

DAMIT SICH



ARBEIT



WIEDER LOHNT

*Ideen für ein Steuersystem,
das Leistung und Wachstum
fördert statt behindert.*



Eine Studie der



**Agenda
Austria**

INHALT

Intro

Vorwort	5
Zusammenfassung	7
Überblick	7
Handlungsempfehlungen	7

Damit sich Arbeit wieder lohnt

Steuern senken, Hürden abbauen	11
Wie es andere Länder machen	14
Wie eine Steuerreform mit Elan aussehen würde	15
Die defensive Variante	16
Wie die Steuern wirklich sinken sollten – zwei ambitionierte Varianten ..	17
Was passiert im Maschinenraum des Steuersystems?	20
Einen Schritt näher zum Bierdeckel	22
Warum das Steuersystem einfacher werden sollte	24
Die kalte Progression, die heimliche Geliebte des Finanzministers	26
Die Tarife in Österreich	28
Die Sozialversicherung, der Elefant im Raum	30
Wie sich mit dem Steuersystem Wachstum ankurbeln lässt	33
Mitarbeiter am Gewinn beteiligen als Standortvorteil	36

Fazit

Handlungsempfehlungen	38
Literatur	40
Impressum	42



EINFACH, TRANSPARENT UND LEISTUNGS- FREUNDLICH!

In nur vier Ländern der Europäischen Union wird der Faktor Arbeit stärker mit Steuern und Abgaben belastet als in Österreich. Gemessen an den (hohen) Arbeitskosten, haben österreichische Arbeitnehmer also die fünftniedrigsten Nettolöhne in der gesamten EU. Das allein zeigt, wo der Schwerpunkt aller steuerlichen Bemühungen liegen sollte: Darauf, dass den Beschäftigten mehr Netto vom Brutto bleibt. Die Differenz zwischen den Arbeitskosten und dem, was den Mitarbeitern netto bleibt, ist in Österreich einfach viel zu groß und muss deshalb entschlossen reduziert werden.

Das umso mehr als die österreichische Volkswirtschaft in den kommenden Jahren noch stärker auf Menschen angewiesen sein wird, die mehr leisten als nötig ist. Weil die finanziellen Anforderungen an die sozialen Sicherungssysteme aufgrund der älter werdenden Bevölkerung rasant steigen werden und weil Unternehmen schon heute händeringend nach Fachkräften suchen. Diese Lücke ist nur über eine deutlich höhere Produktivität, die Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte und bzw. oder über Mehrarbeit bereits Beschäftigter zu schließen. Leistungswilligen steuerliche Anreize zu bieten, ist das steuerpolitische Gebot der Stunde. Auch wir von der Agenda Austria sind der Meinung, dass die Unternehmenssteuern in Österreich zu hoch sind. Prioritär ist aus unserer Sicht aber nicht die Absenkung der Körperschaftsteuer. Das Ziel lautet vielmehr: „mehr Netto von den hohen Arbeitskosten“.

Dieses Ziel steht im Zentrum unserer Vorschläge für eine Erneuerung des Steuersystems, das dem Motto „einfach, transparent – und leistungsfreundlich“ folgt. Teil 1 steht ganz im Zeichen der Lohnsteuer, in weiterer Folge werden sich meine Kollegen Lukas Sustala und Dénes Kucsera der Unternehmenssteuer und der Steuerstruktur annehmen.

Aber sehen Sie selbst!

Franz Schellhorn
Direktor Agenda Austria

**„THE HARDEST
THING IN THE
WORLD TO
UNDERSTAND
IS THE
INCOME TAX.“**

Albert Einstein

ZUSAMMENFASSUNG

Überblick

Österreich ist ein Hochsteuerland. In nur vier anderen Industrienationen bleibt dem Durchschnittsverdiener netto weniger von den Arbeitskosten übrig als in Österreich. Die Regierung aus ÖVP und FPÖ plant daher eine „strukturelle Steuerreform“, die ab 2020 umgesetzt werden soll.

Die ersten politisch kommunizierten Vorschläge reichen aber nicht aus, um Österreich im internationalen Vergleich steuerlich wettbewerbsfähig zu machen. In der vorliegenden Studie analysiert die Agenda Austria mehrere Reformoptionen, um den Faktor Arbeit spürbar zu entlasten. Dafür müsste die Abgabenlast im Ausmaß von rund 8,5 Milliarden Euro sinken.

Handlungsempfehlungen

Die wichtigste Maßnahme bleibt, die Steuer- und Abgabenlast merklich zu dämpfen und damit den Keil zwischen hohen Arbeitskosten und geringen Nettolöhnen zu verkleinern. Die von uns skizzierten Tarifreformen bringen eine Entlastung von rund acht bis neun Milliarden Euro.

Die kalte Progression muss abgeschafft werden. Sie stellt eine automatische, unsichtbare Steuererhöhung dar, die alleine dadurch greift, dass zwar Preise und Einkommen mit der Inflation steigen, aber eben nicht die Steuertarife.

Mehrleistung soll belohnt werden. Zur Motivation und Stärkung der Verbindung der Arbeitnehmer mit ihren Unternehmen schlagen wir vor, steuerbegünstigte und sozialversicherungsfreie Gewinnbeteiligungen im Ausmaß von 3.000 Euro einzuführen. Aktuell können realistischere nur Aktiengesellschaften die Mitarbeiter am Unternehmen beteiligen. Weil aber die wenigsten Unternehmen AGs sind, bleibt diese steuerbegünstigte Ausschüttung nur einer kleinen Zahl von Arbeitnehmern vorbehalten. Sie sollte mehr Österreichern offenstehen.

Darüber hinaus sollte das Steuersystem entrümpelt werden. Mehr als 700 Ausnahmen machen das Einkommensteuergesetz über die Maßen komplex. Viele Maßnahmen sind ökonomisch nicht wirkungsvoll, sondern wurden aus politischen Gründen eingeführt. Zusammenführungen und Abschaffungen von Ausnahmen, etwa im Bereich der Pendlerförderung, sollten das Steuerrecht einfacher und transparenter machen.

Eine Steuerreform, die ihren Namen verdient, soll die Steuerlast merklich dämpfen, die kalte Progression abschaffen, Mehrleistung belohnen und das Steuersystem entrümpeln.

100.896.838.869 €

gesamte Steuereinnahmen 2017

26.459.415.861 €

Lohnsteuer 2017

6.955.724

Lohnsteuerpflichtige

1.770.828

**Menschen zahlten
keine Lohnsteuer**

1.998.235

**Menschen zahlen 81,57 % des
gesamten Lohnsteueraufkommens**

55%

Spitzensteuersatz

25%

Eingangssteuersatz

52,5%

**des Lohnsteueraufkommens
werden von den oberen
zehn Prozent der Arbeit-
nehmer bezahlt.**

Quelle: Daten lt. Statistik Austria.

DAMIT
SICH
ARBEIT
WIEDER
LOHNT



STEUERN SENKEN, HÜRDEN ABBAUEN

Wie das Steuersystem für mehr Kaufkraft, Leistung und Wachstum sorgen kann.

Wenn US-Präsident Donald Trump neue Handelsbarrieren in Form von Zöllen auf Stahl oder Waschmaschinen verkündet, ist die Aufregung groß. Trumps Motiv ist klar: Zölle auf den Austausch von Waren und Dienstleistungen sollen Handel verhindern und den US-amerikanischen Wirtschaftsstandort schützen.

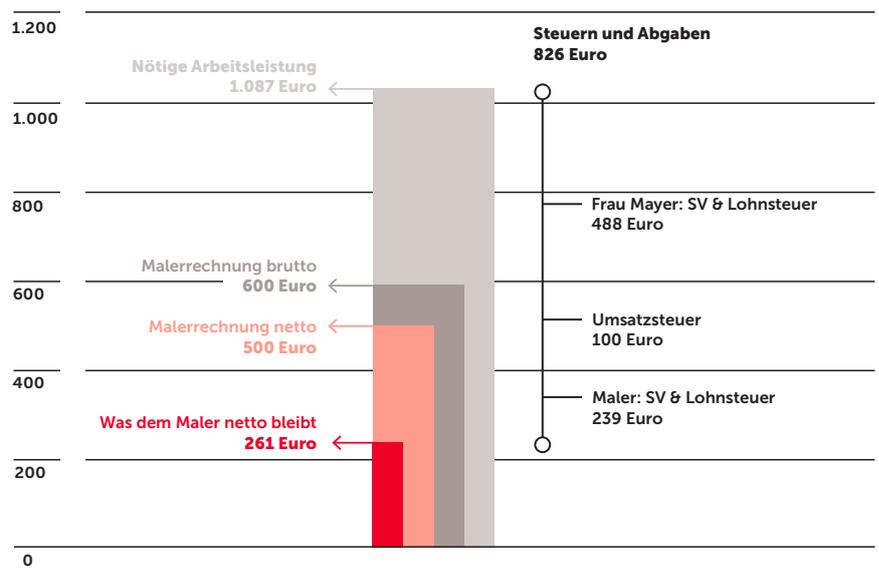
Doch die Hürden, die Trump im Großen aufzieht, bestehen auch längst im Kleinen – selbst in Österreich. Das Steuersystem soll ja die Stütze des Staates sein. Nicht umsonst kommt es vom mittelhochdeutschen Wort *stiura*. Doch in Österreich gibt es bereits so viele stützende Säulen, dass sie zu Hürden im Alltag geworden sind: Hürden, die auch schon einmal höher sind als die vielfach kritisierten Strafzölle Trumps. Diese Hürden verteuern die Arbeit derart, dass diese für Privatpersonen unleistbar wird und nicht mehr nachgefragt wird. Oder in die Schattenwirtschaft abwandert.

Sehen wir uns ein Beispiel aus dem Alltag an: Martha Mayer, eine typische Angestellte,¹ ist in eine neue Wohnung gezogen und möchte diese nun ausmalen lassen. Der Maler macht einen Kostenvoranschlag über 500 Euro netto. Damit sie den Maler offiziell bezahlen kann, muss sie selbst 1.087 Euro erarbeiten. Dem Professionisten aber bleiben netto nur 261 Euro übrig.²

Für einen Nettoverdienst von gerade einmal 261 Euro fallen also Steuern und Abgaben von mehr als 826 Euro an. Selbst bei einem Handel zwischen

Abb. 1: Das Steuersystem als Hürde

Was Frau Mayer verdienen muss, damit ihrem Maler 261 Euro netto bleiben



Quelle: Eigene Berechnung.

¹ Monatseinkommen von rund 2.400 Euro brutto (Vollzeit).

