

Fünf Zutaten für eine bleibende Steuerreform

Überblick

Österreich zählt international zu den Hochsteuerländern. Insbesondere der Faktor Arbeit ist im Vergleich stark belastet. Der Abstand zwischen dem Netto und den Kosten für den Arbeitgeber ist nur in vier Ländern der OECD höher als in Österreich.

Die Regierung aus ÖVP und FPÖ plant eine „strukturelle Steuerreform“, die 2020 umgesetzt werden soll. Sie hat laut Regierungsprogramm insbesondere die Senkung der Abgabenbelastung zum Ziel, strebt allerdings auch eine steuerrechtliche Vereinfachung an. Generell hat Österreich ein progressives Steuersystem, in dem mehr als die Hälfte der Arbeitnehmer so gut wie keine Lohnsteuer zahlen: einerseits, weil das Einkommen zu niedrig ist und die Sozialversicherungsbeiträge so hoch, andererseits, weil sich der Trend in Richtung Teilzeit fortgesetzt hat. Österreich verzeichnet innerhalb der EU die zweithöchste Teilzeitquote nach den Niederlanden. Das obere Viertel der Lohnsteuerzahler trägt rund drei Viertel der Steuerlast.

Im Vergleich zu anderen Staaten mit hohen Steuer- und Abgabenquoten wie Schweden oder Dänemark hat sich der österreichische Staat in der jüngeren Vergangenheit aber auch noch deutlich verschuldet. Das liegt insbesondere daran, dass der Staat hierzulande auch in wirtschaftlich guten Zeiten deutlich mehr ausgibt als er einnimmt. Eine Steuerreform wird also vor allem dann zu einer nachhaltigen Entlastung der Steuerzahler führen, wenn die Staatsausgaben langsamer wachsen. Weil andernfalls die Steuersenkung von heute zur Steuererhöhung von morgen wird. Oder den Schuldenberg weiter wachsen lässt.

Handlungsempfehlungen

Die kalte Progression gehört abgeschafft. Sie stellt eine automatische, unsichtbare Steuererhöhung dar, die bereits bei der Inflationsabgeltung der Einkommen greift. Insgesamt sollte die gute Konjunkturlage genutzt werden, um die Belastung der Bürger spürbar zu senken. Der Fokus sollte auf der Entlastung des Faktors Arbeit liegen. Angesichts der vielen Sonderbestimmungen und Ausnahmen ist eine Vereinfachung des Steuerrechts dringend anzugehen.

Begleitend braucht es eine Ausgabenbremse wie in Schweden, die dafür sorgt, dass die Spielräume für eine Steuerentlastung nicht von einem aufgeblähten Staatsapparat verkleinert werden.

Die Agenda Austria schlägt fünf Maßnahmen für eine Steuerreform vor:

1. Der Faktor Arbeit soll entlastet werden. Statt der Senkung der Körperschaftsteuer muss die Differenz zwischen den hohen Arbeitskosten und den Nettolöhnen deutlich sinken;
2. Mehrleistung ist steuerlich zu belohnen, etwa über steuer- und sozialversicherungsfreie Prämien;
3. Die kalte Progression muss abgeschafft werden;
4. Das Steuersystem ist zu vereinfachen, der Lohnzettel transparenter zu gestalten;
5. Die Ausgabendynamik des Staates ist zu bremsen. Auf diese Weise sind niedrigere Steuern nachhaltig gegenzufinanzieren.

Welche Ziele die Steuerreform verfolgen sollte:

1. Entlastung des Faktors Arbeit statt Reduktion der Körperschaftsteuer

Österreich ist ein Hochsteuerland. Die Abgabenquote lag 2018 mit 42,4 Prozent des BIP im europäischen Spitzenfeld. Dass die Bundesregierung im aktuellen Regierungsprogramm eine Senkung der Abgabenquote verspricht, ist zu begrüßen. Insbesondere beim Faktor Arbeit greift der Staat über die Lohnsteuer und die hohen Abgaben für die Sozialversicherung kräftig zu. Die Konsequenz: Im internationalen Vergleich trägt das Steuersystem dazu bei, dass Arbeit hierzulande teuer ist, den Arbeitnehmern aber netto relativ wenig davon bleibt. Angesichts eines akuten Fachkräftemangels ist das ein spürbarer Nachteil für den Wirtschaftstandort Österreich.

