*Unproductive Expenditures*) Kategorie. Entscheidend, ob eine Besteuerungsgrundlage verzerrend wirkt, ist hier die Frage, ob und in welche Richtung Investitionsanreize beeinflusst werden. Kneller et al. kommen zu dem Ergebnis, dass es durchaus eine Rolle spielt, wie Ausgaben finanziert werden. Während verzerrende Steuern zu einem negativen Wachstumseffekt führen, wird für die nicht-verzerrenden Steuern das Gegenteil gezeigt. Einen ähnlichen Ansatz verfolgen Arnold et al. in ihrem einflussreichen Aufsatz über Steuerpolitik für wirtschaftliche Erholung und Wachstum (*„Tax policy for economic recovery and growth“*, 2011). Darin analysieren sie sowohl makroökonomische Panel-Daten von 21 OECD-Ländern als auch Industrie und Firmendaten auf der Suche nach einem Zusammenhang zwischen Steuerstruktur und Wirtschaftswachstum. Sie kommen zu dem Schluss, dass eine Verschiebung der Besteuerungsgrundlage in

*bisherige Studien:
Verschiebung von Einkommens-
zu Vermögenssteuern wirkt
tendenziell wachstumsfördernd*

Richtung Konsum und unbeweglichem Vermögen am stärksten wachstumsfördernd wirken. Reduktionen von Einkommenssteuern, vor allem bei niedrigen Einkommen, werden als positiv für das Wirtschaftswachstum eines Landes gesehen. Ormaechea und Yoo (2012) stellen für ein deutlich

breiteres Sample fest, dass eine Verschiebung der Steuerstruktur von Einkommenssteuern zu Vermögenssteuern ebenfalls mit einem stark positiven Wachstumseffekt assoziiert wird. Sie kommen zu dem Schluss, dass individuelle Einkommenssteuern und Sozialversicherungsbeiträge stärker wachstumshemmend wirken als Gewinnsteuern. Eine Studie von Gerhartinger et al. (2018) erweitert den Ansatz von Kneller et al. (1999) und kommt zu dem Schluss, dass die Höhe der Abgabenquote keine Rolle für das Wirtschaftswachstum spielt, die Struktur des Steuersystems allerdings entscheidend ist. Aufkommensneutrale Umschichtungen, also Steuersenkungen, die durch andere Steuererhöhungen finanziert werden, können demnach positive Wachstumseffekte bringen. Eine pauschale Senkung der Abgabenquote, ohne dabei die Struktur eines Steuersystems zu verändern, bringt per se keine Wachstumseffekte. Neben den exemplarisch genannten gibt es unzählige weitere Publikationen, die zu diesen Fragestellungen Antworten liefern. Eine umfassende Metaanalyse (also eine Überblicksstudie über eine Auswahl bestehender wissenschaftlicher Befunde) von Alinaghi und Reed (2017) stellt fest, dass unter Kontrolle eines sogenannten Publi-

cation-Bias² sowohl signifikant positive als auch negative Effekte auf das Wirtschaftswachstum nachgewiesen werden können. Während unproduktive Ausgaben, finanziert durch verzerrende Steuern, negative Effekte zeigen, wirken produktiv eingesetzte Ausgaben, finanziert durch nicht-verzerrende Steuern, positiv auf das Wirtschaftswachstum. OECD (2010, 2018) und Europäische Kommission (2013, 2014a, 2014b, 2019a) folgen in ihren länderspezifischen Politik-Empfehlungen ebenfalls seit Jahren dem Ansatz von Arnold et al. und fordern z.B. für Österreich eine Umgestaltung des nationalen Steuersystems im Sinne einer wachstumsfreundlichen Aufkommensstruktur, also eine Reduktion der Steuern auf Arbeit und im Gegenzug eine stärkere Besteuerung von Vermögen.

internationale Institutionen empfehlen Österreich Steuerstruktur-reform

Der Grund für diese Empfehlung soll im nächsten Schritt deutlich gemacht werden. Es wird die Steuerstruktur Österreichs genauer untersucht und mit den Strukturen anderer europäischer Staaten verglichen.

3. Aufkommen nach Besteuerungsgrundlage

Beginnen wir die Analyse der Aufkommensstruktur mit den Steuereinnahmen nach Besteuerungsgrundlagen (sogenannte Steueraggregate) relativ zur jeweiligen Wirtschaftsleistung, gemessen durch das BIP. So kann untersucht werden, wie sich die Abgabenquote zusammensetzt. Abbildung 2 zeigt die Höhe und Zusammensetzung der Steuersysteme in den Jahren 1980, 1995 und 2017 für das bereits bekannte Ländersample. Der angestellte Vergleich mit dem OECD-Durchschnitt repräsentiert dabei den global größten Vergleichsrahmen, fasst allerdings auch ein derart breites Spektrum an Einkommensniveaus, Sozialsystemen und Wachstumsregimen zusammen, so dass ein direkter Vergleich einzelner Werte nur bedingt aussagekräftig sein kann. Der Vergleich mit der EU als Gesamtheit, repräsentiert durch den EU-27*-Durchschnitt, ist dagegen von besonderem Interesse für die hiesige Analyse. Durch den gemeinsamen Wirtschaftsraum und die Faktormobilität innerhalb der EU (es gibt in der EU im Wesentlichen einen freien Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr) stehen die einzelnen Staaten mitunter zueinander in Konkurrenz um Produktionsfaktoren. Gleichzeitig haben sie aber auch gemeinsame ökonomische Interessen, vor allem im Bereich des Außenhandels. Vor allem gibt es aber gerade in Steuerbelangen, als auch in den gegenüberstehenden Sozialstaatsmodellen, starke Diskrepanzen, etwa zwischen den EU-15 und den durch die Erweiterung 2004 hinzugekommenen Staaten Zentral- und Osteuropas. Diese haben im Zuge der ökonomischen und politischen Globalisierung nach dem Zerfall

EU als gemeinsamer (Wirtschaftsraum) entscheidender Vergleichsrahmen für steuerbezogene Analysen

Unterschiede innerhalb der EU: „Flat Tax“ vs. progressives Stufenmodell

der Sowjetunion sowohl im Bereich des Steuersystems, als auch im sozialstaatlichen Konzept, einen radikalen Wandel vollzogen (Deacon, 2000; Keune, 2009). Vor allem die breite Einführung von sogenannten Flat-Taxes (also der einheitlichen konstanten Besteuerung mit einem einzigen Steuersatz, anstatt eines progressiven Stufenmodells) ist hier ein deutliches Unterscheidungsmerkmal zu den Steuersystemen der EU-15 (Barysch, 2005; Evans und Aligica, 2008). Allerdings bestehen auch innerhalb der EU-15 noch immer Unterschiede was die wirtschaftspolitische Orientierung der Staaten und vor allem die sozialstaatlichen Modelle anbelangt (Esping-Andersen, 1999). Deutschland weist dabei immer wieder starke Parallelen mit Österreich auf und ist nicht zuletzt als Haupthandelspartner von besonderem Interesse. Frankreich und Großbritannien sind ökonomisch wichtig, repräsentieren allerdings wirtschaftspolitisch entgegengesetzte Pole. Schweden als Repräsentant des – traditionell mit hohen Steuern verbundenen – skandinavischen Modells ist ebenfalls für einen Vergleich innerhalb der EU-15 relevant.

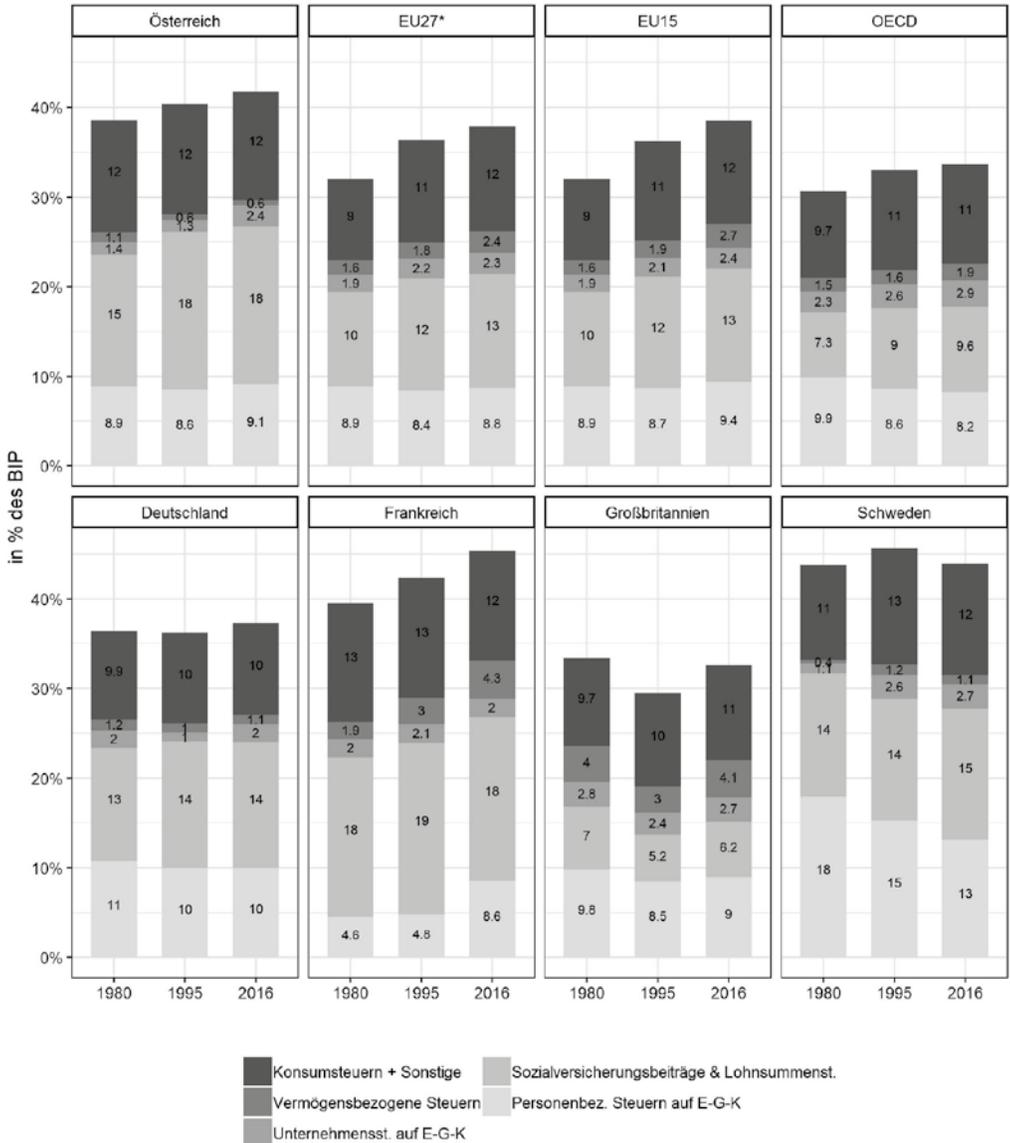
Erster Analyse-schritt: Aufteilung nach Besteuerungsgrundlage