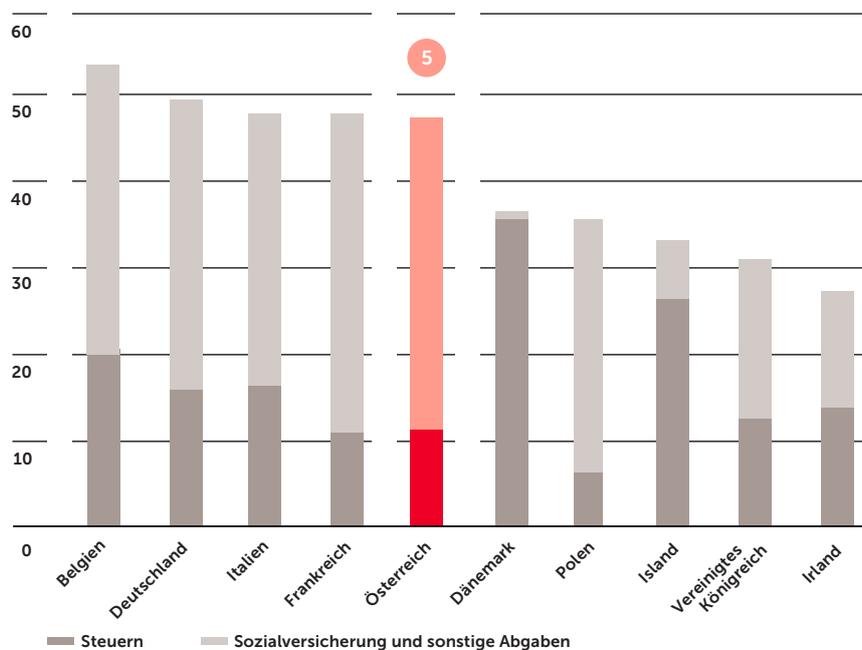
² Monatseinkommen von rund 3.200 Euro brutto (Vollzeit).

Damit sich Arbeit wieder lohnt

Abb. 2: Österreichs Abgabenlast für den Faktor Arbeit ist die fünfthöchste im OECD-Vergleich

Länder mit den höchsten und den niedrigsten Abgaben

– Abgabenkeil aus Steuern und sonstigen Abgaben in Prozent der Arbeitskosten, 2017



Quelle: OECD (2018).

Anmerkung: Steuer- und Abgabenkeil für Durchschnittsverdiener, Single. Ganzjährig Vollzeitbeschäftigte ohne Kinder.

diesen Durchschnittsverdienern beträgt die Steuer- und Abgabenlast 76 Prozent, was die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass Martha Mayer lieber selbst ausmalt als einen Handwerker zu beauftragen.

Ein Einfuhrzoll über 25 Prozent für chinesischen Stahl wird zu recht als „Strafzoll“ bezeichnet. Die Hürden von Steuersystemen werden hingegen viel zu selten klar benannt.

Die Handelsbarrieren des österreichischen Steuersystems sind höher als anderswo. Österreich zählt international zu den Hochsteuerländern. Insbesondere der Faktor Arbeit ist im Vergleich stark belastet. Die Arbeitnehmer bekommen wesentlich weniger aufs Konto, als die Arbeitgeber zahlen, nur in vier Industrieländern der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) sind die Nettolöhne in Relation zu den Arbeitskosten niedriger als in Österreich. Ablesen lässt sich das etwa am Steuer- und Abgabenkeil. Dieser „Keil“ zwischen Nettoeinkommen und den gesamten Arbeitskosten erfasst alle Abgaben, die der Staat etwa in Form von Sozialversicherungsbeiträgen oder Steuern einhebt. Und zwar unabhängig davon, ob sie die Arbeitnehmer auf ihrem Lohnzettel sehen oder nicht. Tatsächlich ist vielen Beschäftigten gar nicht klar, dass zusätzlich zu ihrem Bruttogehalt auch noch Lohnnebenkosten anfallen, etwa die Beiträge der Dienstgeber zum Familienlastenausgleichsfonds.

Der internationale Vergleich zeigt, dass das Steuersystem hierzulande also dazu beiträgt, dass Arbeit teuer ist, den Arbeitnehmern aber netto relativ wenig davon bleibt. Angesichts eines akuten Fachkräftemangels ist das ein spürbarer Nachteil für den Wirtschaftsstandort Österreich. Insbesondere im mittleren und oberen Einkommenssegment wird jeder Euro stark belastet. Bereits das mittlere Einkommen der ganzjährig Vollzeitbeschäftigten, das bei rund 30.000 Euro netto im Jahr liegt, wird mit 47,4 Prozent belastet (Steuern, Sozialversicherung und sonstige Abgaben).

Dass das Folgen für die Arbeitsanreize hat, ist klar. Da in Österreich die steuerlichen Hürden nicht nur hoch sind, sondern mit mehr Arbeit auch sehr schnell noch höher werden, ist der Anreiz, mehr zu arbeiten, auch geringer. Bereits ab einem Jahreseinkommen von nur 6.256 Euro belasten die

Beiträge zur Sozialversicherung erheblich. Ab einem versteuerbaren Einkommen von 11.000 Euro jährlich kommt noch die Lohnsteuer dazu. Für Arbeiter, die bei einer Vollzeitbeschäftigung auf ein mittleres Einkommen von 2.369 Euro monatlich kommen, liegt die gesamte Abgabenlast bereits bei 44,7 Prozent.

Abbildung 3 zur Abgabenlast für verschiedene Arbeitnehmer zeigt aber auch, dass Reformen der Lohn- und Einkommensteuer zur Entlastung gerade der Geringverdiener nur bedingt geeignet sind. Denn bereits heute zahlen viele Arbeitnehmer, insbesondere jene in Teilzeit, wenig oder keine Lohnsteuer. Rund drei Vierteler Lohnsteuer (15 Milliarden Euro) werden von einem Viertel der (besser verdienenden) Arbeitnehmer geschultert, die untere Hälfte zahlt 4,3 Prozent des Lohnsteueraufkommens. Diese Personengruppe ließe sich nur mit der Senkung der Sozialversicherungsbeiträge oder einer Reform der Negativsteuer³ spürbar entlasten. Um die Schere zwischen Arbeitskosten und Netto

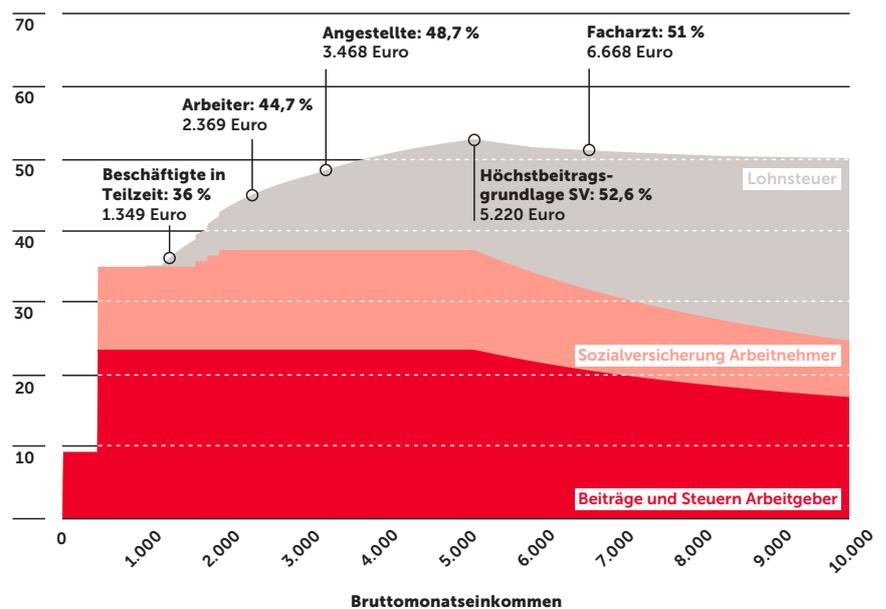
für die Bezieher niedriger Einkommen etwas zu schließen, bietet sich auch die Senkung der Lohnnebenkosten wie der Dienstgeberbeiträge an.

Aktuell trägt das Steuersystem auch zum Trend zu Teilzeit bei. In Österreich arbeiteten 2017 fast 28 von 100 Beschäftigten Teilzeit, laut Daten von Eurostat. In der EU ist die Quote nur noch in den Niederlanden höher (fast 47 von 100), im EU-Schnitt sind es 19 von 100.

Abb. 3: Wie schnell die Belastung steigt

Wie stark der Faktor Arbeit belastet ist

– Anteil der Steuern und Abgaben in Prozent der Arbeitskosten, Bruttoeinkommen in Euro



³ Die Negativsteuer ist eine Steuergutschrift. Arbeitnehmer, die so wenig verdienen, dass sie keine Lohnsteuer zahlen, bekommen die Hälfte ihrer Sozialversicherungsbeiträge rückerstattet, maximal 400 Euro.

Quelle: Eigene Berechnungen, Statistik Austria (2018).
Anmerkung: Alle dargestellten Datenpunkte entsprechen je den mittleren Einkommen der Beschäftigten. Das mittlere Einkommen des Facharztes gemäß des allgemeinen Einkommensberichts. Die übrigen Angaben für ganzjährig Beschäftigte. Alle Angaben für Männer und Frauen zusammen. Darstellung ohne Negativsteuer.

Wie es andere Länder machen

Geht es nach der EU-Kommission in Brüssel, dann ist die Sache klar: In Österreich sollten die steuerlichen Barrieren verringert werden. Brüssel empfiehlt regelmäßig, dass der Faktor Arbeit entlastet werden sollte, auch um die Situation auf den europäischen Arbeitsmärkten zu verbessern. In einer aktuellen Studie kommen Ökonomen der EU-Kommission zum Ergebnis, dass Steuersysteme, die – wie in Österreich – den Faktor Arbeit so stark ins Zentrum stellen, „für Wachstum schädlich sein können und sowohl das Angebot als auch die Nachfrage von Arbeit belasten“.⁴ Wer Arbeit teuer macht, verschärft also nicht nur die Probleme des Fachkräftemangels, sondern vergrößert auch die Inaktivitätsfallen, aufgrund derer es für Menschen sinnvoller sein kann, weniger zu arbeiten.

Wer Arbeit teuer macht, verschärft das Problem des Fachkräftemangels.

Diese Effekte können gesamtwirtschaftlich gravierend sein. Empirische Untersuchungen zeigen, dass hohe Steuern und Sozialversicherungsabgaben das langfristige Pro-Kopf-Wachstum von Volkswirtschaften bremsen.⁵ Zudem führen diese hohen Belastungen auch nachweisbar dazu, dass mehr schwarz gearbeitet und weniger versteuert wird.⁶

Dabei sind Unternehmen – und auch der Finanzminister der Republik – langfristig darauf angewiesen, dass die Österreicher viel, gut und gerne arbeiten.

⁴ EU-Kommission (2018b).

⁵ McNabb (2016).

⁶ Vgl. Buehn & Schneider (2016).

WIE EINE STEUERREFORM MIT ELAN AUSSEHEN WÜRD

Wer möchte, dass die Nettolöhne in Österreich in Relation zu den Arbeitskosten steigen, muss eine deutliche Steuersenkung umsetzen.