Insbesondere im mittleren und oberen Einkommenssegment wird jeder Euro sehr hoch belastet. Bereits beim durchschnittlichen Einkommen eines ganzjährig Vollzeitbeschäftigten, das bei rund 50.000 Euro brutto im Jahr liegt, greift die Lohnsteuer mit einem Grenzsteuersatz von 42 Prozent und die gesamte Belastung der Arbeitskosten mit Steuern, Sozialversicherung und sonstigen Abgaben liegt bei 49,1 Prozent.

Immer wieder hat die Regierung betont, dass sie vor allem die Bezieher niedriger und mittlerer Einkommen entlasten möchte. Gerade für Geringverdiener sind die Lohn- und Einkommensteuer zur Entlastung allerdings nur bedingt geeignet. Denn bereits heute zahlen viele Arbeitnehmer, insbesondere jene in Teilzeit, wenig oder keine Lohnsteuer. Rund drei Viertel der Lohnsteuer (15 Milliarden Euro) werden von einem Viertel der Arbeitnehmer geschultert, die untere Hälfte der Einkommensbezieher zahlt 4,3 Prozent des Lohnsteueraufkommens. Diese Personengruppe ließe sich nur mit der Senkung der Sozialversicherungsbeiträge oder einer Reform der Negativsteuer spürbar entlasten. Um die Schere zwischen Arbeitskosten und Netto für die Bezieher niedriger Einkommen etwas zu schließen, bietet sich auch die Senkung der Lohnnebenkosten wie den Dienstgeberbeiträgen an.

Angesichts der hohen Bedeutung der Arbeitsbesteuerung für die staatlichen Einnahmen wird eine deutliche Entlastung des Faktors Arbeit spürbare Effekte

Wer die Lohnsteuer zahlt – in Milliarden Euro bzw. Prozent

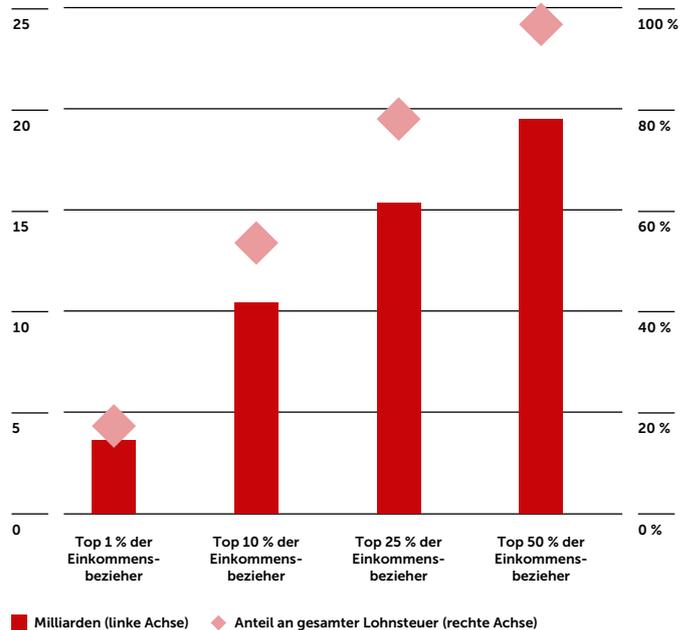


Abbildung 1: Quelle: Statistik Austria. Lohnsteuerstatistik 2017, Daten für 4,5 Millionen Arbeitnehmer.