Die in Abbildung 2 dargestellten Daten stammen aus den Revenue Statistics der OECD. Wir teilen das Gesamtaufkommen zunächst in die folgenden Besteuerungsgrundlagen ein: (i) Personenbezogene Steuern auf Einkommen, Gewinn und Kapitalzuwachs, (ii) Sozialversicherungsbeiträge und Lohnsummensteuern, (iii) Unternehmenssteuern (Körperschaften betreffend) auf Einkommen, Gewinn und Kapitalzuwachs, (iv) Vermögensbezogene Steuern und (v) Konsumsteuern inklusive einer Restkategorie aus sonstigen Steuern.

Personenbezogene Steuern auf Einkommen, Gewinn und Kapitalzuwachs von Individuen umfassen alle Aufkommen aus Steuern, die dem Namen entsprechend auf Einkommen, Gewinne oder Kapitalzuwächse natürlicher Personen eingehoben werden. Dies gilt auch für Steuern, die von Personenunternehmen³ abgeführt werden. Sozialversicherungsbeiträge umfassen alle verpflichtenden Zahlungen, die mit einem zukünftigen Anspruch auf soziale Leistungen einhergehen. Lohnsummensteuern umfassen von Unternehmen abzuführende Steuern, die auf die bezahlten Bruttolöhne oder als fixer Betrag pro Beschäftigtem anfallen. Unternehmenssteuern auf Einkommen, Gewinn und Kapitalzuwachs umfassen analog zur ersten Kategorie alle Steuererträge die auf Einkommen, Gewinne oder Kapitalzuwächse von Körperschaften (juristischen Personen) abgeführt werden. Vermögensbezogene Steuern umfassen das gesamte Aufkommen aus einmaligen als auch periodischen Steuern auf die Verwendung, den Besitz oder den Transfer von Eigentum. Inkludiert sind beispielsweise Steuern auf

Immobilien, auf Nettovermögen, auf Erbschaften und Schenkungen oder auf (Finanz-)Kapitaltransaktionen. Zu Konsumsteuern werden auch sonstige Steuern gezählt, also alle Steuern aus weiteren noch nicht abgedeckten Aufkommenskategorien.

Abbildung 2: Europäische Steueraggregate im Zeitvergleich (Nach Besteuerungsgrundlage, relativ zum BIP)



Quelle: OECD. 'E-G-K' als Abkürzung für 'Einkommen, Gewinn und Kapitalzuwachs'.
EU15 und EU27*: eigene Berechnungen als Durchschnittswerte gewichtet nach Bevölkerungsanteil mit Hilfe von Eurostat Daten.
EU27* enthält nur die OECD Länder der EU27.

*Österreich: relativ
hohes Aufkommen
aus individueller
Einkommens-
besteuerung*

Das österreichische Aufkommen aus der Einkommensbesteuerung von Individuen liegt 2017 mit 9,1 Prozent des BIP etwas über dem EU-27*-Durchschnitt von 8,7 Prozent. Wobei die Differenz seit 1995 leicht zugenommen hat. Die EU-15 haben hingegen 2017 mit 9,4 Prozent sogar ein leicht höheres Aufkommen aus der Besteuerung individueller Einkommen. Der gesamte OECD-Durchschnitt ist 2017 mit 8,2 Prozent des BIP hingegen fast einen ganzen Prozentpunkt unter dem österreichischen Wert. Ein Prozent des BIP entspricht dabei durchaus beachtlichen Beträgen. In Österreich betrug das BIP 2017 rund 370 Mrd. Euro. Ein Prozentpunkt mehr Steueraufkommen entspräche hier (in einer statischen Betrachtung) einem Aufkommenszuwachs in der Höhe von 3,7 Mrd. (pro Jahr). In der Gesamtheit der OECD hat das Aufkommen aus der individuellen Einkommensbesteuerung im betrachteten Zeitraum deutlich abgenommen. 1980 lag der Schnitt der OECD noch über jenem Österreichs. Während das österreichische Aufkommen aus der individuellen Einkommensbesteuerung von den Durchschnittswerten der EU-27*, EU-15 und OECD aktuell Abweichungen im Bereich von nicht mehr als einem Prozentpunkt aufweisen, fallen die Aufkommen aus Sozialversicherungsbeiträgen und Lohnsummensteuern hierzulande deutlich überdurchschnittlich aus.

*SV-Beiträge
international
schwer
vergleichbar*

Mit Sozialversicherungsbeiträgen und Lohnsummensteuern von 17 Prozent des BIP liegt Österreich 2017 deutlich über den EU-27*- und EU-15-Durchschnittswerten von jeweils 13 Prozent und noch deutlicher über dem OECD-Durchschnitt von 9,6 Prozent. Der Anstieg der Aufkommen aus Sozialversicherungsbeiträgen betrug sowohl in Österreich als auch in allen drei Durchschnittswerten der Vergleichsgruppen, im Beobachtungszeitraum zwischen zwei und drei Prozentpunkte. Lediglich Frankreich weist im Vergleich zu Österreich unter den vier Vergleichsländern ein leicht höheres Volumen an Sozialversicherungsbeiträgen relativ zum BIP auf. Wie Reiss und Köhler-Töglhofer (2011) sowie Schratzenstaller (2013) argumentieren, sind aber internationale Vergleiche aufgrund der unterschiedlichen institutionellen Gegebenheiten und Ausgabenstrukturen bei Sozialversicherungsbeiträgen besonders schwierig. Unterschiedliche Versicherungssysteme können divergierende Zahlen nach sich ziehen. Reiss und Köhler-Töglhofer (2011) verdeutlichen, dass *„private Haushalte [...] in einigen OECD-Staaten auf Basis staatlicher Regulierung dazu angehalten [sind], eine private Pensions- bzw. Krankenversicherung, die staatliche Systeme ergänzt oder sogar weitgehend ersetzt, abzuschließen.“* Wenn die hierfür geleisteten Versi-

cherungsprämien nicht an eine staatliche Einheit fließen, gelten diese Zahlungen trotz rechtlicher Verpflichtung nicht als Abgaben an den Staat und gehen somit nicht in die Abgaben-Statistik ein. So werden in der OECD-Statistik definitionsgemäß Sozialversicherungsbeiträge im Falle einer öffentlichen Pflichtversicherung (wie z.B. in Österreich) ausgewiesen. Im Falle einer über private Versicherungen organisierten Versicherungspflicht (wie z.B. teilweise in Deutschland oder in der Schweiz) jedoch nicht. Hinzu kommt, dass Sozialversicherungsbeiträge unabhängig davon, ob sie von DienstgeberInnen oder DienstnehmerInnen geleistet werden, als Lohnbestandteile zu betrachten sind. In Österreich etwa hat sich die Arbeiterbewegung darauf geeinigt, soziale Risiken in Selbstverwaltung durch kollektiven Zusammenschluss zu tragen, finanziert durch Beiträge, die sich an den Bruttolöhnen bemessen. Auch der Arbeitgeberbeitrag ist damit als Bestandteil des Lohns zu sehen. Den Beiträgen stehen damit meist viel direkter Gegenleistungen für die/den Einzelne/-n gegenüber, als das bei gewöhnlichen Steuern der Fall ist. Reiss und Köhler-Töglhofer (2011) verdeutlichen hierzu, dass „Steuern [definiert sind] als Zwangsabgaben an den Staat ohne Anspruch auf spezielle staatliche Gegenleistungen und ohne Bindung des Aufkommens an bestimmte Ausgabenzwecke. Hingegen sind Sozialversicherungsbeiträge zwar auch Zwangsabgaben, anders als Steuern begründen sie aber einen gesetzlichen Anspruch auf spezielle Leistungen, die im Bedarfsfall in Anspruch genommen werden. So begründen die Pflichtbeiträge zum staatlichen Sozialversicherungssystem einen staatlichen Versicherungsschutz mit Leistungsansprüchen im Risikofall der Krankheit bzw. der Arbeitslosigkeit und im Alter.“ Vielfach ist der Anspruch dabei auch direkt vom (vormaligen) Einkommen abhängig, wie etwa in der Pensionsversicherung. In diesem Zusammenhang sei auch explizit darauf hingewiesen, dass jede Senkung von Sozialversicherungsbeiträgen letztlich Versicherungsträgern Finanzmittel entzieht und damit eine Gefahr für den durch sie gewährleisteten Leistungsapparat darstellt. Der Druck auf die Bürger/-innen, aus eigener Tasche für die soziale Sicherheit vorzusorgen, würde steigen. Kosten würden ins Private verlagert werden. Das würde zwar zu niedrigeren Abgaben in der Statistik führen, dafür aber außerhalb der Statistik zu Mehrbelastungen für die Bürger/-innen.