Versetzen Sie sich kurz in die Lage des Finanzministers der Republik Österreich. Würden Sie die hohe Belastung des Faktors Arbeit reduzieren wollen, müssten Sie große Volumina bewegen, um zu jenen europäischen Ländern aufzuschließen, die ihre Einkommensbezieher nicht überdurchschnittlich belasten. Wenn Hartwig Löger den Abstand Österreichs zu anderen Ländern des Euroraums verringern möchte, muss er die Steuern kräftig senken: Im Schnitt summieren sich die Steuern auf Arbeit in der Eurozone auf 20,9 Prozent des Bruttoinlandprodukts (BIP). Die Niederlande, selbst nicht unbedingt ein Niedrigsteuerland, kommen auf 19,9 Prozent des BIP, Österreich hingegen auf 23,1 Prozent.⁷ Wenn Österreich nun etwa auf das niederländische Niveau kommen wollte, wäre dafür eine Entlastung im Ausmaß von zumindest 11,8 Milliarden Euro nötig.⁸ Und das ist deutlich mehr als die aktuell kolportierte Tarifentlastung von zwei bis 3,5 Milliarden Euro, die von der Regierung vorbereitet wird.

Finanzminister Löger etwa spricht von dem „sozialsten Entlastungsprogramm, das es je gegeben hat“. Ein genauer Blick zeigt aber, dass sie bis dato nur einen sehr vorsichtigen Vorschlag präsentiert hat. **Die Agenda Austria skizziert diese defensive Variante und legt selbst zwei offensive Reformen zu einer deutlichen Steuersenkung vor.** Der Unterschied liegt nicht nur in einer deutlicheren Entlastung, auch wird in einem Vorschlag eine – um nicht zu sagen *die* – heilige Kuh des österreichischen Steuerrechts zur Schlachttbank geführt: die steuerliche Begünstigung des 13. und 14. Gehalts. Wir schlagen vor, die steuerliche Sonderbehandlung der beiden Extragehälter abzuschaffen und dafür die Steuersätze insgesamt weiter zu senken. Das Jahresnettoeinkommen würde sich dadurch nicht ändern.

Will die Regierung die Mehrbelastung im Vergleich zu anderen Ländern verringern, muss sie die Steuern kräftiger senken.

⁷ European Commission (2018a).

⁸ Auf Basis des Jahres 2017.

Beginnen wir aber mit jener Variante, die von der politischen Führung weniger Mut erfordert.

Die defensive Variante

Aktuell werden in Österreich Einkommen, sowie die laufenden Bezüge von unselbstständig Beschäftigten und Pensionisten, dem Steuertarif in Tabelle 1 unterworfen.

Tab. 1: Die aktuellen Einkommensteuertarife

Bestehende Einkommensteuertarife in Österreich

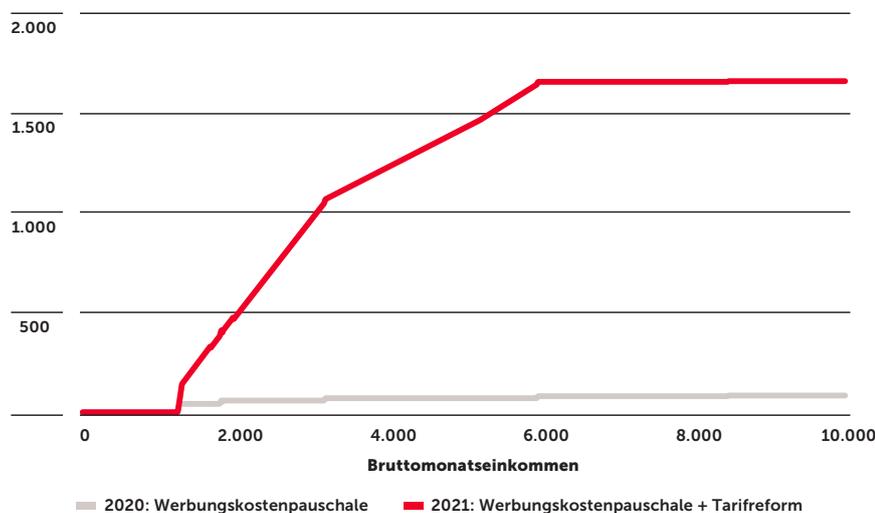
Versteuerbares Einkommen ab	Steuersatz
0 Euro	0 %
11.000 Euro	25 %
18.000 Euro	35 %
31.000 Euro	42 %
60.000 Euro	48 %
90.000 Euro	50 %
1.000.000 Euro	55 %

Quelle: BMF (2019).

Abb. 4: Wie viel bleibt den Steuerzahlern netto von den kommenden Entlastungen?

Jährliche Entlastung eines Steuerzahlers durch die bereits angekündigten Reformen

– jährliche Entlastung in Euro



Quelle: Eigene Berechnungen, basierend auf AUTAX (2017).
Keine Anpassung der beitragsrechtlichen Werte der Sozialversicherung.

Für die „defensive Variante“ orientieren wir uns am Regierungsvorschlag vom 11.1.2019.⁹ Laut diesem werden im Jahr 2020 hauptsächlich Geringverdiener über niedrigere Sozialversicherungsbeiträge entlastet. Für rund 2,5 Millionen Arbeitnehmer und Pensionisten sollen die Krankenversicherungsbeiträge in einem Gesamtausmaß von 700 Millionen Euro reduziert werden. Das soll trotz der hohen Einnahmen und Reserven in der Sozialversicherung aus dem Budget abgedeckt werden. Zusätzlich soll die Werbungskostenpauschale¹⁰ erhöht werden, das entspricht einer Entlastung der Arbeitnehmer in der Höhe von rund 170 Millionen Euro. In einem nächsten Schritt sollen im Jahr 2021 die Tarife gesenkt werden, kolportiert wird eine Reduzierung der ersten drei Steuerstufen von aktuell 25/35/42 auf 20/30/40 Prozent. Laut Berechnungen der Agenda Austria macht diese Reform insgesamt rund 3,1 Milliarden Euro aus (ohne Selbstständige). Was den einzelnen Verdienern durch diese Schritte übrig bleibt, ist in Abbildung 4 dargestellt. Doch diese defensive Steuersenkung reicht nicht annähernd aus, um die Belastung des Faktors Arbeit in Österreich auf ein international durchschnittliches Niveau zu verringern. Dafür müsste sie fast dreimal so groß ausfallen.

⁹ Vgl. Beschlussprotokoll des 41. Ministerrates vom 11. Jänner 2019;
Link: <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/-/beschlussprotokoll-des-41-ministerrates-vom-11-janner-2019>.

¹⁰ Von aktuell 132 Euro auf 300 Euro.

Wie die Steuern wirklich sinken sollten – zwei ambitionierte Varianten

Klar ist: Eine Steuerreform mit Elan müsste den aufgrund des österreichischen Steuersystems herrschenden Wettbewerbsnachteil schmälern, den Arbeitnehmern deutlich mehr Netto lassen und die leistungshemmende Wirkung korrigieren. Arbeit würde sich spürbar mehr lohnen. Wie das gelingen kann? Im Folgenden werden zwei ambitionierte Varianten skizziert und zwar abhängig davon, ob die steuerliche Begünstigung des 13. und 14. Gehalts aufrecht bleibt oder nicht. Bis dato hat sich noch keine Regierung an dieses Thema herangewagt, was nicht zuletzt daran liegt, dass die Steuerzahler durch die steuerliche Begünstigung der beiden „Extra-Monatsgehälter“ mit sieben bis acht Milliarden Euro¹¹ entlastet werden. In unserem Modell würde es zwar die steuerliche Begünstigung der beiden Extra-Monatsgehälter nicht mehr geben – die Entlastung für das gesamte Einkommen aber sehr wohl. Warum halten wir diese Variante für besser? Für die Steuerzahler sorgen die beiden Sonderzahlungen dafür, dass die gesamte Steuerlast schwieriger einzuschätzen ist und das ganze System dadurch weniger transparent wird. Die meisten anderen Länder kennen keine fixen Sonderzahlungen.

Unabhängig davon, wie mutig sich die heimische Regierung zeigt – unter dem Strich sehen beide Varianten für die Steuerzahler dieselbe Nettoentlastung vor. Mit der Steuersenkung mit Elan wäre Österreich jedenfalls „auf gutem Wege in die Niederlande“, hätte also mehr als die Hälfte einer Steuersenkung auf niederländisches Niveau hinter sich. Eine solch ambitionierte

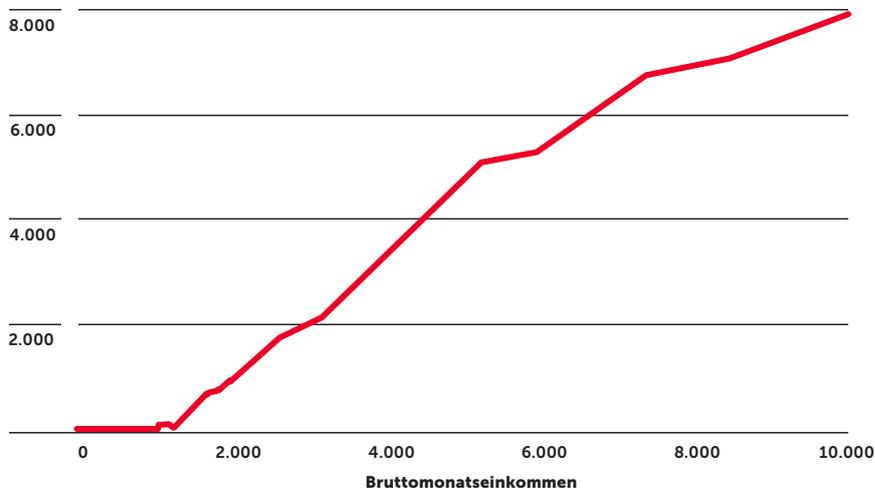
¹¹ Darunter versteht man die steuerliche Begünstigung des 13. und 14. Gehalts. Für eine genauere Darstellung der Wirkung siehe Abbildung 7 auf Seite 19.

Wenn sich die Politik tatsächlich zu einer ambitionierten Steuerreform durchringt, kann ein neuer Steuertarif tatsächlich sehr interessant aussehen.

Abb. 5: Wie viel den Steuerzahlern pro Jahr mehr bleibt, nach ihrem Bruttolohn

Jährliche Entlastung eines Steuerzahlers im Reformvorschlag der Agenda Austria

– Entlastung in Euro pro Jahr



Quelle: Eigene Berechnungen, basierend auf AUTAX (2017).

Steuersenkung würde nur den ersten Schritt zur Reduktion der Arbeitsbelastung in Richtung EU-Schnitt bedeuten. Angesichts der sich etwas eintrübenden Wirtschaftslage wäre der Zeitpunkt für eine deutliche Entlastung gut.