Lohnsteuer nach Einkommenshöhe

– in Milliarden Euro bzw. Prozent

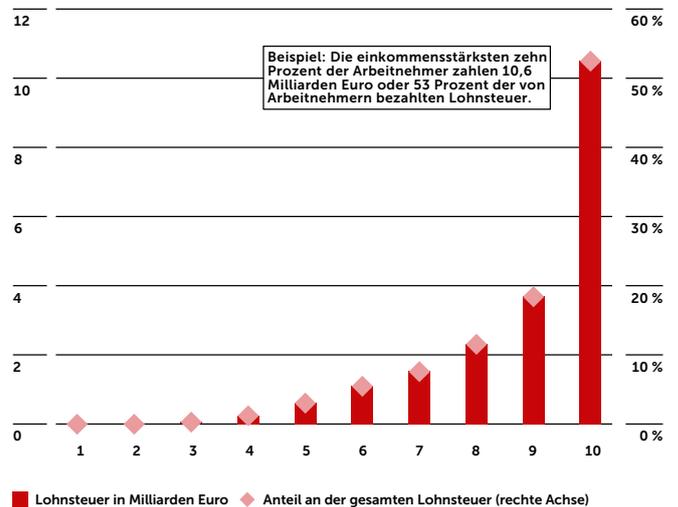


Abbildung 2: Quelle: Statistik Austria. Lohnsteuerstatistik 2017, Daten für alle Arbeitnehmer. Anmerkung: Dezile teilen die 4,5 Millionen Arbeitnehmer nach der Einkommenshöhe in zehn gleich große Gruppen nach der Einkommenshöhe.

haben. Auf Basis der Lohnsteuerstatistik 2016 hat die Agenda Austria berechnet, dass eine Reform, die auf Steuersenkungen der ersten beiden Tarifstufen setzt, schnell große Volumina bewegt (siehe Tabellen 1 und 2). Die Senkung des Eingangssteuersatzes von derzeit 25 Prozent und des zweiten Tarifsatzes von derzeit 35 Prozent im Ausmaß von einem Prozentpunkt entlastet die Arbeitnehmer und Pensionisten um bereits rund 550 Millionen Euro. Eine Entlastung um fünf Prozentpunkte bringt mehr als 2,8 Milliarden Euro.¹ Dem durchschnittlichen Lohnsteuerzahler bringt diese Senkung rund 400 Euro jährlich. Eine noch weitergehende Entlastung, die Absenkung aller Tarifstufen um fünf Prozentpunkte, bringt den Lohnsteuerzahlern rund vier Milliarden Euro.

Bei einer Senkung der ersten drei Tarifstufen auf 20, 30 und 40 Prozent (von aktuell 25, 35 und 42 Prozent) bleiben den Arbeitnehmern und Pensionisten rund 3,1 Milliarden Euro mehr netto übrig.

Was passiert, wenn man den Steuersatz der 1. Tarifstufe senkt?

Maßnahme	Entlastung für die Steuerzahler
Senkung des Steuersatzes von 25 Prozent auf	in Millionen Euro
24 Prozent	270
23 Prozent	540
22 Prozent	810
21 Prozent	1.079
20 Prozent	1.348
15 Prozent	2.686
10 Prozent	4.001

Tabelle 1: Eigene Berechnungen, Lohnsteuerstatistik 2016.

Was passiert, wenn man den Steuersatz der 2. Tarifstufe senkt?

Maßnahme	Entlastung für die Steuerzahler
Senkung des Steuersatzes von 35 Prozent auf	in Millionen Euro
34 Prozent	281
33 Prozent	562
32 Prozent	843
31 Prozent	1.124
30 Prozent	1.405
25 Prozent	2.810
20 Prozent	4.214

Tabelle 2: Eigene Berechnungen, Lohnsteuerstatistik 2016.

¹ Die Summe wird insgesamt höher ausfallen, weil neben den Lohnsteuerzahlern auch die Selbständigen über die Senkung der Einkommensteuer entlastet werden.