SV-Beiträge begründen direkte Ansprüche

Bei der Besteuerung von Unternehmen (Körperschaften) konnte Österreich mit mittlerweile 2,5 Prozent des BIP gegenüber 1995

Unternehmenssteuern verlangen nach genaueren Analysen

etwas aufholen und liegt 2017 auf dem Niveau der EU-27* (2,4) und EU-15 (2,4), allerdings deutlich unter dem OECD-Durchschnittswert von 2,9 Prozent. Im Bereich der Unternehmensbesteuerung werden genauere Differenzierungen in den folgenden Abschnitten einen präziseren Blick erlauben, welcher mit den OECD-Daten verwehrt bleibt. Der Anstieg im Bereich der Unternehmensbesteuerung in BIP-Prozent fand im Beobachtungszeitraum jedenfalls nicht ausschließlich in Österreich statt, obgleich der Anstieg hierzulande gerade in den letzten Jahren viel stärker ausgefallen ist als in den Durchschnittswerten von OECD und EU. Ein nicht unwesentlicher Teil des Anstiegs wird dabei auch auf Verschiebungen im Bereich der Lohn- und Gewinnquote zurückzuführen sein. Seit 1980 hat die bereinigte Lohnquote⁴ in Österreich von 63,9 auf etwa 54,3 Prozent im Jahr 2017 deutlich abgenommen (AMECO, 2019). Analog dazu hat die Gewinnquote einen dementsprechenden Anstieg erfahren. Ein Anstieg in der Besteuerung in BIP-Prozentpunkten lässt demnach keine Schlüsse hinsichtlich eines höheren Durchschnittsbeitrags von Gewinneinkommen zu. Hierzu bedarf es ebenfalls weiterer Analysen in den folgenden Abschnitten.

vermögensbezogene Steuern in Österreich stark unterdurchschnittlich

Eine gegenteilige Entwicklung zeigt sich in Österreich jedenfalls bei den vermögensbezogenen Steuern. Hier ist das Aufkommen 2017 sogar auf 0,5 Prozent geschrumpft und liegt damit besonders deutlich unter den Werten der EU-27* (2,4), EU-15 (2,7) und der OECD (1,9). Hinzu kommt, dass die Durchschnittswerte der drei Vergleichsgruppen im Vergleichszeitraum deutlich zugenommen haben. Österreich hat sich in diesem Bereich demnach entgegen der internationalen Trends entwickelt. Frankreich und Großbritannien haben im Vergleich 2017 sogar jeweils deutlich über vier Prozent des BIP als Aufkommen aus Vermögensbesteuerung lukriert, also mehr als das Achtfache Österreichs. Deutschland und Schweden haben mit einem Prozentpunkt immerhin noch einen doppelt so hohen Beitrag von Vermögen.

Aufkommen aus Konsumsteuern im Durchschnitt

Bei der Besteuerung von Konsum liegt Österreich mit rund 12 Prozent 2017 wiederum exakt im Schnitt der EU-Vergleichsgruppen und leicht über dem Schnitt der OECD (11 Prozent). Bei der Besteuerung von Konsum sind die Aufkommen europaweit am homogensten gestaltet. Deutschland und Großbritannien weisen jedoch mit jeweils rund 10 Prozent doch ein nicht unwesentlich niedrigeres Aufkommen im Vergleich zu Österreich auf.

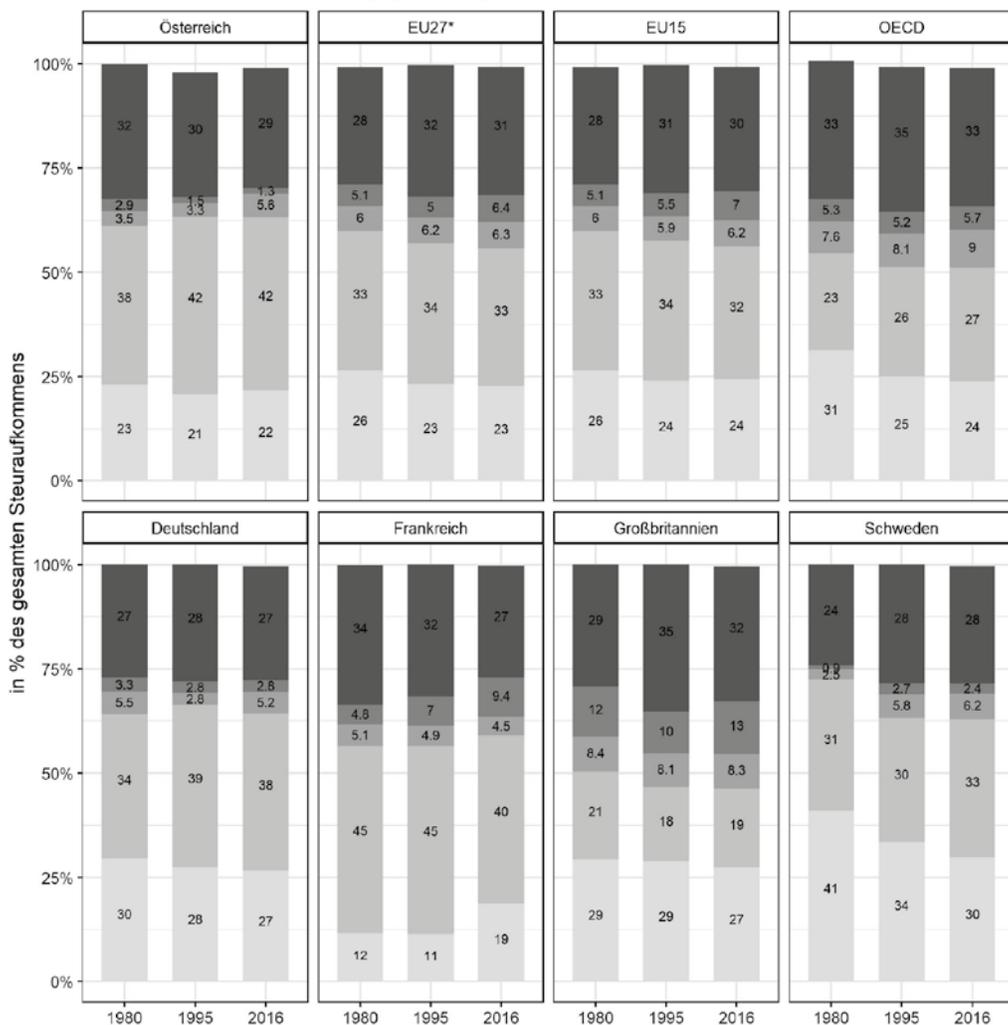
Österreich weist zusammenfassend nicht nur insgesamt ein vergleichsweise hohes Einkommen aus Steuern und Abgaben (Abgabenquote) auf. Österreich ist vor allem durch eine besonders einseitige Einkommensstruktur gekennzeichnet. Neben hohem Einkommen aus Konsum und Einkommensbesteuerung stehen in Österreich insbesondere stark überdurchschnittliche Einkommen aus Sozialversicherungsbeiträgen besonders niedrigen Einkommen aus Vermögensbesteuerung gegenüber. Die herausragende österreichische Abgabenquote speist sich demnach fast ausschließlich aus den höheren Arbeitsabgaben. Österreich demnach pauschal als „Hochsteuerland“ zu bezeichnen ist faktisch falsch, zumal es Bereiche gibt (allen voran die Vermögensbesteuerung), in denen Österreich ganz massiv unterdurchschnittlich hohe Beiträge einhebt.

*Österreich:
besonders
einseitige Einkom-
mensstruktur*

Ein Blick auf Abbildung 3 macht dies nochmals deutlich.⁵ Diese zeigt die eben diskutierten Einkommen nach Besteuerungsgrundlagen in Relation zum Gesamteinkommen aus Steuern und Abgaben. Gegeben der höheren Abgabenquote Österreichs im Vergleich zu den EU-27*, EU-15 oder der OECD, welche ja wie weiter oben diskutiert auch mit einem besseren sozialstaatlichen Leistungsniveau einhergeht, sind die Unterschiede in den relativen Beiträgen nochmals deutlicher zu erkennen. Im Jahr 2017 machen in Österreich alleine die Sozialversicherungsabgaben 42 Prozent des gesamten österreichischen Einkommens aus. Das ist deutlich mehr als in den Vergleichsgruppen (EU-27*: 33 Prozent; EU-15: 32 Prozent; OECD: 27 Prozent). Außerdem zeigt sich, dass Unternehmenssteuern in der relationalen Betrachtung 2017 mit 5,9 Prozent des gesamten Einkommens eigentlich unterdurchschnittlich ausfallen. Der respektive EU-27*- als auch EU-15-Wert liegt hier bei 6,3 Prozent, während der OECD-Schnitt sogar bei neun Prozent des Gesamteinkommens liegt. Auch der stark unterdurchschnittliche Beitrag von Vermögen wird in der relativen Betrachtung noch einmal deutlicher. Hier stehen 1,3 Prozent Durchschnittswerten zwischen 5,7 und 6,9 Prozent gegenüber.

*relative Betrachtung
schärft
den Blick: auch
Unternehmens-
steuern unter-
durchschnittlich*

Abbildung 3: Europäische Steueraggregate im Zeitvergleich (Nach Besteuerungsgrundlage, relativ zum Steueraufkommen)



Konsumsteuern + Sonstige
 Sozialversicherungsbeiträge & Lohnsummenst.
 Vermögensbezogene Steuern
 Personenbez. Steuern auf E-G-K
 Unternehmensst. auf E-G-K

Quelle: OECD, 'E-G-K' als Abkürzung für 'Einkommen, Gewinn und Kapitalzuwachs'.
 EU15 und EU27*: eigene Berechnungen als Durchschnittswerte gewichtet nach Bevölkerungsanteil mit Hilfe von Eurostat Daten.
 EU27* enthält nur die OECD Länder der EU27.