Wenn sich die Politik tatsächlich zu einer ambitionierten Steuerreform durchringt, kann ein neuer Steuertarif tatsächlich sehr interessant aussehen (siehe Tabelle 2):¹² Im Folgenden zeigt sich, wie ein Steuersystem konzipiert sein kann, in dem alle Steuersätze – die unteren und mittleren Tarifstufen am stärksten – gesenkt werden.

Die Auswirkungen durch die Tarifreform auf die effektive Steuerbelastung wären deutlich (siehe Abbildung 7). Mit einem Spitzensteuersatz von 40 Prozent läge Österreich ungefähr auf dem Niveau von Norwegen oder der Schweiz (Kanton Zürich). Alle Steuerzahler hätten am Ende wesentlich mehr von ihren Arbeitskosten. Die Entlastung wäre in absoluten Zahlen dort am höchsten, wo aktuell die höchsten Steuern gezahlt werden, wobei untere und mittlere Einkommen relativ gesehen am meisten davon profitieren würden. **Insgesamt läge das Volumen der Steuersenkung bei 8,4 Milliarden Euro für alle Arbeitnehmer und Pensionisten.** Diese Summe ist aber nur der Erstrundeneffekt. Der höhere Konsum würde dazu beitragen, dass der Staat über Konsumsteuern (v.a. MwSt.) mehr einnimmt. Zudem werden die Arbeitnehmer auch die besseren Netto-Verdienstmöglichkeiten in ihrer Entscheidung über Arbeits- und Freizeit berücksichtigen.

¹² Der Gewinnfreibetrag für alle natürlichen Personen, der den gleichen Normzweck wie die niedrigere Besteuerung der 13. und 14. Monatsgehälter hat, sollte auch abgeschafft werden (was eine Aufkommenswirkung von über 500 Millionen Euro hat).

Tab. 2: Ein ambitionierter Vorschlag für die Steuertarife

Das Steuertarifsszenario der Agenda Austria

– ohne begünstigstes 13. und 14. Gehalt

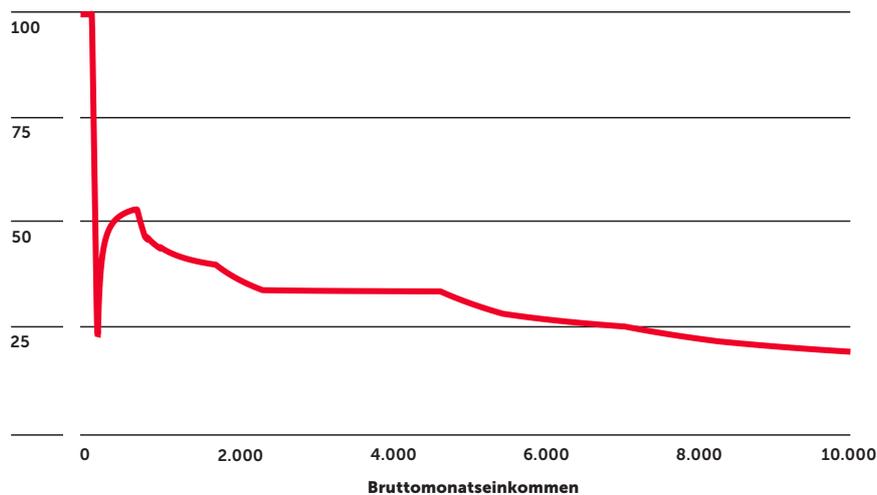
Ab	Steuersatz
0 Euro	0 %
10.000 Euro	10 %
20.000 Euro	20 %
30.000 Euro	25 %
60.000 Euro	35 %
90.000 Euro	40 %

Quelle: Eigene Darstellung.

Abb. 6: Wie viel die Steuerzahler weniger Steuern zahlen, nach ihrem jährlichen Bruttolohn

Um wie viel die Steuerzahler im Reformvorschlag der Agenda Austria weniger Steuern zahlen

– in Prozent



Quelle: Eigene Berechnungen, basierend auf AUTAX (2017).

Tab. 3: Ein Steuertarif ohne die Abschaffung der steuerlichen Sonderposition des 13. und 14. Gehalts

Das Steuertarifszenario der Agenda Austria
– mit begünstigtem 13. und 14. Gehalt

Ab	Steuersatz
0 Euro	0 %
10.000 Euro	15 %
20.000 Euro	25 %
30.000 Euro	30 %
60.000 Euro	40 %
90.000 Euro	45 %

Quelle: Eigene Darstellung.

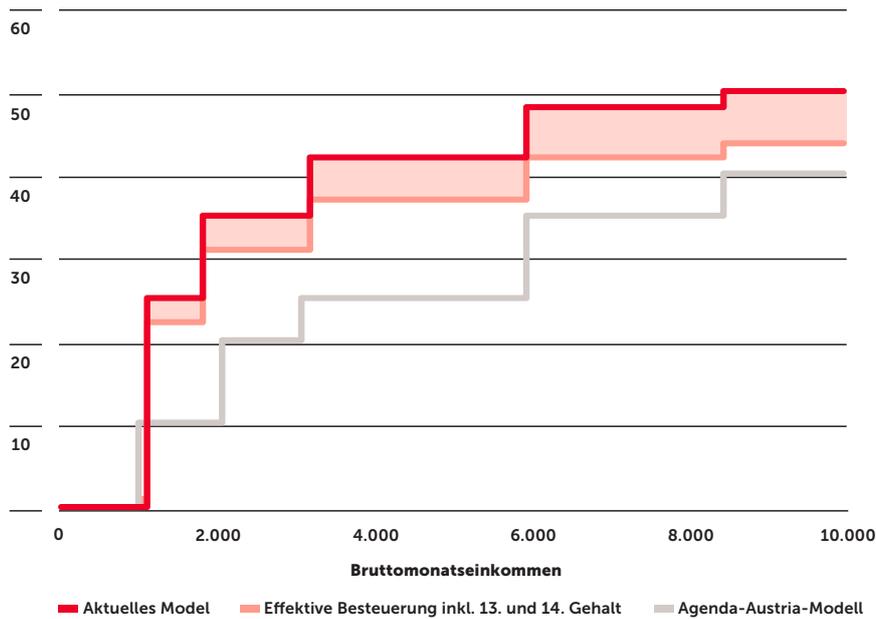
Wenn für die Politik die Abschaffung der Sechstelbegünstigung, immerhin die wichtigste Steuer- ausnahme, zu heikel ist, dann kommt auch der Steuertarif in Tabelle 3 auf dieselbe Entlastung von rund 8,4 Milliarden Euro. Das wäre immer noch eine offensive Steuersenkung.

Wenn die Sechstelbegünstigung allerdings bleibt, dann würde das österreichische Steuersystem nicht unbedingt einfacher werden. Abbildung 7 zeigt, dass auch im aktuellen System der effektive Steuersatz weit von den Steuertarifen entfernt ist. Beide Reformvorschläge bringen in jedem Fall eine deutliche Entlastung.

Abb. 7: Vergleich des aktuellen Steuertarifs mit dem Vorschlag der Agenda Austria

Vergleich der Steuertarife

– Grenzsteuersatz in Prozent



Quelle: Eigene Berechnungen.

WAS PASSIERT IM MASCHINENRAUM DES STEUERSYSTEMS?

Stellen Sie sich für einen Moment vor, Sie wären Finanzminister und könnten frei entscheiden, in welcher Höhe Sie die Einkommen besteuern.

Um ein Gefühl dafür zu haben, wie viele Milliarden eine Steuersenkung den Bürgern bringt, lohnt sich ein Blick auf Tabelle 4. Sie zeigt, wie viel mehr den Steuerzahlern netto übrig bleibt, wenn im derzeitigen Einkommensteuertarif die aktuellen Sätze gesenkt werden. Die größten Effekte lassen sich freilich mit den ersten drei Steuerstufen erzielen, die für die allermeisten Steuerzahler die relevanten sind.

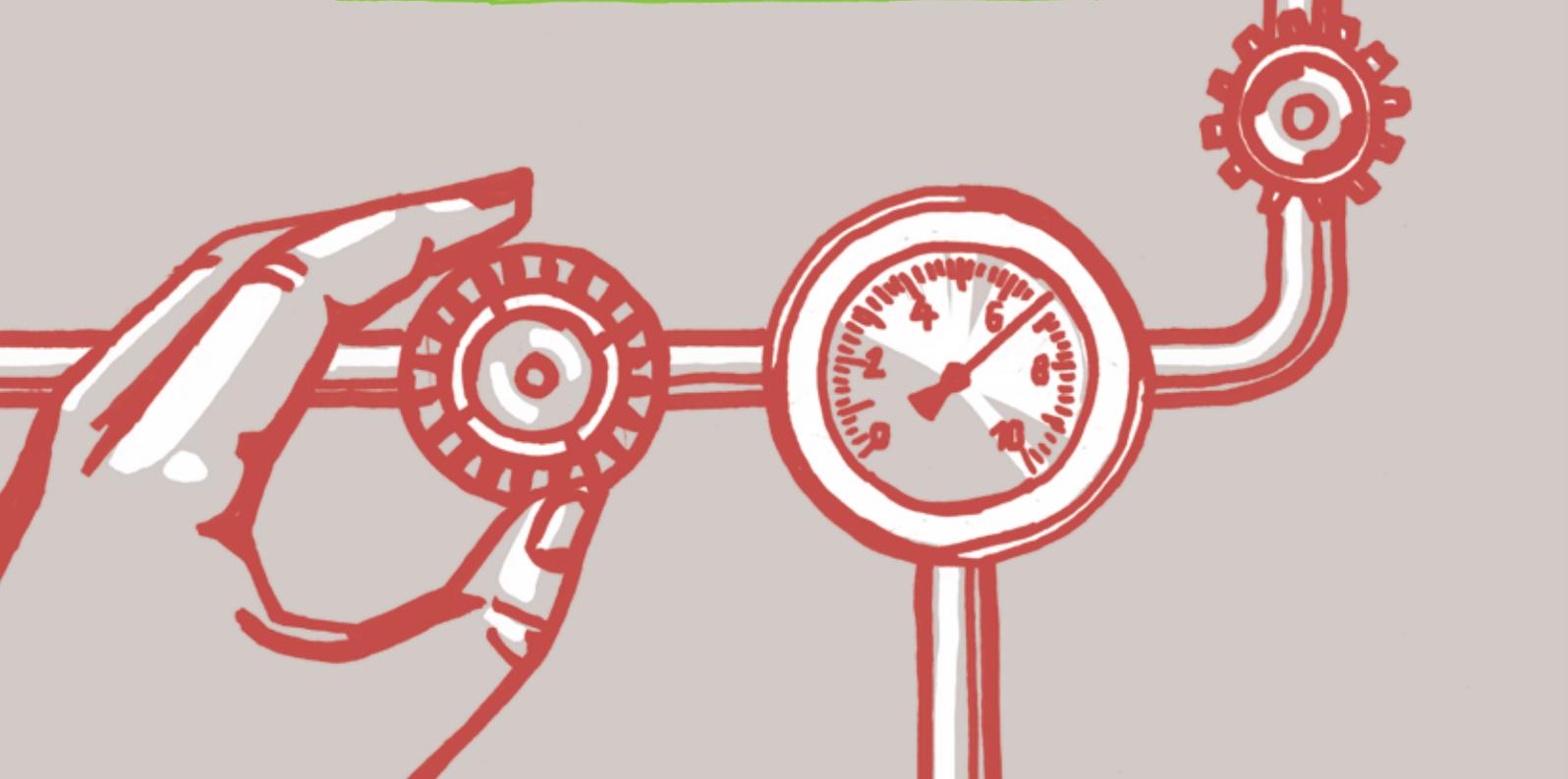
Rechenbeispiele Tabelle (rechte Seite):

T1

Eine Reduzierung des Eingangssteuersatzes von derzeit 25 auf 20 Prozent würde etwa zu einer Senkung der Abgaben um 1,4 Milliarden Euro führen.