2. Mehrleistung steuerlich belohnen

Es ist zweifellos richtig, dass auch die Unternehmenssteuern in den vergangenen Jahren ein starkes Aufkommen verzeichnet haben. Der Anteil der Körperschaftsteuer (KöSt) am gesamten Steueraufkommen dürfte dieses Jahr wieder auf mehr als zehn Prozent steigen. Auch deshalb kündigt die Regierung eine Reform der Unternehmensbesteuerung entweder über

Das Aufkommen der Körperschaftsteuer
– in Millionen Euro (linke Achse), in Prozent der Bundessteuern (rechts)

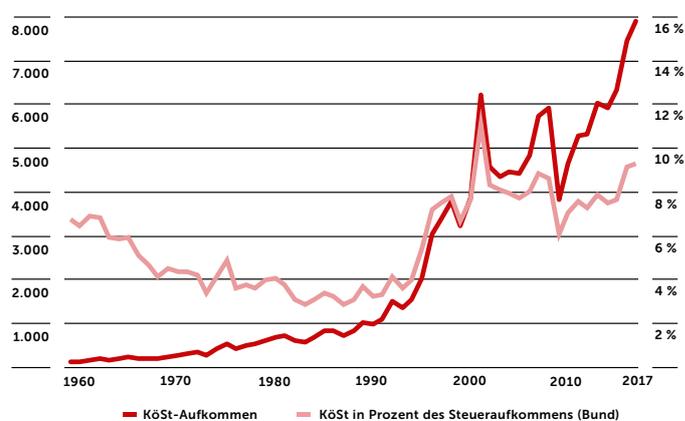


Abbildung 3: Quelle: OeNB, BMF.

eine Senkung des KöSt-Satzes oder über eine steuerliche Bevorzugung nicht entnommener Gewinne an. Ins Feld geführt wird dabei insbesondere der Standortwettbewerb, da auch österreichische Nachbarländer die Unternehmensteuern gesenkt haben.

Auch wenn eine derartige Senkung der Unternehmenssteuern ein positives Signal für den Wirtschaftsstandort wäre, ist doch zweifelhaft, ob sie die dringendste Maßnahme in Österreich darstellt. Aus Sicht der Agenda Austria sollte der Fokus auf dem Faktor Arbeit liegen. Den Arbeitnehmern bleibt netto zu wenig, sie kosten die Arbeitgeber aber sehr viel. Im Wettbewerb um Fachkräfte ist das ein Standortnachteil, der auch im Sinne der Leistungsgerechtigkeit korrigiert gehört. Stattdessen sollte es steuerlich attraktiver werden, Mitarbeiter am Gewinn zu beteiligen: Österreich ist zwar ein starker Unternehmensstandort, doch die Mitarbeiter sind im internationalen Vergleich zu wenig am Gewinn oder am Kapital der Unternehmen beteiligt. Die aktuelle Steuerbegünstigung der Mitarbeiterkapitalbeteiligung ist angesichts der geringen Dichte an Aktiengesellschaften in Österreich eher ein Nischenprogramm. Künftig sollten Unternehmen

die Möglichkeit bekommen, 3.000 Euro pro Mitarbeiter steuer- und sozialversicherungsfrei im Jahr auszuschütten. Das wäre im Wettbewerb um Fachkräfte ein Standortvorteil für Unternehmen.

3. Die kalte Progression abschaffen

Niemand soll höher besteuert werden, weil bei den Lohnverhandlungen die Inflation abgegolten wird, womit nur die Kaufkraft gesichert ist. Daher gilt es, die kalte Progression, die aufgrund der Preisentwicklung zu automatischen Steuererhöhungen führt, abzuschaffen. Die Regierungsparteien haben sich im Wahlkampf noch dafür starkgemacht, im Regierungsprogramm steht allerdings nur die „Prüfung“ dieses Schrittes. Dabei wäre die Zeit günstig, denn die Einnahmen des Staates liegen aufgrund der guten Konjunktur auf einem Rekordniveau. Mehr noch: Wenn die kalte Progression nicht abgeschafft wird, dann werden die aktuell gesetzten Entlastungsschritte wie der Familienbonus, der 1,5 Mrd. Euro ausmacht, allmählich aufgezehrt. Abbildung 4 zeigt, wie stark die kalte Progression über einen längeren Zeitraum betrachtet wirkt (Ausgangspunkt ist die letzte Steuerreform 2016). Trotz des Familienbonus werden die Lohnsteuerzahler auch 2020 stärker belastet sein als nach der Steuerreform 2016.