Aus den vorliegenden Daten geht klar hervor, dass die Steuerstruktur Österreichs wenig wachstumsfreundlich ist. Österreich fällt vor allem durch die vergleichsweise hohen Sozialversicherungsbeiträge und

niedrige vermögensbezogenen Steuern auf. Während die entsprechend hohen Lohnabgaben als verzerrende Steuern gelten, wären vermögensbezogene Steuern wachstumsneutral. Anders als bei klassischen Steuern stehen bei den Sozialversicherungsabgaben der Belastung allerdings unmittelbare Leistungen gegenüber. Dementsprechend geht eine Entlastung mit dem Risiko erodierender Finanzierungsgrundlagen von Sozial- bzw. Versicherungsleistungen einher. Eine alternative Entlastung von Arbeitseinkommen wäre auch durch ein Ansetzen beim Bruttolohn und damit bei der Einkommensteuer möglich. Auch alternative Bemessungsgrundlagen für Sozialversicherungsbeiträge (z.B. eine Form der Wertschöpfungsabgabe) können eine Möglichkeit sein. Eine ebenfalls unterdurchschnittlich genutzte Finanzierungsmöglichkeit für Entlastungen würden Vermögenssteuern darstellen, wie auch unlängst durch die Europäische Kommission (2019a) im Zuge des *Europäischen Semesters* festgestellt. Eine allgemeine Vermögenssteuer mit einem Freibetrag von einer Million Euro und einem Steuersatz von einem Prozent würde nach den Schätzungen von Ferschli et al. (2018) jährlich zwischen 2,8 und 8,3 Milliarden Euro an Aufkommen generieren. Das hätte im Jahr 2017 rund 0,8 bis 2,2 Prozent des BIP entsprochen.⁶ Mit einem derartigen Aufkommen aus einer Millionärsteuer wäre Österreich bei den Aufkommen aus vermögensbezogenen Steuern noch immer deutlich hinter Frankreich und Großbritannien und nur minimal über dem Schnitt der EU-15. Die Selbsteinschätzung der Haushalte in der Vermögensverteilung ist allerdings in Österreich stark zur Mitte hin verzerrt, sodass ärmere Haushalte ihre Position tendenziell überschätzen, wohingegen reichere Haushalte ihre Position unterschätzen (Melchior et al., 2015). Das hat mitunter starke Implikationen für die politische Unterstützung von Vermögensbesteuerung. Die verteilungspolitischen Auswirkungen der stark unterdurchschnittlichen Vermögensbesteuerung sind derzeit klar ersichtlich. So lassen sich laut Leitner (2016) 40 Prozent der Vermögensungleichheit in Österreich durch Erbschaften und Schenkungen erklären. Fessler und Schürz (2018) berechnen mithilfe von Daten aus einer Vermögenserhebung der Nationalbank (*Household, Finance and Consumption Survey, HFCS*), dass ein intergenerationaler Vermögenstransfer einen österreichischen Haushalt im Schnitt um 17,2 Vermögensperzentile nach oben befördert. Das ist der höchste in der EU festgestellte Wert und liegt 3,2 Perzentile über dem Durchschnitt von 14 Perzentilen. Erbschaften spielen hierzulande also eine überdurchschnittlich große Rolle bei der relativen Positionierung in der Vermögensverteilung. Besonders stark ist das bei den Immobilien zu erkennen. Hier stellen Fessler et

mögliches Vermögenssteueraufkommen: zwischen 2,8 bis 8,2 Mrd./Jahr

Erbschafts- und Vermögenssteuern könnten Beitrag von Vermögenden erhöhen

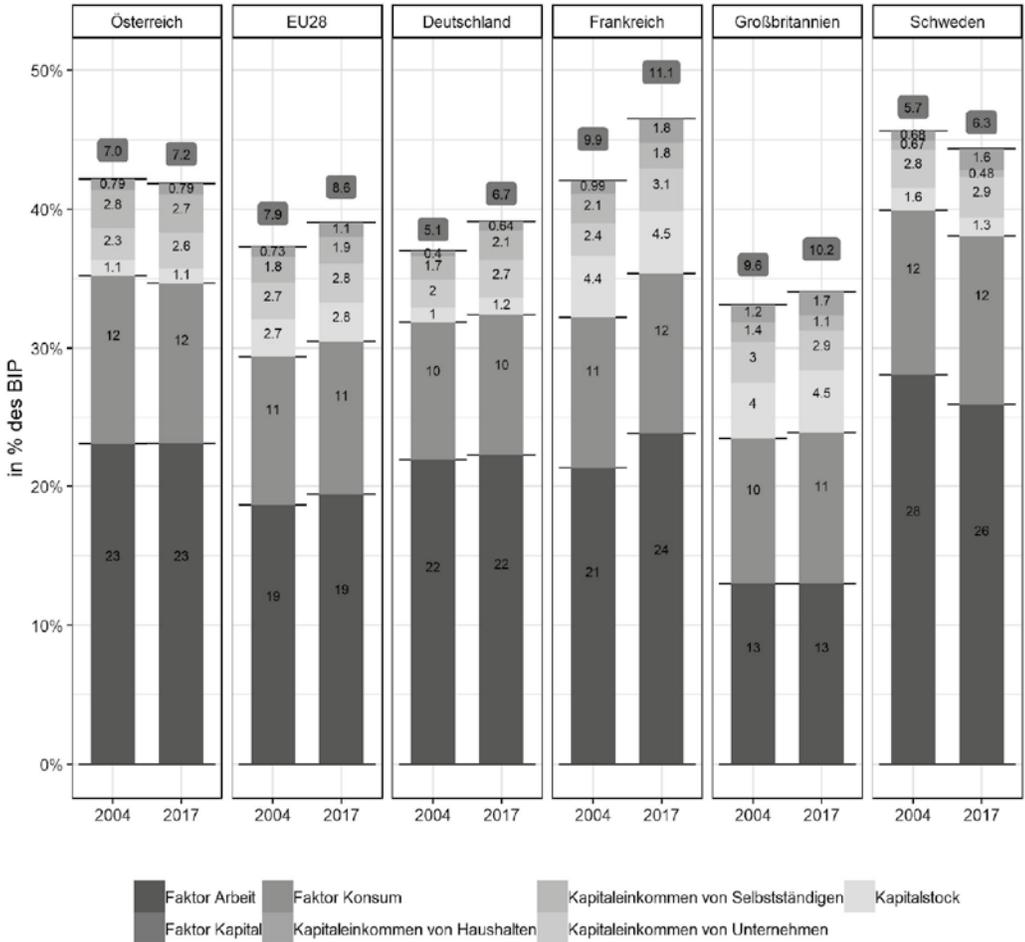
al. (2010) fest, dass nur etwa 20 Prozent der Haushalte Vermögen in Form von Immobilien erben. Dabei erhalten rund zwei Prozent der Haushalte ganze 40 Prozent des vererbten Immobilienvermögens. Es gibt hierzulande aber keine Erbschafts- oder Schenkungssteuer. Auf den laufenden Besitz des Immobilienvermögens fällt lediglich die sehr geringe Grundsteuer an. Humer (2014) simuliert ebenfalls mithilfe der Daten aus dem HFCS die möglichen Aufkommen aus einer klassischen Erbschaftssteuer für Österreich. Gegeben eines Freibetrags von einer Million Euro und einem Grenzsatz von 25 Prozent würden dem Staatshaushalt langfristig rund 650 Millionen Euro mehr pro Jahr zur Verfügung stehen. Die Einnahmen aus vermögensbezogenen Steuern würden unter Berücksichtigung einer solchen Erbschaftssteuer 2016 noch immer unter einem Prozent des BIP bleiben. Zumal Österreich damit noch immer deutlich unter dem EU- als auch OECD-Schnitt liegen würde, erscheint eine oft proklamierte abschreckende Wirkung eher unsachlich.

4. Aufkommen nach Faktoren

Zweiter Analyse-schritt: Aufteilung nach Faktoren

Die unterschiedlichen Besteuerungsgrundlagen lassen sich in einem nächsten Schritt Produktionsfaktoren zurechnen. Die Europäische Kommission veröffentlicht hierzu jährlich entsprechende Daten. Das gesamte Steueraufkommen wird dabei zu jeweils einem der drei Faktoren Kapital, Konsum und Arbeit zugerechnet⁷. Als Kapital werden allgemein physisches Kapital, immaterielle Vermögenswerte, Finanzinvestments und Finanzvermögen begriffen. Dem Faktor Kapital werden demnach sowohl Steuern auf Kapital- und Unternehmenseinkünfte als auch Steuern auf Vermögensbestände zugerechnet. Auch Steuern auf Selbstständigen-Einkommen und zugehörige Sozialversicherungsbeiträge werden hier dem Faktor Kapital zugerechnet. Steuern auf Konsum werden definiert als Steuern, die auf Transaktionen zwischen Endkonsumenten und Produzenten als auch auf Endverbrauchsgüter eingehoben werden. Darunter fallen nicht nur Mehrwert- beziehungsweise Umsatzsteuern sondern auch Importsteuern, Produktionssteuern⁸ und sonstige Steuern, die sich auf die Ausgaben von Haushalten beziehen. Unter Steuern auf Arbeit werden alle Steuern verstanden, die sich direkt auf den Lohn beziehen. Dazu zählen Sozialversicherungsbeiträge, unabhängig davon, ob sie vom Arbeitgeber oder Arbeitnehmer eingehoben werden, Lohnsummensteuern sowie jener meist überwiegende Teil der Einkommensteuer, der auf Arbeitseinkommen und erhaltene Sozialleistungen eingehoben wird.

Abbildung 4: Steueraggregate nach Faktor (Ausgewählte europäische Staaten im Vergleich, relativ zum BIP)



Quelle: DG Taxation and Customs Union, based on Eurostat data, Label mit Werten für 'Faktor Kapital' oberhalb der Barcharts

Der Anteil der jeweiligen Einnahmen in Prozent des BIP ist in Österreich sowohl bei Konsum als auch Arbeit überdurchschnittlich hoch ausgeprägt. Abbildung 4 setzt hierzu erneut Österreich der bekannten Vergleichsgruppe gegenüber. Die Aufkommen aus Steuern auf Konsum liegen, wie auch bereits gut in den OECD-Daten zu erkennen war, 2017 in Österreich mit 12 Prozent des BIP nur leicht über dem Schnitt von 11 Prozent der EU-28. Hingegen fällt der Beitrag des Faktors Arbeit mit 23 Prozent des BIP für Österreich 2017 sehr stark überdurchschnittlich aus. Hier liegt der EU-28 Schnitt mit 19

Konsum und Arbeit in Österreich hoch besteuert

Besteuerung von Kapital in Österreich unterdurchschnittlich

Prozent ganze vier Prozentpunkte unter dem österreichischen Wert. Eine deutlich höhere Belastung des Faktors Arbeit weist in unserem Ländersample nur Schweden mit einem Aufkommen von 26 Prozent des BIP auf. Deutschland liegt einen Prozentpunkt unter Österreich. Gänzlich umgekehrt stellt sich der Beitrag von Kapital dar. Dieser fällt in Österreich im Jahr 2017 mit insgesamt 7,2 Prozent des BIP deutlich unterdurchschnittlich aus. Der entsprechende EU-28-Wert liegt im Vergleich bei rund 8,6 Prozent des BIP, also rund 1,5 Prozentpunkte höher.