T2

Eine Erhöhung des Steuersatzes der zweiten Tarifstufe von derzeit 35 auf 40 Prozent bringt hingegen Mehreinnahmen des Finanzministers von 1,5 Milliarden Euro.



Tab. 4: Aufkommenseffekte von Steueränderungen

Wie sich die Einnahmen des Finanzministers ändern, wenn man an den Tarifsätzen dreht – in Milliarden Euro

Steuersatz in %	1. Tarifstufe ab 11.000 € in Milliarden	2. Tarifstufe ab 18.000 € in Milliarden	3. Tarifstufe ab 31.000 € in Milliarden	4. Tarifstufe ab 60.000 € in Milliarden	5. Tarifstufe ab 90.000 € in Milliarden	Flat Tax
0	-6,6	-10,3	-7,3	-2,1	-2,1	-28,4
1	-6,3	-10	-7,2	-2,1	-2,0	-27,6
2	-6,1	-9,7	-7,0	-2,0	-2,0	-26,8
3	-5,9	-9,4	-6,9	-2,0	-1,9	-26,0
4	-5,7	-9,1	-6,6	-1,9	-1,9	-25,2
5	-5,4	-8,8	-6,5	-1,9	-1,9	-24,5
6	-5,2	-8,5	-6,3	-1,8	-1,8	-23,6
7	-4,9	-8,2	-6,1	-1,8	-1,8	-22,8
8	-4,7	-7,9	-5,9	-1,8	-1,7	-22,0
9	-4,4	-7,6	-5,8	-1,7	-1,7	-21,2
10	-4,2	-7,3	-5,6	-1,7	-1,6	-20,4
11	-3,9	-7,0	-5,4	-1,6	-1,6	-19,5
12	-3,6	-6,7	-5,2	-1,6	-1,6	-18,7
13	-3,3	-6,5	-5,1	-1,5	-1,5	-17,9
14	-3,1	-6,2	-4,9	-1,5	-1,5	-17,2
15	-2,8	-5,9	-4,7	-1,5	-1,4	-16,3
16	-2,5	-5,6	-4,5	-1,4	-1,4	-15,4
17	-2,2	-5,3	-4,4	-1,4	-1,4	-14,7
18	-2,0	-5,0	-4,2	-1,3	-1,3	-13,8
19	-1,7	-4,7	-4,0	-1,3	-1,3	-13,0
20	-1,4	-4,4	-3,8	-1,2	-1,2	-12,0
21	-1,1	-4,1	-3,7	-1,2	-1,2	-11,3
22	-0,8	-3,8	-3,5	-1,1	-1,2	-10,4
23	-0,6	-3,5	-3,3	-1,1	-1,1	-9,6
24	-0,3	-3,2	-3,1	-1,1	-1,1	-8,8
25	0,0	-2,9	-3,0	-1,0	-1,0	-7,9
26	+0,3	-2,6	-2,8	-1,0	-1,0	-7,1
27	+0,6	-2,3	-2,6	-0,9	-0,9	-6,1
28	+0,8	-2,1	-2,4	-0,9	-0,9	-5,5
29	+1,1	-1,8	-2,3	-0,8	-0,9	-4,7
30	+1,4	-1,5	-2,1	-0,8	-0,8	-3,8
31	+1,7	-1,2	-1,9	-0,7	-0,8	-2,9
32	+2,0	-0,9	-1,7	-0,7	-0,7	-2,0
33	+2,2	-0,6	-1,6	-0,7	-0,7	-1,4
34	+2,5	-0,3	-1,4	-0,6	-0,7	-0,5
35	+2,8	0,0	-1,2	-0,6	-0,6	+0,4
36	+3,1	+0,3	-1,0	-0,5	-0,6	+1,3
37	+3,4	+0,6	-0,9	-0,5	-0,5	+2,1
38	+3,7	+0,9	-0,7	-0,4	-0,5	+3,0
39	+3,9	+1,2	-0,5	-0,4	-0,5	+3,7
40	+4,2	+1,5	-0,3	-0,4	-0,4	+4,6
41	+4,5	+1,8	-0,2	-0,3	-0,4	+5,4
42	+4,8	+2,1	0,0	-0,3	-0,3	+6,3
43	+5,1	+2,3	+0,2	-0,2	-0,3	+7,1
44	+5,3	+2,6	+0,3	-0,2	-0,2	+7,8
45	+5,6	+2,9	+0,5	-0,1	-0,2	+8,7
46	+5,9	+3,2	+0,7	-0,1	-0,2	+9,5
47	+6,2	+3,5	+0,9	0,0	-0,1	+10,5
48	+6,5	+3,8	+1,0	0,0	-0,1	+11,2
49	+6,8	+4,1	+1,2	0,0	0,0	+12,1
50	+7,0	+4,4	+1,4	+0,1	0,0	+12,9

ERGEBNISSE IN MILLIARDEN EURO

Quellen: Eigene Berechnungen, AUTAX (2017).

Aufkommenseffekte einer Steueränderung der laufenden Bezüge. In der Tabelle werden keine gesamtwirtschaftlichen Konjunkturreffekte durch die Steuersenkung ausgewiesen sowie die Verhaltensänderungen der Steuerzahler. Auch werden ausschließlich die Lohnsteuerzahler berücksichtigt.

EINEN SCHRITT NÄHER ZUM BIERDECKEL

Steuersysteme sind selten einfach zu durchschauen, das österreichische Einkommensteuerwesen aber zeichnet sich durch besondere Intransparenz und Komplexität aus.

2004 stahl der Finanzstaatssekretär Alfred Finz seinem Finanzminister Karl-Heinz Grassler ein klein wenig die Show. Mit dem Versprechen, der neue Steuertarif lasse sich auf einem Bierdeckel ausrechnen – abgekupfert vom deutschen CDU-Politiker Friedrich Merz –, machte er eine sehr plakative Ansage, die medial gerne und oft aufgegriffen wurde. Tatsächlich war die Vereinfachung des Einkommensteuerrechts schon sehr oft auf der politischen Agenda. Auch im Arbeitsübereinkommen zwischen SPÖ und FPÖ vom 11. Mai 1983 hieß es noch, man werde „eine Überprüfung des Steuerrechts auf sachlich nicht mehr gerechtfertigte Ausnahmebestimmungen vornehmen“.

Die Steuerreform ist daher auch eine gute Gelegenheit, alle steuerlichen Ausnahmen zu durchforsten. Denn am Ende sorgen die vielen Absetzbeträge, Förderungen und Freibeträge dafür, dass den Steuerzahlern ihre wahre Steuerlast verborgen bleibt. So einfach, dass man die fälligen Steuern auf dem berühmten „Bierdeckel“ ausrechnen kann, ist das aktuelle System jedenfalls nicht. Wer seine Steuererklärung selbst erledigen will, braucht zwar kein Studium in Sachen Steuerrecht – aber fast.

Passiert ist bis heute wenig, weil es politisch immer besser zu vermarkten war, eine Wählergruppe mit einer zusätzlichen Ausnahme zu bedienen, als einer anderen durch eine Streichung etwas wegzunehmen. Der Status quo ist daher jedenfalls ein steuerliches

Dickicht, von dem der Gesetzgeber selbst nicht genau weiß, wie es wirkt. 2018 kritisierte der Rechnungshof,¹⁴ dass es im Einkommensteuerrecht an einem Gesamtkonzept für die Wirkung und die Treffsicherheit von Steuerbegünstigungen fehle. 2012 hatte der Rechnungshof insgesamt 736 Steuerbegünstigungen in Gesetzen und Verordnungen identifiziert.

Ob sich nach der Einführung eines „Einkommensteuergesetzes 2020“ die Steuerberechnung tatsächlich auf dem Bierdeckel ausgeht, wird davon abhängen, ob es die Regierung schafft, die vielen parallelen Fördermaßnahmen zu verschlanken. Analog zum Familienbonus müsste es dann etwa einen einzigen Pendlerabsetzbetrag geben. Und die Abschaffung der vielen nicht aufeinander abgestimmten Einzelförderungen. Wir schlagen zudem einen transparenten Lohnzettel vor (siehe Abbildung 8), damit die Mitarbeiter auf einen Blick sehen, was sie verdienen und was sie insgesamt dafür leisten müssen, inklusive aller Lohnnebenkosten. Diese genaue Aufschlüsselung der gesamten Abgaben, Steuern und Sozialversicherungsbeiträge soll klarmachen, wie viel die Menschen leisten und zum Gelingen des Sozialstaats beitragen. Dafür sollte der Finanzminister auch einmal im Jahr genau auflisten, wofür die Steuerzahler mit ihrer Lohn- und Einkommensteuer gezahlt haben.

¹⁴ Vgl. Rechnungshof (2018).

Die gesamte abgegoltene Arbeitsleistung

Ergänzend zum bekannten Bruttogehalt werden auch die zusätzlichen Abgaben des Arbeitgebers aufgeschlüsselt.

Abb. 8: Transparenter Lohnzettel

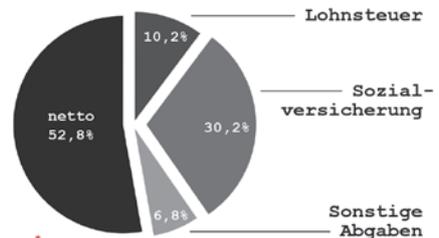
TRANSPARENTER LOHNZETTEL							
Klient : 000413		Agenda Austria		DVR-NR. : 1234567			
Kostenstelle :							
Person : 100							
ANNA MUSTERFRAU Mustergasse 1 1090 Wien				Beruf : Angestellte Eintritt : 2018/10/01 Austritt :			
LSt-Tage	SV-Tage	Freibetrag	AVAB	Pendlerpau/-euro	Verw. gruppe	Einstufung	DV
30	30		NEIN	/			10
BA Lohnart		Einheiten		Satz	Betrag	SV-pfl.	LSt-pfl.
10 GEHALT					3.000,00	3.000,00	3.000,00
Erbrachte Leistung						3.905,70	
Vom Arbeitgeber direkt abgeführte Beträge:							
- Sozialversicherung						641,40	
- Familienlastenausgleichsfonds						117,00	
- Kommunalsteuer						90,00	
- Betriebliche Vorsorgekasse						45,90	
- Zuschlag zum Dienstgeberbeitrag						11,40	
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	:	54.649,80					
Brutto-Einkommen	:	42.000,00					
Netto-Einkommen	:	28.888,76					
Sozialversicherung	:	16.500,00					
Lohnsteuer	:	5.560,84					
Familienlastenausgleichsfonds	:	1.638,00					
Kommunalsteuer	:	1.260,00					
Betriebliche Vorsorgekasse	:	642,60					
Zuschlag zum Dienstgeberbeitrag	:	159,60					

Brutto

Mit dem Brutto-lohn oder -gehalt können zwar die meisten Arbeit-nehmer etwas anfangen, es zeigt aber nicht die ganze Wahrheit.