Eine Steuerreform 2020 müsste daher signifikant entlasten, um den Steuerzahlern bis zum Ende der Legislaturperiode wirklich mehr Netto vom Brutto zu lassen. Selbst eine Steuersenkung von rund 1,1 Milliarden Euro 2020 wird bis zum Ende der Legislaturperiode nur die kalte Progression ausgleichen. Wird sie nicht abgeschafft, werden weiterhin alle fünf Jahre vermeintlich große Steuerreformen politisch vermarktet werden, die in Wirklichkeit nur jene Summen den Steuerzahlern zurückgeben, die zuvor durch die kalte Progression eingenommen wurden.

Im Prinzip stehen für die Abschaffung dieser automatischen Steuererhöhung unterschiedliche Modelle zur Verfügung. Zumindest analog zum System in der Schweiz sollten die Steuertarifstufen künftig jährlich mit der allgemeinen Teuerung angehoben werden. Ein solcher Automatismus verhindert, dass die Steuerbelastung mit der Inflationsanpassung der Löhne steigt.² Zu-

Kalte Progression frisst die Steuerentlastungsmaßnahmen rasch auf

Zusätzliche jährliche Belastung bzw. Entlastung durch die kalte Progression und Familienbonus zum Jahr 2016 – in Millionen Euro

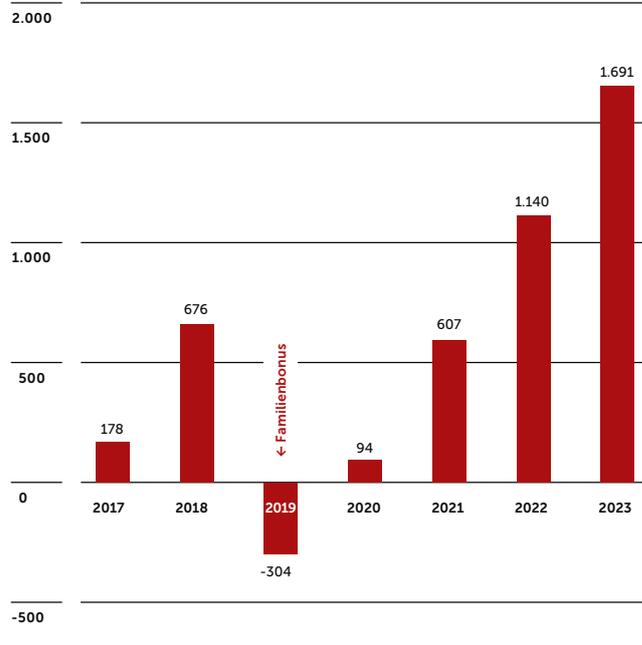


Abbildung 4: Quelle: Lohnsteuerstatistik 2016, eigene Berechnungen.

mindest dieses Modell sollte zum ehestmöglichen Zeitpunkt umgesetzt werden, damit die Zeit der automatischen Steuer mehrbelastung der Vergangenheit angehört.

4. Das Steuersystem vereinfachen, den Lohnzettel transparenter gestalten

Das österreichische Abgabensystem ist in vielen Bereichen wenig transparent. Die Trennung in Dienstgeber- und Dienstnehmeranteile zur Sozialversicherung sorgt dafür, dass vielen Arbeitnehmern die wirkliche Abgabenlast verborgen bleibt (siehe Abbildung 5). Die ermäßigte Besteuerung des 13. und 14. Gehalts macht die genaue Abschätzung auch nicht leichter. Wir schlagen daher einen transparenten Lohnzettel vor, damit die Mitarbeiter auf einen Blick sehen, was sie verdienen und was sie insgesamt dafür leisten müssen, inklusive der Lohnnebenkosten.³ Diese genaue Aufschlüsselung der gesamten Abgaben, Steuern und Sozialversicherungsbeiträge soll klar machen, wieviel die Menschen leisten und zum

2 Für andere Methoden der Abschaffung siehe auch unsere Publikation: Heiße Fakten zur kalten Progression.

3 Siehe auch <https://www.agenda-austria.at/deineleistung/>.

Gelingen des Sozialstaats beitragen. Dafür sollte der Finanzminister auch einmal im Jahr genau auflisten, wofür die Steuerzahler mit ihrer Lohn- und Einkommensteuer gezahlt haben.