Die Zusammensetzung der Kapitalbesteuerung kann zudem weiter untergliedert werden, was insbesondere aufgrund der enthaltenen Einkommensbesteuerung von Selbstständigen sinnvoll erscheint: (i) Kapitaleinkommen von Unternehmen, (ii) Kapitaleinkommen von Haushalten, (iii) Kapitaleinkommen von Selbstständigen und (iv) Kapitalstock. Die erste Kategorie, Kapitaleinkommen von Unternehmen, erfasst die Aufkommen aus Steuern auf das Einkommen oder die Gewinne von Kapitalgesellschaften (juristische Personen) sowie auf Bewertungsgewinne von Kapitalgesellschaften. Unter Kapitaleinkommen von Haushalten werden die Teile der Einkommensbesteuerung von natürlichen Personen und Haushalten erfasst, die dem Faktor Kapital zugerechnet werden, nicht jedoch aus selbstständiger Beschäftigung resultieren. Weiters fallen auch Steuern auf Wertzuwächse und Spielgewinne in diese Kategorie. Davon getrennt angeführt werden Kapitaleinkommen von Selbstständigen. Diese Aufkommen aus Steuern auf Kapitaleinkommen aus selbstständiger Beschäftigung umfassen wiederum Teile der Einkommensbesteuerung von natürlichen Personen und Haushalten, die dem Faktor Kapital zugerechnet werden, sowie Sozialversicherungsbeiträge aus selbstständiger Beschäftigung. Die Kategorie Kapitalstock erfasst alle Aufkommen aus laufenden Abgaben auf das Vermögen, vermögenswirksame Steuern, Steuern auf Grundstücke, Gebäude und andere unbewegliche Anlagegüter, Abgaben für Berechtigungen zur Ausübung einer gewerblichen oder freiberuflichen Tätigkeit sowie Teile sonstiger Gütersteuern. Obgleich es sich augenscheinlich bei letzteren nicht um eine Bestandsbesteuerung handelt, werden sie der Kategorie Kapitalstock zugerechnet, weil sie als Voraussetzung einer produktiven Verwertung von Kapital gelten.⁹

Mit einem Beitrag von 2,6 Prozent des BIP im Jahr 2017 sorgen Kapital-Steuern von Körperschaften in Österreich für ein vergleichsweise

geringes Aufkommen. Der entsprechende Schnitt der EU-28 liegt bei 2,8 Prozent. Frankreich (3,1), Deutschland (2,7), Schweden (2,9) und Großbritannien (2,9) weisen allesamt einen höheren Anteil auf. Eine Senkung des Körperschaftssteuersatzes, wie von Seiten der letzten schwarz-blauen österreichischen Bundesregierung geplant, würde sich hier unmittelbar auswirken und den ohnedies niedrigen Wert Österreichs weiter nach unten treiben.

Bei den Aufkommen aus Steuern auf Kapitaleinkünfte von Haushalten liegt Österreich 2017 mit 0,8 Prozent des BIP ebenfalls unter dem EU-28-Schnitt von 1,1 Prozent.

Überdurchschnittlich sind hingegen die Aufkommen aus Steuern auf Einkommen von selbstständig Beschäftigten. Während Österreich im Jahr 2017 rund 2,7 Prozent des BIP einhebt, liegt der EU Vergleichswert lediglich bei 1,9 Prozent, also fast einen ganzen BIP-Prozentpunkt darunter. Dass Österreich ausgerechnet bei der Kapitalkategorie, die auch dem Arbeitseinkommen zugerechnet werden könnte, das einzig überdurchschnittliche Aufkommen erzielt, bestärkt erneut den Befund, dass vor allem Arbeitseinkommen den Großteil der Steuerleistungen tragen.

Bei der Besteuerung des Kapitalstocks ist Österreich 2017 mit einem Aufkommen von 1,1 Prozent des BIP wiederum stark unterdurchschnittlich vertreten. Der EU-Vergleichswert liegt hier mit 2,8 Prozent des BIP mehr als doppelt so hoch. Während Deutschland (1,2) und Schweden (1,3) bei der Kapitalstockbesteuerung relativ nahe, wenn auch knapp über Österreich, liegen, rangieren Frankreich (4,5) und Großbritannien (4,5) weit über dem österreichischen Aufkommen. Berücksichtigt man zusätzlich die Unterschiede in den Gesamtaufkommen aus Steuern und Abgaben (relationale Betrachtung), verschärft sich die Diskrepanz zwischen den österreichischen und den EU-Aufkommen aus Kapitalbesteuerung nochmals, wie auch bereits in den OECD-Zahlen ersichtlich war.

Kapitalstock in Österreich stark unterdurchschnittlich besteuert

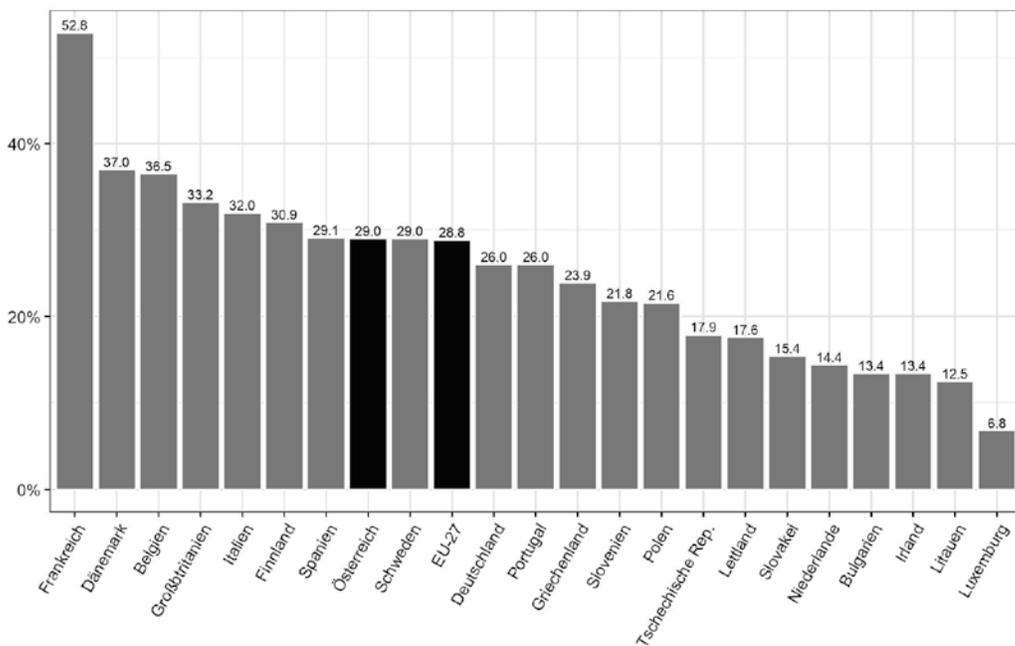
5. Implizite Steuerstruktur

Implizite Steuersätze, bzw. Durchschnittssteuersätze, setzen die gesamten Steuereinnahmen einer Aufkommenskategorie in Relation zu den gesamten Einkommen bzw. Steuerbemessungsgrundlagen der jeweiligen Kategorie (Europäische Kommission, 2018a). So lässt sich

*Dritter Analyse-
schritt: implizite
Steuersätze*

vergleichen, wie viel Steuern auf einen verdienten Euro aus Kapital etwa im Vergleich zu einem verdienten Euro aus Arbeit oder einem aufgewandten Euro für Konsum anfallen. Steuerbeiträge, dargestellt nach Faktoren oder nach Besteuerungsgrundlage, sind zwar geeignet um einen internationalen Vergleich anzustellen, allerdings weniger, um Aussagen über die Verteilung innerhalb eines Steuersystems zu treffen. Hierzu sind implizite Steuersätze besser geeignet. Diese haben den Vorteil, Mindereinnahmen aus einer Kategorie, welche auf eine Minderentwicklung in der zugrundeliegenden Einkommenskategorie zurückzuführen sind, auszublenden. So können niedrige Beiträge aus Kapital rein theoretisch auch auf schlechte Gewinnsituationen zurückzuführen sein und vice versa.

Abbildung 5: Implizite Steuersätze auf Kapital (Im europäischen Vergleich, 2016)

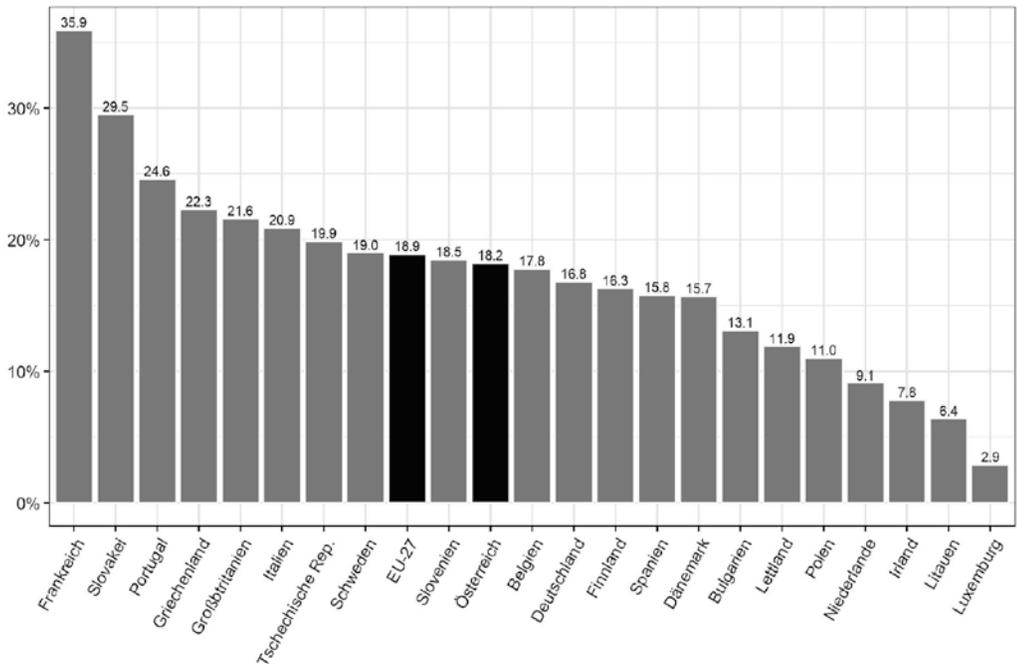


Quelle: DG Taxation and Customs Union, based on Eurostat data.
EU-27: eigene Berechnungen als Durchschnittswerte gewichtet nach Bevölkerungsanteil mit Hilfe von Eurostat - fehlende Werte wurden durch letzten vorhandenen Wert aus Vorperiode ersetzt, Malta exkludiert