Netto

Was von der gesamten ab-gegoltene Leistung übrig bleibt – nach den Abgaben, die Arbeitnehmer und -geber entrichten.



Was bleibt?

Wie sich Abgaben, Steuern und Nettoeinkommen verteilen.



WARUM DAS STEUER-SYSTEM EINFACHER WERDEN SOLLTE

Weniger ist mehr. In Österreichs Steuersystem wird allerlei Verhalten gefördert, subventioniert und begünstigt. Das Einkommensteuergesetz 1988 wurde in den vergangenen 30 Jahren mehr als 160 Mal novelliert.

In den meisten Fällen wurde das Gesetz damit nicht vereinfacht, sondern es wurden neue Ausnahmen und Sonderregelungen eingeführt. Gerne heißt es ja: *Die Unkenntnis der Steuergesetze befreit nicht von der Pflicht des Steuerzahlens*. Die Kenntnis aber häufig. Diesem Leitmotiv folgend ist das österreichische Steuersystem äußerst komplex. Es kennt hunderte Sonderregelungen und Ausnahmen, Frei- und Absetzbeträge. Die Steuerreformkommission hat 2014 errechnet, dass die Ausnahmetatbestände ein Volumen in der Höhe von insgesamt 15 Milliarden Euro ausmachen.

Seit Jahren kritisiert der Rechnungshof¹⁵, dass die Wirkung und das Aufkommen aller Steuerbegünstigungen und Ausnahmen nicht ausreichend untersucht werden, geschweige denn, in der Vergangenheit erfasst wurden. An dieser Feststellung hat sich wenig geändert. Die mehr als 700 Ausnahmen wirken zum Teil gegeneinander oder fördern dasselbe. Doppel- und Mehrfachförderungen sind die Regel, nicht die Ausnahme.

Beispiel Pendlerförderung: Mittlerweile gibt es eine große Anzahl an Fördermaßnahmen für das Pendeln. Neben der Pendlerpauschale, die rund 780 Millionen Euro kostet, gibt es noch den Verkehrsabsetzbetrag, der jedem Arbeitnehmer zugutekommt, mit einem Aufkommen von mehr als 800 Millionen Euro. Dazu kommt noch der 2013 eingeführte Pendlereuro, der sich anhand der zurückgelegten Wegstrecke berechnet und rund 60 Millionen Euro kostet.

Das Jobticket fördert Arbeitgeber, die ihren Arbeitnehmern ein Ticket für den öffentlichen Verkehr an die Arbeitsstätte bezahlen, mit Gesamtkosten von 50 Millionen Euro. Für Geringverdiener gibt es noch den erhöhten Verkehrsabsetzbetrag.

Und daneben haben auch noch die Bundesländer eigene Förderprogramme aufgelegt, die auch noch einmal mehrere hundert Euro pro Pendler ausschütten können.

Summa summarum wird die Fahrt der Arbeitnehmer und Arbeiter zu ihren jeweiligen Arbeitsstätten intensiv finanziell unterstützt. Die Wirkungen dieser Förderungen und das gesamte Aufkommen werden nicht systematisch erfasst. Vorschläge zur Vereinfachung der Förderinstrumente verhallen bis dato ungehört – im Gegenteil: In der jüngeren Vergangenheit wurden noch weitere Förderinstrumente geschaffen. Das Beispiel der Pendlerförderung zeigt, dass die Ausnahmen im österreichischen Steuerrecht zwar mannigfaltig sind, aber nicht zielgerichtet und schon gar nicht aufeinander abgestimmt. Wenn die Regierung es ernst meint, das „Einkommensteuergesetz in den Mistkübel zu werfen“,¹⁶ dann sollte es nach Analyse der Agenda Austria möglich sein, rund zehn der insgesamt 15 Milliarden Euro an Ausnahmen abzuschaffen und in den allgemeinen Tarif zu integrieren. Der größte Brocken wäre freilich das steuerbegünstigte Jahressechstel.

¹⁵ Rechnungshof (2018).

¹⁶ Wie etwa der Finanzstaatssekretär Hubert Fuchs im Kurier vom 01.09.2018.



DIE KALTE PROGRESSION, DIE HEIMLICHE GELIEBTE DES FINANZMINISTERS

Die Steuerbelastung ist nicht nur hoch, sie steigt auch automatisch. Das muss sich ändern.

Es gibt noch eine weitere Baustelle im österreichischen Steuerwesen, die ständig steilere Hürden schafft: die kalte Progression. Sie kommt einer schleichenden Steuererhöhung gleich und entsteht dadurch, dass zwar Bruttolöhne und Preise laufend steigen, die Tarifstufen des Steuersystems aber unverändert bleiben. Wenn die kalte Progression nicht abgeschafft oder ausgeglichen wird, dann wird selbst eine ambitionierte Steuerreform mit Elan sukzessive wieder verpuffen.

Dabei geht es nicht nur darum, dass jemand mit einer Lohnerhöhung in die nächste Steuerklasse rutscht. Das ist schnell anhand eines Beispiels illustriert: Martha Mayer verdiente im Jahr 2016 genau 3.000 Euro im Monat, das entspricht ungefähr dem mittleren Bruttogehalt eines unselbstständig Beschäftigten. Wenn ihr Lohn jährlich nur um die allgemeine Inflationsrate gestiegen ist und künftig um die prognostizierte Teuerungsrate wächst, verdient sie 2022

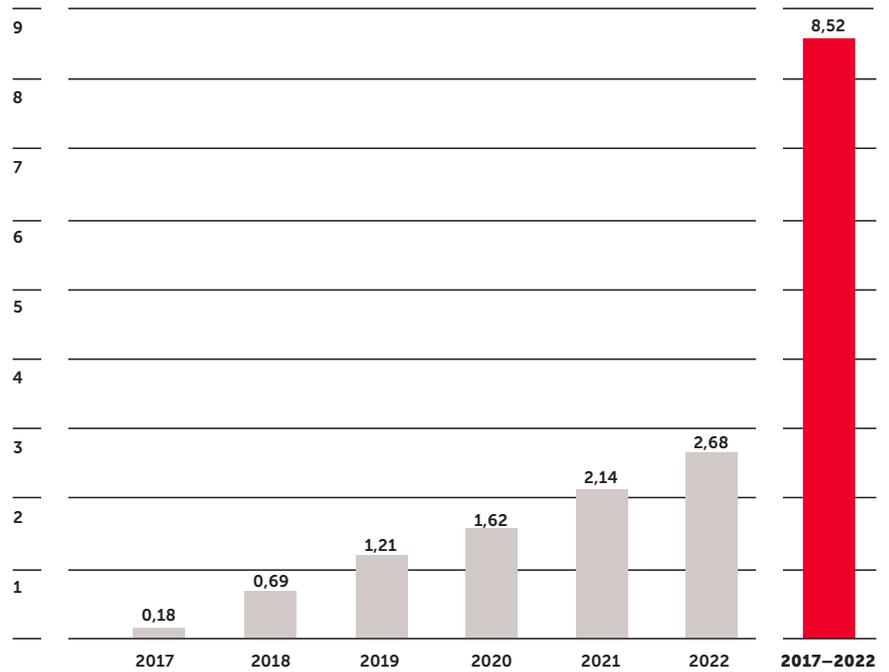
rund 3.350 Euro brutto im Monat. Ihr Gehaltsplus von 11,6 Prozent hat sich aber nur parallel mit der Teuerung entwickelt, real ist ihr Einkommen gleich geblieben. Für das Steuersystem aber gilt Martha Mayer als zahlungskräftiger als noch 2016 und ihr durchschnittlicher Steuersatz ist höher. 2022 zahlt sie bereits 24 Prozent mehr Lohnsteuer als noch 2016 – obwohl sie nur um 11,6 Prozent mehr verdient. Hier wirkt die kalte Progression.

Ein Steuersystem „auf Rädern“ würde die kalte Progression abschaffen, laufend die Steuertarife, aber auch Frei- und Absetzbeträge an die Inflation anpassen und verhindern, dass die Belastung des Faktors Arbeit steigt. Und dies mit erheblichen Folgen, für jeden Steuerzahler, aber auch für das Steuersystem insgesamt. Im angeführten Beispiel blieben Martha Mayer über den Zeitraum 2016–2022 mehr als 2.000 Euro mehr von ihrem Gehalt übrig.

Abb. 9: Auswirkungen der kalten Progression in dieser Legislaturperiode

Auswirkungen der kalten Progression

– in Milliarden Euro



Quelle: Lohnsteuerstatistik 2017, eigene Berechnungen.
Anmerkung: Basis Steuerreform 2016.

Was für Martha Mayer eine Ersparnis im Umfang eines Urlaubs bringt, summiert sich gesamtwirtschaftlich schnell auf Milliardenbeträge. **Wenn man analog zur Schweiz das Steuersystem „auf Räder“ stellen würde und die Steuerstufen mit der Inflation ansteigen würden, dann blieben den Steuerzahlern über den Zeitraum von 2016 bis 2022 Mehrbelastungen von rund 8,5 Milliarden Euro durch die schleichende Steuererhöhung erspart.** Die Abschaffung der kalten Progression würde also zu einer nachhaltigen Entlastung des Faktors Arbeit beitragen und verhindern, dass sich die Steuerzahler ihre eigene Entlastung immer wieder vorfinanzieren. Wichtiger noch: Auch der Spielraum für eine politische Inszenierung von „großen Steuerreformen“ würde wegfallen. Wenn sich also eine Regierung künftig auf eine Steuerreform verständigen würde, müsste dies eine Strukturreform sein, weil die Mittel der kalten Progression nicht mehr verteilt werden könnten. Wer also wirklich den Steuer- und Abgabenkeil von Steuerzahlern wie Frau Mayer nachhaltig verkleinern möchte, muss auch die kalte Progression abschaffen.

DIE TARIFE IN ÖSTERREICH

Um sich dem komplexen Einkommensteuersystem zu nähern, ist es für jeden Steuerzahler von Vorteil, sich die Spitzen- und Eingangssteuersätze im internationalen Vergleich anzusehen.