Das österreichische Einkommens- und Lohnsteuersystem ist zudem auch rechtlich über die Maßen komplex. Es gibt Ausnahme- und Sonderbestimmungen in Höhe von deutlich mehr als zehn Milliarden Euro im Jahr. Sie beeinflussen die effektive Besteuerung stark und verkomplizieren das Steuersystem unnötig.⁴ So gibt es etwa unterschiedliche Förderungen für Pendler (Pendlereuro, Verkehrsabsatzbetrag, Pendlerpauschale, Jobticket, Pendlerzuschlag zur Negativsteuer). Die Ankündigung des Finanzstaatssekretärs Hubert Fuchs, das Einkommensteuergesetz „in den Mistkübel“ zu werfen, verspricht eine klare Durchforstung der vielen Sonderbestimmungen, die zu begrüßen ist.

5. Die Ausgabendynamik des Staates bremsen, um die Steuern nachhaltig zu senken

Die Ausgaben von heute sind die Steuern von morgen. Daher gilt es, auch das Wachstum der Ausgaben – als wichtige Begleitmaßnahme jeder Steuerreform – zu dämpfen. Denn in Österreich steigen die Staatsausgaben stets schneller als die allgemeinen Preise. Das wäre in Krisenzeiten normal, in denen der Staat beispielsweise mehr Geld für die Unterstützung von arbeitslosen Menschen aufwenden muss. Doch auch in konjunkturell guten Zeiten wachsen die Ausgaben in Österreich deutlich. Von 2003 bis 2007 sind beispielsweise die Ausgaben um 60 Prozent schneller gewachsen als in Schweden, einem Land, das über eine gesetzliche Ausgabenbremse verfügt. 2019 wird der schwedische Staat real sogar weniger ausgegeben haben als 2015, während in Österreich die Ausgaben höher liegen werden als noch 2015. Die Republik leidet an einer Kostenkrankheit, die langfristig zu hohen Schulden und Steuern führt, wie wir in unserer Publikation „Die Schuldenrakete“ darlegen.⁵

Da der Staat insbesondere für Pensionen und den Gesundheitsbereich in den vergangenen fünf Jahren immer mehr Geld aufwenden musste,⁶ sind Strukturre-

LOHN/GEHALTSABRECHNUNG DEZEMBER 2018							
Klient : 000413		Agenda Austria		DVR-NR.: 1234567			
Kostenstelle :		Person :					
		100					
ANNA MUSTERFRAU Mustergasse 1 1090 Wien				Beruf : Angestellte Eintritt : 2018/10/01 Austritt :			
LSt-Tage 30	SV-Tage 30	Freibetrag	AVAB NEIN	Pendlerpau/-euro /	Verw. gruppe	Einstufung	DV 10
BA Lohnart		Einheiten	Satz	Betrag	SV-pfl.	LSt-pfl.	
10 GEHALT				3.000,00	3.000,00	3.000,00	
Erbrachte Leistung				3.909,30			
Vom Arbeitgeber direkt abgeführte Beträge:							
- Sozialversicherung 644,40							
- Familienlastenausgleichsfonds 117,00							
- Kommunalsteuer 90,00							
- Betriebliche Vorsorgekasse 45,90							
- Zuschlag zum Dienstgeberbeitrag 12,00							
Brutto				3.000,00			
Im Namen des Arbeitnehmers vom Arbeitgeber							
abgeführte Beträge:							
- Sozialversicherung 543,60							
- Lohnsteuer 441,64							
Netto				2.014,76			
JAHRESSUMMEN :							
Erbrachte Leistung : 54.700,20				Gesamtaufwand : 100 %			
Brutto-Einkommen : 42.000,00				Netto-Einkommen : 52,8 %			
Netto-Einkommen : 28.888,76				Sozialversicherung : 30,2 %			
Sozialversicherung : 16.542,00				Lohnsteuer : 10,2 %			
Lohnsteuer : 5.560,84				Sonstige Abgaben : 6,8 %			
Familienlastenausgleichsfonds : 1.638,00							
Kommunalsteuer : 1.260,00							
Betriebliche Vorsorgekasse : 642,60							
Zuschlag zum Dienstgeberbeitrag : 168,00							