In Österreich sind die impliziten Steuersätze auf Kapital seit 2012 leicht gestiegen und haben sich mittlerweile mit einem Wert von 29 Prozent dem stagnierenden EU-Trend angeglichen. Abbildung 5 zeigt die impliziten Steuersätze auf Kapital für alle Länder der EU, für welche

Daten verfügbar sind. Österreich liegt mit seinem impliziten Steuersatz auf Kapital 0,2 Prozentpunkte über dem EU-27-Schnitt. Allerdings inkludieren die Aufkommen aus der Kapitalbesteuerung und deren entsprechende Besteuerungsgrundlage in der obigen Definition nicht nur unternehmerische Kapitaleinkünfte, sondern auch Kapitaleinkommen von Haushalten (Europäische Kommission, 2018a). Diese fallen in Österreich, wie der vorige Abschnitt gezeigt hat, überdurchschnittlich aus und verzerren somit das Bild. Abbildung 6 weist deshalb zusätzlich die impliziten Steuersätze auf Einkommen und Profite von Unternehmen aller EU-Mitgliedsstaaten aus. Während 2016 in Österreich der implizite Steuersatz auf Kapital insgesamt bei 29 Prozent lag, liegt er für Einkommen und Profit von Unternehmen lediglich bei 18,2 Prozent und damit deutlich unter dem EU-Durchschnitt von 18,9 Prozent.

Abbildung 6: Implizite Steuersätze auf Einkommen von Unternehmen (Im europäischen Vergleich, 2016)



Quelle: DG Taxation and Customs Union, based on Eurostat data.
 EU-27: eigene Berechnungen als Durchschnittswerte gewichtet nach Bevölkerungsanteil mit Hilfe von Eurostat - fehlende Werte wurden durch letzten vorhandenen Wert aus Vorperiode ersetzt, Malta exkludiert

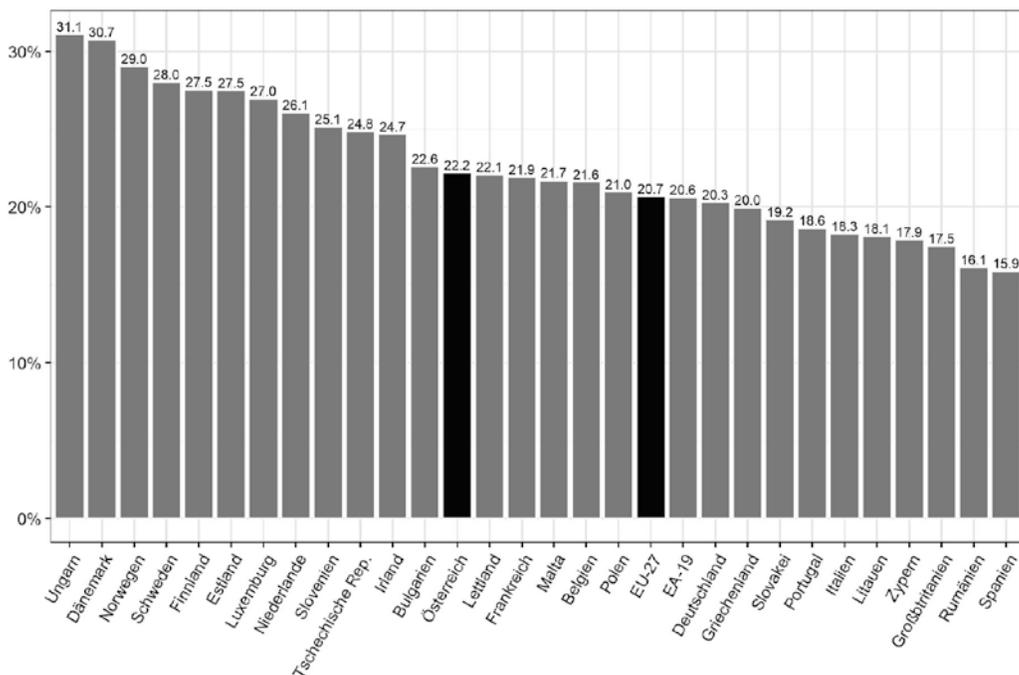
Frankreich ist mit einer impliziten Besteuerung des Faktors Kapital von fast 53 Prozent (bzw. fast 36 Prozent bei Unternehmens-Kapital-

einkünften) absoluter Spitzenreiter (Europäische Kommission, 2019b). Deutschland rangiert mit rund 26 Prozent (bzw. fast 17 Prozent bei Unternehmens-Kapitaleinkünften) unter dem österreichischen Wert. EU-weit weist Luxemburg mit gerade einmal 6,8 Prozent impliziter Kapitalbesteuerung (bzw. knapp 3 Prozent bei Unternehmens-Kapitaleinkünften) den niedrigsten Wert im Jahr 2016 aus.

*Österreich:
Konsumsteuer-
sätze überdurch-
schnittlich hoch*

Die impliziten Steuersätze auf Konsum sind über die Zeit hinweg am stabilsten. Österreich liegt hier zwischen 2004 und 2017 konstant, etwa 1,5 Prozent über dem EU-27-Schnitt. Im Jahr 2017 kommt Österreich bei der impliziten Konsumbesteuerung auf 22,2 Prozent (Abbildung 7). Der EU-27-Wert liegt im selben Jahr bei 20,7 Prozent. Absoluter Spitzenreiter ist Ungarn mit 31,1 Prozent, dicht gefolgt von Dänemark sowie Norwegen und Schweden. Insgesamt ist die Variation der impliziten Konsumbesteuerung deutlich geringer als bei der Kapitalbesteuerung.

Abbildung 7: Implizite Steuersätze auf Konsum (Im europäischen Vergleich, 2017)

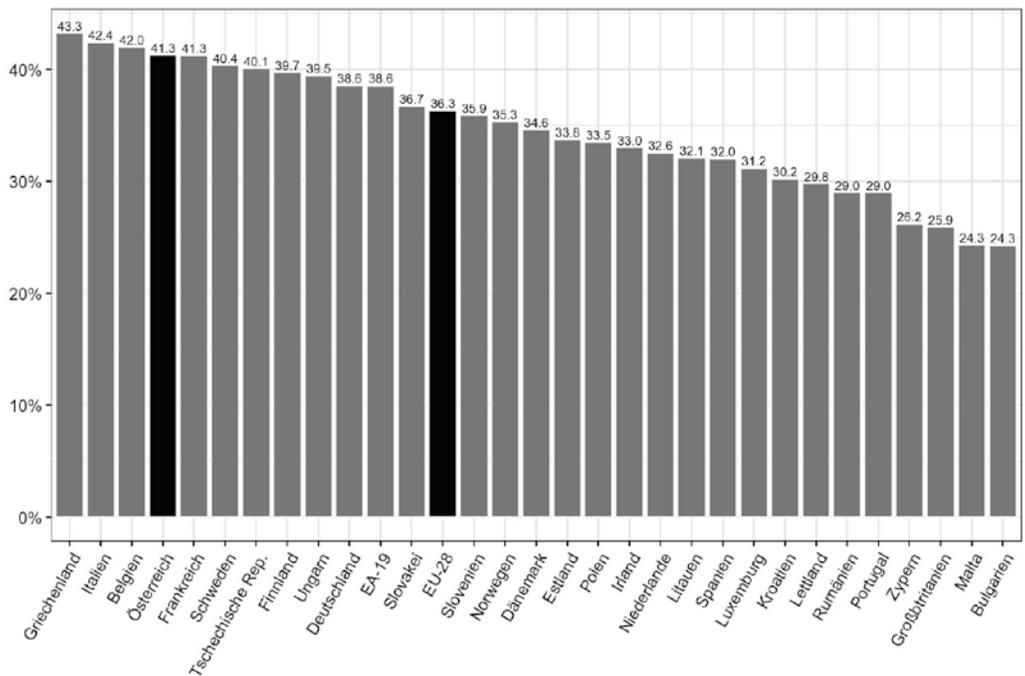


Quelle: DG Taxation and Customs Union, based on Eurostat data

Entsprechend aller bisherigen Befunde, liegt Österreich auch bei der impliziten Besteuerung des Faktors Arbeit deutlich über dem gewichteten EU-Durchschnitt von 36,3 Prozent. Wie Abbildung 8 entnommen werden kann, liegt Österreich mit 41,3 Prozent europaweit auf Platz vier, nur ganz knapp hinter Griechenland, Italien und Belgien. Der Faktor Arbeit wird also nicht nur grundsätzlich viel höher besteuert als der Faktor Kapital, sondern auch im europäischen Vergleich stark überdurchschnittlich.

*Österreich:
Spitzenrang
bei Besteuerung
von Arbeit*

Abbildung 8: Implizite Steuersätze auf Arbeit (Im europäischen Vergleich, 2017)



Quelle: DG Taxation and Customs Union, based on Eurostat data

Der Blick auf die impliziten Steuersätze bestätigt also die bisherigen Befunde weitgehend. Unabhängig von Unterschieden in der Faktorkomposition der Volkswirtschaften besteuert Österreich Kapital im eigentlichen Sinn und dabei insbesondere Unternehmen unterdurchschnittlich, Konsum und noch viel stärker Arbeit jedoch überdurchschnittlich stark. Das hat zunächst deutliche Implikationen für die funktionale Einkommensverteilung (zwischen Arbeit und Kapital), jedoch auch für die relative Attraktivität der Produktionsfaktoren.