Und hier fällt auf: Sowohl am oberen als auch am unteren Ende der Einkommensverteilung belegt Österreich Spitzenplätze. Die Lohn- und Einkommensteuer weist zwar im internationalen Vergleich einen hohen Grundfreibetrag auf, zugleich aber auch einen hohen Steuersatz.





Richtet man den Blick auf die obersten Ränge der Einkommensverteilung, dann sieht man, dass Österreich auch hier im internationalen Spitzenfeld liegt. Bei der Steuerreform 2016 wurde ein Spitzensteuersatz von 55 Prozent für Einkommen ab einer Million Euro eingeführt. Nur 197 Lohnsteuerzahler waren im ersten Jahr von diesem Satz betroffen, sie mussten dadurch insgesamt sieben Millionen Euro mehr Steuern zahlen. Da es sich bei diesem Steuersatz weitgehend um Symbolpolitik handelt, haben wir ihn in den Simulationen auch nicht berücksichtigt. In internationalen Vergleichen liegt Österreich allerdings mit diesem Höchststeuersatz ganz vorne. Das nützt zwar dem Steueraufkommen wenig, schadet aber in Standortvergleichen.

DIE SOZIALVERSICHERUNG, DER ELEFANT IM RAUM

Die Sozialversicherung trägt wesentlich zur hohen Abgabenbelastung bei. Wie eine signifikante Senkung der Beiträge die Nettolöhne erhöhen kann.

Selbst wenn eine ambitionierte Steuerreform umgesetzt und der Steuertarif auf Räder gestellt wären, gibt es noch einen wichtigen offenen Punkt: die Sozialversicherung. Sie belastet den Faktor Arbeit für die geringeren oder mittleren Einkommen deutlich stärker, als es die Steuer tut. Das lässt sich sehr schnell an einem Beispiel ablesen. Stellen wir uns vor, Martin Müller entscheidet sich dafür, künftig Teilzeit zu arbeiten. Aktuell verdient er 3.500 Euro monatlich, ziemlich genau das mittlere Vollzeiteinkommen eines Angestellten. Künftig wird er nur noch zu 60 Prozent angestellt sein, bei einem Verdienst von 2.100 Euro monatlich. Dann wird er fast um 70 Prozent weniger Lohnsteuer zahlen, aber nur um 40 Prozent weniger Sozialversicherungsbeiträge.

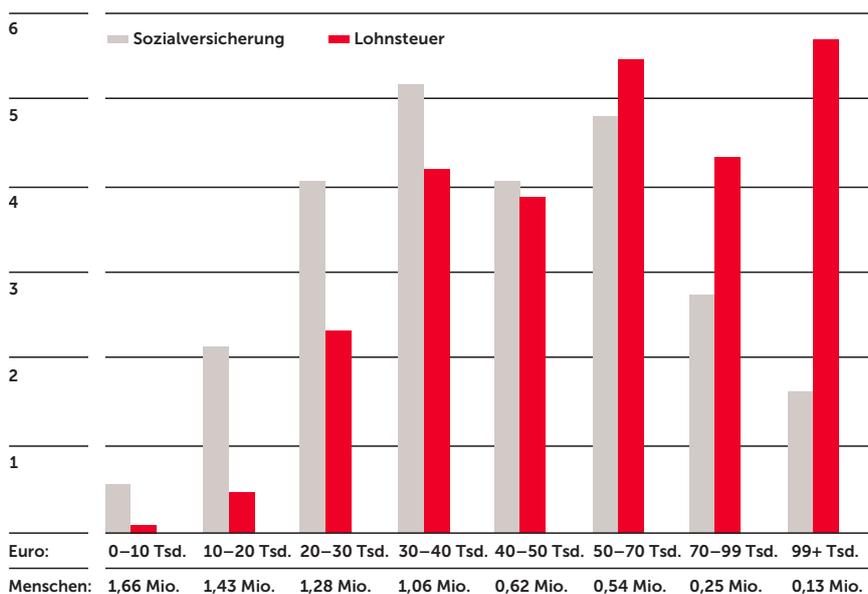
Wer die Belastung des Faktors Arbeit signifikant reduzieren möchte, kommt für große Einkommensgruppen in Österreich also kaum an der Sozialversicherung vorbei. Sie trägt wesentlich zu den gesamten Arbeitskosten bei. Im Vergleich mit anderen Industrienationen machen die

Sozialversicherungsbeiträge, die Arbeitnehmer und -geber abführen müssen, mit 14,5 Prozent der gesamten Wirtschaftsleistung einen deutlich höheren Anteil der Abgabenbelastung aus als im OECD-Schnitt (9,3 Prozent). Nur in Frankreich und Tschechien ist ihr Anteil höher.

Abb. 10: Welche Einkommensgruppen Sozialversicherungsbeiträge und Einkommensteuer zahlen

Sozialversicherungs- und Lohnsteueraufkommen

– nach Höhe der Jahresbruttobezüge*, in Milliarden Euro



Quelle: Statistik Austria (2017), eigene Berechnungen für 6,96 Millionen Arbeitnehmer und Pensionisten.
*Anmerkung: Ohne Dienstgeberbeiträge.

Tab. 5: Steuertarife im Rahmen einer zusätzlichen Sozialversicherungsreform

Ein Reformszenario für Steuern und Sozialversicherung (SV) der Agenda Austria

– bei Senkung der SV-Beitragssätze um 3 Prozentpunkte

Ab	Steuersatz
0 Euro	0 %
10.000 Euro	10 %
20.000 Euro	23 %
34.000 Euro	36 %
62.000 Euro	45 %
200.000 Euro	47 %
500.000 Euro	50 %

Quelle: Eigene Darstellung.

Anmerkung: Ohne begünstigtes 13. und 14. Gehalt.

Will die Politik insbesondere die Bezieher niedriger oder mittlerer Einkommen entlasten, dann sind die Einkommen- und Lohnsteuer dazu also weniger gut geeignet. Denn von den 4,5 Millionen Arbeitnehmern zahlen jene mit einem Bruttobezug von weniger als 20.000 Euro im Jahr zwar kaum Lohnsteuer, aber immerhin rund 2,7 Milliarden Euro an Sozialversicherungsbeiträgen. Bis zu einem Jahresbruttoeinkommen von 50.000 Euro macht die Sozialversicherung für die Arbeitnehmer einen höheren Beitrag aus als die Lohnsteuer. Berücksichtigt man die Dienstgeberbeiträge zusätzlich, ist dieser Anteil natürlich noch höher.

Was bringt nun eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge den Beschäftigten? Eine Senkung würde je Prozentpunkt nach unseren Berechnungen rund 1,8 Milliarden Euro bedeuten. Der Nettoeffekt ist kleiner (1,2 Milliarden Euro), weil geringere Sozialversicherungsbeiträge auch bedeuten, dass das zu versteuernde Einkommen und damit die Lohnsteuer steigt. Aktuell zahlen Arbeitnehmer zwischen 15,12 und 18,12 Prozent an Beiträgen zur Sozialversicherung, die Arbeitgeber zahlen 21,31 Prozent. Bereits 2018 wurden etwa die Arbeitslosenversicherungsbeiträge für Geringverdiener gesenkt, 2020 sollen die Krankenversicherungsbeiträge zur Entlastung des Faktors Arbeit reduziert werden. Die Agenda Austria hat berechnet, was eine deutliche Verringerung der Krankenversicherungsbeiträge um drei Prozentpunkte den Beschäftigten bringt.¹⁷ Die Nettoentlastung beträgt 3,5 Milliarden Euro.¹⁸

¹⁷ Eine derartige Beitragssenkung muss sicher nicht zu 100 Prozent aus dem Budget finanziert werden. Die aktuell laufende Reform der Sozialversicherungsträger wird auch gewisse Einsparungen bei den Krankenversicherungsbeiträgen ermöglichen.

¹⁸ Niedrigere Beiträge zur Krankenversicherung lassen die Bemessungsgrundlage zur Einkommensteuer und daher diese selbst steigen.

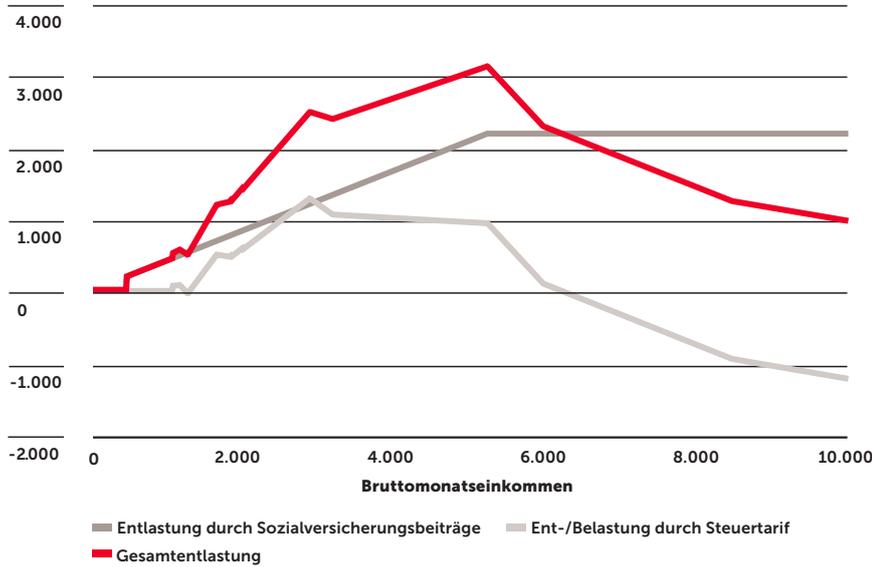
Will man nun im selben Ausmaß wie den auf den Seiten 17–19 vorgestellten Steuertarifen den Faktor Arbeit um rund 8,5 Milliarden Euro entlasten, dann würde das etwa zusätzlich zur Senkung der Krankenversicherungsbeiträge mit dem Steuertarif in Tabelle 5 geschehen. Dieser bringt zwar ungefähr dieselbe Entlastung wie der bereits gezeigte Tarif der Agenda Austria, allerdings verteilt sich diese Entlastung anders (wie Abbildung 11 zeigt), insbesondere weil der Spitzensteuersatz höher bleibt. Klarerweise werden die Steuern und Abgaben vor allem bei geringen bis mittleren Einkommen stärker gesenkt als im zuvor beschriebenen Tarifvorschlag. Beide Vorschläge aber führen dazu, dass den Arbeitnehmern und Selbstständigen netto deutlich mehr von ihrem Einkommen bleibt (siehe Abbildung 12). Eine deutliche Senkung der Krankenversicherungsbeiträge reduziert natürlich die Möglichkeit, die Steuern zu senken, solange die Ausgaben der Sozialversicherung nicht reduziert werden.

Die Sozialversicherung spielt für geringe oder mittlere Einkommen eine deutlich größere Rolle, als es die Steuer tut.