Abbildung 5: Eigene Darstellung von einem transparenten Lohnzettel.

formen in diesem Bereich dringend nötig. Laut der EU-Kommission würde kein Land so von einer automatischen Anpassung des Pensionsantrittsalters an die Lebenserwartung profitieren wie Österreich. Langfristig sind dadurch Einsparungen im Ausmaß von 2,4 Prozent des BIP zu erwarten, ein höherer Betrag als die gesamten Pflegekosten aktuell.

Der Finanzminister sollte nicht nur die Kostensteigerungen im Pensions- und Gesundheitsbereich einbremsen, sondern auch grundlegende Strukturreformen angehen, denn in Österreich sorgen gerade auch ineffiziente Strukturen für hohe Staatsausgaben. Im Vergleich zu den Niederlanden, Schweden oder Spanien ergeben sich nach unseren Berechnungen Effizienzpotenziale in zweistelliger Milliardenhöhe.⁷

Eine Steuerreform braucht jedenfalls keine automatische Diskussion um höhere Abgaben als „Gegenfinanzierung“, weil es genügend Potenzial gibt, um den Bürgern mehr von ihrem Einkommen zu lassen. Der

4 Steuerreformkommission 2014.

5 Köppl-Turyna, M., Kucsera, D., Neck, R. (2018).

6 Fiskalrat (2018).

7 Christl, M. Köppl-Turyna, M., Kucsera, D. (2018).

Spielraum für eine niedrigere Besteuerung wird gerade über einen effizienteren Staatsapparat geschaffen, der stärker darauf achtet, dass die Preise und Gehälter im öffentlichen Bereich nicht davongaloppieren.

Fazit

Die Steuerreform 2020 ist alleine schon durch die Tatsache überfällig, dass die vergangene Entlastung bereits vier Jahre zurückliegt und die kalte Progression in der Zwischenzeit zu automatischen Steuererhöhungen geführt hat. Der Fokus einer nachhaltigen Steuerreform sollte daher darauf liegen, die kalte Progression abzuschaffen und den Lohn- und Einkommensteuertarif zu senken und zu vereinfachen. Eine Steuersenkung sollte auch von der Einführung einer Ausgabenbremse flankiert werden. Denn nur dann wissen die Steuerzahler, dass ihnen auch wirklich nachhaltig mehr von ihrem Einkommen bleibt.

Literatur

- Christl, M., Köppl-Turyna, M., Kucsera, D. (2018).** Public sector efficiency in Europe: Long-run trends, recent developments and determinants. <https://www.agenda-austria.at/wp-content/uploads/2018/04/aa-wp14-public-sector-efficiency.pdf>.
- Fiskalrat (2018).** Jahresbericht über die öffentlichen Finanzen 2017–2019. <https://www.fiskalrat.at/Publikationen/jahresbericht-ueber-die-oeffentlichen-finanzen.html>.
- Köppl-Turyna, M., Kucsera, D., Neck, R. (2018).** Die Schuldenrakete: Warum Österreichs Staatsausgaben immer weiter wachsen und was man dagegen tun kann. <https://www.agenda-austria.at/publikationen/die-schuldenrakete/>
- Kucsera, D., Lorenz, H. (2016).** Heiße Fakten zur kalten Progression. <https://www.agenda-austria.at/publikationen/heisse-fakten-kalte-progression/>
- Steuerreformkommission (2014).** Bericht. https://www.bmf.gv.at/services/publikationen/bericht_steuerreformkommission.pdf

**Agenda Austria
Türkenstraße 25/1/10
1090 Wien
Austria**

**T +43 1 361 99 61-0
office@agenda-austria.at**