Durch eine steuerliche Begünstigung kapitalintensiver gegenüber beschäftigungsintensiver Produktionsweisen werden Einkommensungleichheiten befördert und Nachfrageeffekte eingeschränkt. Die momentane Steuerstruktur ist damit nicht nur verteilungspolitisch problematisch, sondern auch wachstumshemmend.

6. Conclusio

*Steuerstruktur soll
statt Höhe der
Abgabenquote
betrachtet werden*

Die wissenschaftliche Literatur legt nahe, dass die Höhe einer Abgabenquote keine unmittelbare Relevanz für die wirtschaftliche Entwicklung und Leistung eines Landes hat. Die vergleichsweise hohe Abgabenquote in Österreich muss also per se nicht als Problem gesehen werden. Eindeutig scheint allerdings der Steuerstruktur eine relevante Rolle zuzukommen.

In der zusammenfassenden Betrachtung der unterschiedlichen Perspektiven auf die Struktur des österreichischen Steuersystems im EU-Vergleich sind dabei einige Befunde besonders klar ersichtlich. Österreich besteuert im Bereich der Konsumbesteuerung überdurchschnittlich stark (+ 1,5 Prozentpunkte) und lukriert damit auch leicht überdurchschnittliche Aufkommen von bis zu plus einem BIP-Prozentpunkt. Noch deutlicher ist der Überhang in der Besteuerung von Arbeit. Mit einem höheren Durchschnittsabgabensatz von fünf Prozentpunkten wird ein um etwa vier BIP-Prozentpunkte höheres Aufkommen erreicht. Dabei fallen insbesondere Einnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen stark überdurchschnittlich aus. Gerade im Bereich der Sozialversicherungsbeiträge ist ein internationaler Vergleich aber mit besonderen Schwierigkeiten verbunden. Hinzu kommt, dass sie oft viel unmittelbarer mit Leistungsansprüchen verbunden sind, als dies bei Steuern der Fall ist. Hier braucht es demnach besonders sensible Lösungen (dazu weiter unten mehr). Im Bereich der Besteuerung von Kapital muss etwas tiefer in die Zahlen geblickt werden, um ein genaues Bild zu zeichnen. Ganz eindeutig ist hier der Befund betreffend Vermögensbesteuerung. Hier liegt Österreich im internationalen Vergleich weit abgeschlagen und hat starken Aufholbedarf. Es ergibt sich ein Aufkommensminus im EU-Vergleich von knapp unter 2 BIP-Prozentpunkten, was letztlich vor allem auch auf die Tatsache zurückzuführen ist, dass Österreich weder eine allgemeine Vermögensteuer, noch eine Erbschafts- und Schenkungssteuer, noch eine Börsenumsatzsteuer einhebt. Eine solche Non-Existenz

möglicher Vermögenssteuern – gepaart mit der Besteuerung von Kapitalerträgen in Form einer Flat-Tax – wird auch jüngst von Seiten der OECD (2018) problematisiert. Der OECD-Bericht hält fest, dass es gute Gründe gibt, um Vermögensungleichgewichte im Rahmen des Steuersystems zu adressieren. Vermögenswachstum funktioniert in einer sich selbst-verstärkenden Art und Weise, weswegen ohne eine ausgleichende (Vermögens-)Besteuerung die Vermögensungleichheit weiter zunimmt. Zwar merkt der Bericht an, dass es von einem Effizienz- bzw. Gleichheitsgrundsatz betrachtet wenig Argumente für eine allgemeine Netto-Vermögensteuer gibt. Allerdings relativiert der Bericht diesen Befund für jene Länder, auf die spezielle Merkmale zutreffen. In Ländern mit dualen Einkommenssteuersystemen, die Kapitalerträge mit einer (niedrigen) Flat-Tax besteuern, oder in Ländern, in denen Kapitalzuwächse (teilweise) nicht besteuert werden, gibt es gute Gründe, um eine allgemeine Netto-Vermögensteuer einzuführen. Gleiches gilt für jene Länder, die keine Erbschafts- und Schenkungssteuer einheben und jene, die mit einer großen Vermögensungleichheit konfrontiert sind. All diese Kriterien treffen auf Österreich zu, weshalb Österreich geradezu ein Paradebeispiel für jene Länder zu sein scheint, bei denen neben einer Erbschafts- und Schenkungssteuer auch eine allgemeine Vermögensteuer gerechtfertigt ist. Eine Kapitalertragssteuer alleine ist nicht genug: sie sollte jedenfalls durch eine Form der Vermögensteuer ergänzt werden, um Vermögensungleichheit adäquat zu adressieren.

*gute Argumente
für zusätzliche
Vermögenssteuern
in Österreich*

Der Blick auf die Besteuerung von Kapital verdeutlicht diese Notwendigkeit. Es zeigt sich, dass Unternehmenseinkünfte zwar ein durchschnittliches Aufkommen abführen, jedoch unterdurchschnittlich stark (- 0,7 Prozentpunkte) besteuert werden. Den Unterschied macht zumindest teilweise die gute Gewinnsituation vieler österreichischer Unternehmen aus. Entsprechend lagen in Österreich 2016 die Betriebsüberschüsse relativ zum BIP mit 41,6 Prozent klar über dem EU-Durchschnitt von 40 Prozent (Eurostat, 2019). Die Körperschaften tragen damit keinen Anteil an der überdurchschnittlich hohen Abgabenquote in Österreich. Von einer weiteren Entlastung in Form der geplanten KöSt-Senkung wird entschieden abgeraten. Weder die Gewinnsituation österreichischer Unternehmen, noch der internationale Vergleich sprechen dafür. Hinzu kommt, dass eine pauschale Senkung des Körperschaftsteuersatzes die wachstumspolitisch schlechteste

*von KÖST-Senkung
ist abzuraten*

Alternative ist (Forstner und Davoine, 2019). Vielmehr braucht es eine grundlegende Steuer-Strukturreform.

Zumal in der wissenschaftlichen Betrachtung davon ausgegangen wird, dass insbesondere die Besteuerung von (Arbeits-)Einkommen deutlich schädlicher auf das Wirtschaftswachstum wirkt als eine Besteuerung von Vermögen, insbesondere von unbeweglichen Vermögenswerten, ist die österreichische Steuerstruktur als wachstumshemmend zu bezeichnen. Entsprechende Empfehlungen zur möglichen Umgestaltung des Steuersystems sprechen für Österreich sowohl die EU-Kommission (2013, 2014a, 2014b, 2019a) als auch die OECD (2010, 2018) und der Internationale Währungsfonds (IMF, 2018) wiederholt aus. Es muss die Abgabenbelastung von Arbeit mit einem besonderen Fokus auf niedrige Einkommen und klugen Lösungen betreffend besonderer Herausforderungen im Bereich der Sozialversicherungsbeiträge gesenkt werden. Um jedoch keine Lücken in den österreichischen Wohlfahrtsstaat zu reißen, müssen eben diese Senkungen durch international übliche Beiträge von Vermögen ausgeglichen werden. Nur so kann verhindert werden, dass Steuerreformen den wachstumshemmenden Charakter des österreichischen Steuersystems weiter verschärfen. Denn bislang fungiert der österreichische Sozialstaat lediglich ausgabenseitig umverteilend (Rocha-Akis et al., 2019) und damit nachfragebelebend und wachstumsfördernd.

Hinzu kommt, dass die wissenschaftliche Verteilungsliteratur eindeutig zeigt, dass es in Österreich gerade bei den Vermögen, insbesondere beim Besitz von Immobilien, starke Ungleichheiten gibt und, dass diese stark vererbt werden. Das Steuersystem wird hier nicht genutzt, um für eine egalitäre Vermögensverteilung zu sorgen oder zumindest eine steuerliche Entlastung des Faktors Arbeit zu kompensieren.

*Vorsicht bei
SV-Beiträgen
geboten*

Wie bereits erwähnt ist im Bereich der Sozialversicherungsbeiträge besondere Vorsicht bei Reformen geboten. Eine einfache Senkung der Beiträge sollte nicht angestrebt werden, da eine solche sich negativ auf die Finanzgrundlage der Versicherungsträger und damit auf die Versicherungsleistungen selbst auswirken würde und so keinesfalls jene verteilungspolitischen Effekte erzielt würden, welche Ziel einer umfassenden Steuerstrukturreform sein sollten. Dennoch können bei der Reduktion der Abgaben auf Arbeit, wie die Daten gezeigt haben, die Sozialversicherungsbeiträge nicht ausgeblendet werden. Reformen im Bereich der Lohnsteuer erreichen jene Menschen nicht, die wegen

zu geringer Einkommen keine Lohnsteuer entrichten. Sie können nur über Sozialversicherungsbeiträge erreicht werden. Hierzu gibt es in Österreich bereits ein bewährtes Mittel in Form der Rückerstattung von Sozialversicherungsbeiträgen im Wege des jährlichen Lohnsteuerausgleichs (die sogenannte Negativsteuer). Würde diese erhöht, gäbe es keine negativen Folgen für die Sozialversicherungsträger, denn der Ausgleich würde automatisch durch den allgemeinen Steuertopf finanziert werden. Eine weitere Möglichkeit, um die Belastung des Faktors Arbeit auch für kleine Einkommen über die Sozialversicherungsbeiträge zu entlasten, findet sich in der seit langem diskutierten Wertschöpfungsabgabe. Diese hat zudem den Vorteil, das Problem der kontinuierlich sinkenden Lohnquote zumindest in Hinblick auf die Finanzierung sozialer Sicherheit etwas zu entschärfen. Wird die soziale Sicherheit vorwiegend über Lohnabgaben finanziert, führt dies u.a. dazu, dass bei einer sinkenden Lohnquote, immer weniger Bemessungsgrundlage in Relation zum BIP vorhanden ist. Gerade durch Digitalisierungsprozesse kann eine solche Entwicklung weiter befeuert werden. Würden als Bemessungsgrundlage der Sozialversicherungen nicht nur Lohnkomponenten, sondern auch Kapitalkomponenten, herangezogen werden, dann käme dies einer Entlastung von Arbeit gleich. Gleichzeitig könnten mögliche Finanzierungsprobleme frühzeitig abgefangen werden und es würden obendrein personalintensive Unternehmen nicht mehr gegenüber kapitalintensiven Unternehmen benachteiligt werden.

Negativsteuer als ein probates Mittel zur Entlastung von Arbeit

Anmerkungen

1. *EU-27* enthält aufgrund der Datenlage nur die Länder der EU-27, die auch Mitglied in der OECD sind. Nicht berücksichtigt werden können also Bulgarien, Malta, Rumänien und Zypern.*
2. *In der schriftlichen wissenschaftlichen Kommunikation in Form von Fachjournalen haben Aufsätze, in denen signifikante Ergebnisse gefunden werden, eine wesentlich höhere Wahrscheinlichkeit publiziert zu werden. Das obwohl auch insignifikante Ergebnisse oft einen wesentlichen Informationsmehrwert liefern können, wie im Falle des Zusammenhangs zwischen der Abgabenquote und dem Wirtschaftswachstum. Ein Publication-Bias liegt dann vor, wenn dieser Umstand das Gesamtergebnis einer Metaanalyse systematisch verzerrt.*
3. *Ebenfalls in diese Kategorie fallen Steuern auf Spielgewinne.*
4. *Lohneinkommen relativ zum Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen bereinigt um Veränderungen des Anteils unselbstständig Beschäftigter relative zum Basisjahr.*
5. *Aufgrund von Rundungsfehlern in den Originaldaten ergänzen sich die einzelnen Aufkommenskategorien nicht perfekt auf 100 Prozent.*

6. Die Schwankungsbreite ergibt sich dabei aus der statistischen Unsicherheit der verwendeten Vermögensschätzungen am oberen Ende der Vermögensverteilung und den unterschiedlich stark modellierten Ausweicheffekten.
7. Die Zurechnung der Aufkommen zu einem der Faktoren ist exklusiv, allerdings müssen in manchen Fällen die Aufkommen aus einer Steuer auf mehrere Faktoren aufgeteilt werden (Europäische Kommission 2018b).
8. Unter Produktionssteuern werden allerdings keine Lohnsummensteuern (Arbeit) oder Steuern auf Grund, Gebäude und andere Infrastruktur (Kapital) verstanden. Unter Produktionssteuern fallen etwa Steuern auf internationale Transaktionen oder Umweltsteuern.
9. Vergleicht man die OECD-Daten in Abbildung 2 und die Eurostat-Daten in Abbildung 5 stechen einige Diskrepanzen bei den Aufkommen aus Kapitalbesteuerung ins Auge. Etwa gehen die Aufkommen aus Taxes on property (OECD) und Taxes on Capitalstock (Eurostat) auseinander, was vermutlich an der deutlich breiteren Definition des Capitalstock in den Eurostat-Daten liegt. Außerdem werden im Falle der Eurostat-Daten die Capitalincome of Households dem Faktor Kapital zugerechnet, während sie bei den OECD-Daten gemeinsam mit den Aufkommen aus Steuern auf Lohneinkommen angeführt werden. Des Weiteren werden die Capitalincome of selfemployed (Eurostat) in den OECD-Daten aufgeteilt in einerseits Taxes on income, profits and capitalgains und andererseits in Social security contributions, taxes on payroll and workforce. In Summe erscheint daher das Aufkommen aus Kapitalbesteuerung in den Eurostat-Daten automatisch höher als in den OECD-Daten. Hinzu kommt, dass die EU-28-Durchschnittswerte im OECD-Sample nur die EU-Mitgliedsstaaten der EU-28 enthalten. Unterschiede in den Durchschnittswerten können auch hieraus resultieren.

Literatur

- » N. Alinaghi und W. R. Reed. *Taxes and economic growth in OECD countries: A meta-regression analysis*. 2017.
- » AMECO. *Annual macro-economic database of the European Commission's Directorate General for Economic and Financial Affairs*, 2019. URL http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco. Zugriff: 20.05.2019.
- » J. M. Arnold, B. Brys, C. Heady, Å. Johansson, C. Schweltnus und L. Vartia. *Tax policy for economic recovery and growth*. *The Economic Journal*, 121(550):F59–F80, 2011.
- » D. Baiardi, P. Profeta, R. Puglisi und S. Scabrosetti. *Tax policy and economic growth: does it really matter?* *International Tax and Public Finance*, Seiten 1–35, 2017.
- » K. Barysch. *East versus west? The european economic and social model after enlargement*, 2005.
- » B. Deacon. *Eastern european welfare states: the impact of the politics of globalization*. *Journal of European social policy*, 10(2):146–161, 2000.
- » G. Esping-Andersen. *Social foundations of postindustrial economies*. OUP Oxford, 1999.
- » Europäische Kommission. *Annual growth survey 2014*, 2013.

- » Europäische Kommission. *Tax reforms in EU member states 2014 – tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability*, 2014a.
- » Europäische Kommission. *Tax reforms in EU member states 2015 – tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability*, 2014b.
- » Europäische Kommission. *Tax policies in the european union 2018 survey*, 2018a.
- » Europäische Kommission. *Taxation trends in the european union: 2018 edition*, 2018b.
- » Europäische Kommission. *European semester - country report austria 2019*, 2019a.
- » Europäische Kommission. *Steuerdaten*, 2019b. URL https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/economic-analysis-taxation/data-taxation_de. Zugriff: 19.02.2019.
- » Eurostat. *Non-financial corporations – statistics on profits and investment*, 2019. URL <https://ec.europa.eu/eurostat/web/sector-accounts/data/database>. Zugriff: 21.05.2019.
- » A. J. Evans und P. D. Aligica. *The spread of the flat tax in eastern europe: A comparative study*. *Eastern European Economics*, 46(3):49–67, 2008.
- » O. Farny, P. Innreiter, G. Lunzer, V. Mühlböck und M. Saringer. *Führen höhere Abgabenquoten zu geringerem Wirtschaftswachstum?* 2010.
- » B. Ferschli, J. Kapeller, B. Schütz und R. Wildauer. *Bestände und Konzentration privater Vermögen in Österreich: Simulation, Korrektur und Besteuerung*. Technical report, Working Paper, 2018.
- » P. Fessler und M. Schürz. *Private wealth across european countries: the role of income, inheritance and the welfare state*. *Journal of Human Development and Capabilities*, 19(4):521–549, 2018.
- » P. Fessler, P. Mooslechner und M. Schürz. *Immobilienerschäften in Österreich*. *Geldpolitik & Wirtschaft Q*, 2:34–55, 2010.
- » S. Forstner und T. Davoine. *Makroökonomische Auswirkungen von Reformoptionen für eine Senkung der Körperschaftsbesteuerung*. Institut für Höhere Studien, Wien, 2018.
- » P. Gerhartinger und P. Haunschmid. *Der Einfluss von Besteuerung auf Wirtschaftswachstum*. *WISO*, 41(1):163–183, 2018.
- » S. Humer. *Aufkommen von Erbschaftssteuern – Modellrechnung exemplarischer Tarife*. *Wirtschaft und Gesellschaft*, 40(1):151–159, 2014.
- » IMF. *Country Report Austria*, IMF Country Report No. 18/272, 2018.
- » M. Keune. *Mittel- und osteuropäische Wohlfahrtsstaaten im Vergleich: Typen und Leistungsfähigkeit*. In *Wohlfahrtsstaaten und Geschlechterungleichheit in Mittel- und Osteuropa*, Seiten 59–84. Springer, 2009.
- » J. M. Keynes. *The general theory of employment, interest, and money*. Springer, 1936 (2018).
- » R. Kneller, M. F. Bleaney und N. Gemmill. *Fiscal policy and growth: evidence from OECD countries*. *Journal of public economics*, 74(2):171–190, 1999.
- » B. Laffer. *Government exactions and revenue deficiencies*. *Cato J.*, 1:1, 1981.
- » J. Lehner. *Aus für das Gurkerl*, 2018. URL <https://www.nachrichten.at/nachrichten/wirtschaft/wirtschaftsraumooe/Aus-fuer-das-Gurkerl;art467,2927063>.

- » *S. Leitner. Drivers of wealth inequality in euro area countries: the effect of inheritance and gifts on household gross and net wealth distribution analysed by applying the shapley value approach to decomposition. European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention, 13(1): 114–136, 2016.*
- » *J. Melchior und M. Schürz. Gerechtigkeitsurteile und Vermögensverteilung in Österreich – Wahrnehmung der Realität und Realität der Wahrnehmung von Ungleichheit. Wirtschaft und Gesellschaft, 41:199–233, 2015.*
- » *Neue Volkspartei/Freiheitliche Partei Österreichs. Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017–2022, 2017. URL <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/regierungsdokumente>. Zugriff: 14.02.2019.*
- » *OECD. Tax policy reform and economic growth, 2010.*
- » *OECD. The role and design of net wealth taxes in the OECD, 2018. URL <https://doi.org/10.1787/9789264290303-en>.*
- » *OECD. Revenue Statistics – OECD countries: Comparative tables, 2019a. URL <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=REV>. Zugriff: 19.02.2019.*
- » *OECD. Risks that matter survey 2018, 2019b.*
- » *S.A. Ormaechea und J. Yoo. Tax composition and growth: A broad cross-country perspective. Seiten 12–257, 2012.*
- » *L. Reiss und W. Köhler-Töglhofer. Austria's tax structure in international comparison – A statistical and economic analysis. Monetary Policy and the Economy Q, 1:21–40, 2011.*
- » *S. Rocha-Akis, J. Bierbaumer-Polly, J. Bock-Schappelwein, M. Einsiedl, M. Klien, T. Leoni, S. Loretz, H. Lutz und Ch. Mayrhuber. Umverteilungen durch den Staat in Österreich 20115. WIFO, 2019.*
- » *M. Schratzenstaller. Staatsquoten: Definitionen, Grenzen der Vergleichbarkeit und Aussagekraft. Wirtschaftsdienst, 93(3):204–206, 2013.*