Abb. 11: Was der Vorschlag den Steuerzahlern bringt

Jährliche Entlastung eines Steuerzahlers im Reformvorschlag der Agenda Austria inkl. SV-Beitragsreduktion

– Entlastung in Euro pro Jahr

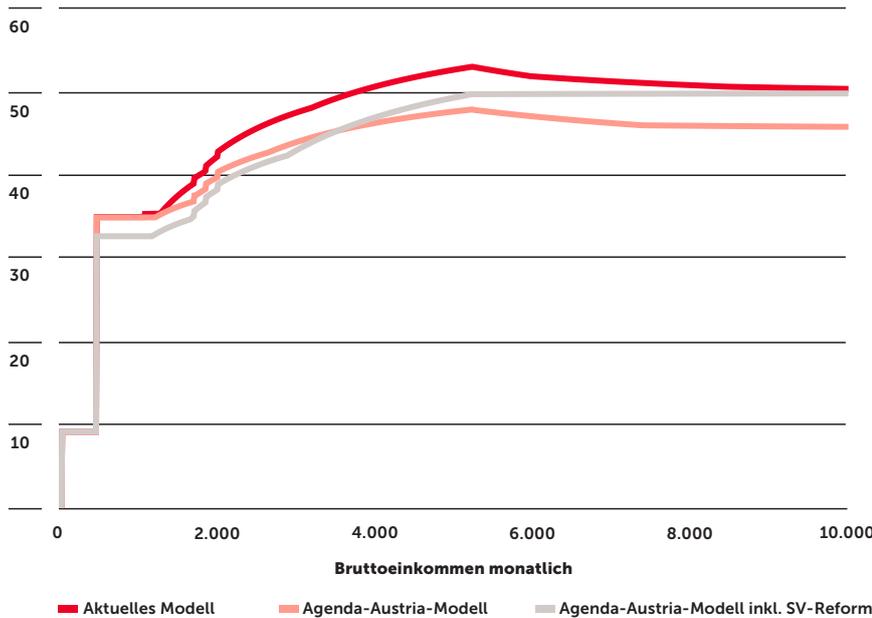


Quelle: Eigene Berechnungen, AUTAX (2017).

Abb. 12: Die Abgabenbelastung in den unterschiedlichen Modellen im Vergleich

Die Abgabenquoten der Modelle im Vergleich

– in Prozent der Arbeitskosten



Quelle: Eigene Berechnungen, AUTAX (2017).

Was Arbeitnehmer- und Arbeitgeber für die Sozialversicherung in Österreich zahlen, ist im Vergleich der Industrienationen jedenfalls sehr viel. Die Sozialversicherung ist auch im Vergleich zum gesamten Budget des Bundes gewachsen. Ihre Einnahmen summierten sich 2017 auf 61 Milliarden Euro. Weil aber die Sozialversicherungsbeiträge der Versicherten nicht ausreichen, muss das System auch noch aus dem allgemeinen Steuertopf querfinanziert werden. Insbesondere das Pensionssystem ist defizitär, weil die Auszahlungen an die Pensionisten deutlich über den eingezahlten Beiträgen liegen. Insgesamt wurden 2018 also 9,3 Milliarden Euro aus öffentlichen Mitteln bezuschusst.

Wenn man Geringverdiener signifikant entlasten möchte, ist das wohl nur möglich, indem die Sozialversicherungsbeiträge gesenkt werden und – ohne eine Reform im Sozialbereich – damit auch die Quersubventionierung des Systems durch Steuermittel erhöht wird.

WIE SICH MIT DEM STEUERSYSTEM WACHSTUM ANKURBELN LÄSST

Eine Steuersenkung soll nicht nur die Kaufkraft stärken, sondern auch das Wachstumspotenzial.

Selbst wenn die Entlastung offensiv ausfällt, die kalte Progression abgeschafft und die Sozialversicherungsbeiträge gesenkt würden, bleibt immer noch ein Thema. Denn man könnte fast meinen, der Finanzminister hält seine Steuerzahler für seltsame Wesen, die gerne bereit sind, mehr zu arbeiten, weil sie dann mehr Steuern zahlen können. Tatsächlich ist die Grenzbelastung für jeden zusätzlichen Euro im österreichischen System insbesondere in der Mittelschicht sehr hoch. Von einem zusätzlichen Euro an Arbeitskosten bleibt einem österreichischen Arbeitnehmer deutlich weniger übrig als in anderen Industrieländern.

Für den Wirtschaftsstandort sind das schlechte Nachrichten. Bereits heute suchen Unternehmen händeringend nach Fachkräften. In vielen Branchen herrscht ein akuter Mangel an gut ausgebildetem Personal. Die oft erhobene Forderung der EU-Kommission und anderer Institutionen, den Faktor Arbeit steuerlich zu entlasten, verhallte lange Zeit ungehört. Eine Reform könnte aber zur Entschärfung des

Fachkräftemangels beitragen. In einem Umfeld, in dem sich auch mehr Leistung verstärkt lohnt, sind die Anreize für Vollzeit- und Mehrarbeit höher.

Im aktuellen Abgabensystem liegt die Grenzbelastung jedes zusätzlichen Euros für den Durchschnittsverdiener bei 60 Prozent. In unserem „ambitionierten Szenario“ sinkt diese Quote auf maximal 50 Prozent. Es gibt somit keinen Euro mehr, der nicht mehrheitlich beim Steuerzahler bleibt. Das sollte ein Grundprinzip in einer freien Wirtschaftsordnung sein.

Es ist keinesfalls optimal, dass die Abgabenbelastung bereits bei mittleren Einkommen so hoch ist wie aktuell.¹⁹ Doch auch bei den Gut- und Besserverdienern würde unser Modelltarife mehr Netto vom Brutto lassen. Aktuelle Studien legen nahe, dass Innovationen und künftiges Wachstum ganz erheblich von Talenten und Fachkräften getragen sein werden, die zur Wertschöpfung und damit zum Wachstum beitragen werden. Das Steuersystem sollte dabei unterstützen, nicht behindern.

¹⁹ Vgl. Mirrlees (2011).

Tab. 6: Die Grenzbelastung im Vergleich

Die Grenzbelastung von Einkommen im OECD-Vergleich

– in Prozent der Arbeitskosten, bemessen am Durchschnittsverdiener
(2017, Single, Vollzeit, ganzjährig beschäftigt)

2/3 dessen Einkommens		Durchschnitts-verdiener		5/3 dessen Einkommens	
Frankreich	69,53	Belgien	66,42	Schweden	69,14
Belgien	65,46	Deutschland	60,46	Belgien	67,58
Österreich	55,84	Österreich	59,66	Italien	62,89
Deutschland	55,81	Italien	59,45	Frankreich	59,90
Italien	54,70	Frankreich	58,54	Portugal	58,69
Finnland	54,33	Finnland	55,57	Finnland	58,53
Niederlande	51,62	Luxemburg	54,23	Griechenland	56,34
Portugal	51,11	Irland	53,95	Dänemark	55,79
Tschechien	48,58	Niederlande	51,62	Slowenien	55,72
Griechenland	47,61	Portugal	51,11	Spanien	54,15
Slowakei	46,43	Slowenien	51,02	Irland	53,95
Ungarn	46,15	Griechenland	49,09	Luxemburg	52,89
Schweden	45,89	Schweden	48,65	Niederlande	52,27
Luxemburg	45,78	Tschechien	48,58	UK	49,03
Spanien	44,63	Spanien	48,31	Tschechien	48,58
Slowenien	43,64	Slowakei	46,43	OECD	47,19
OECD	41,71	Ungarn	46,15	Slowakei	46,43
Estland	41,17	OECD	44,73	Ungarn	46,15
UK	40,25	Dänemark	42,03	Deutschland	44,16
Dänemark	39,68	Estland	41,17	Estland	41,17
Polen	37,01	UK	40,25	Österreich	41,04
Irland	35,89	Polen	37,01	Polen	37,01
Schweiz	27,45	Schweiz	27,41	Schweiz	35,23

Quelle: OECD (2018).

So zeigt eine Untersuchung des Ökonomen Charles Jones, dass in einer „Welt der Ideen“, in der spezialisierte, kreative Fachkräfte zum künftigen Wirtschaftswachstum beitragen, der Spitzensteuersatz deutlich niedriger sein sollte, als lange Zeit in der ökonomischen Standardliteratur behauptet.²⁰ Wenn es also stimmt, dass erstens neue Ideen und Innovationen das Wirtschaftswachstum treiben, zweitens die Innovatoren mit einem Spitzengehalt entlohnt werden und drittens Innovation nur schlecht gezielt gefördert und unterstützt werden kann, dann sollte der Spitzensteuersatz deutlich geringer ausfallen.

Ein Steuersystem soll ausreichend ausgestattet sein, um die staatlichen Aufgaben zu finanzieren, doch sollte es insbesondere auch danach trachten, die Wirtschaftskraft zu erhöhen – und damit eben auch den möglicherweise zu verteilenden Kuchen zu vergrößern. In einer Welt der Innovationen und Ideen sind höhere Spitzensteuersätze als Symbolpolitik jedenfalls keine gute Idee.

²⁰ Jones (2018), vgl. Mirrlees (2011).



**MITARBEITER
AM GEWINN
BETEILIGEN
ALS STANDORT-
VORTEIL**



Österreich hat zwar einen starken Unternehmensstandort, doch die Mitarbeiter sind im internationalen Vergleich zu wenig am Gewinn oder am Kapital der Unternehmen beteiligt.

Das sollte sich ändern, auch Mitarbeiter von nicht börsennotierten Firmen sollten an den wirtschaftlich guten Jahren ihrer Arbeitgeber beteiligt werden. Das kann zu mehr Motivation und Leistung beitragen und stellt im Wettbewerb um Fachkräfte auch einen Vorteil dar.

Nach aktuellen Zahlen aus der Leistungs- und Strukturstatistik arbeiten rund 2,2 Millionen Menschen in Betrieben mit zehn oder mehr Beschäftigten. Rund zwei Drittel der Unternehmen haben im Zeitraum 2015 bis 2016 die Gewinnzone erreicht. Sie sollten die Möglichkeit bekommen, 3.000 Euro pro Mitarbeiter steuer- und sozialversicherungsfrei im Jahr auszuschütten. Würden das alle Unternehmen voll ausnützen, ergäbe das eine Beteiligung der Mitarbeiter im Ausmaß von maximal 4,4 Milliarden Euro, was eine deutliche Steigerung der Kaufkraft bedeuten würde. Dieses Geld soll eins zu eins als steuerfreie Gewinnbeteiligung an die Mitarbeiter ausgeschüttet werden, so wie das aktuell auch für die Ausgabe eigener Aktien an Mitarbeiter gehandhabt wird.

Realistisch betrachtet werden nicht alle Unternehmen eine derartige Erfolgsbeteiligung voll ausnützen. Im Vergleich zur Mitarbeiterkapitalbeteiligung, die aktuell nur eine steuerliche Entlastung von 25 Millionen Euro bringt, ergäbe aber die Verbreiterung der Möglichkeiten für Gewinnbeteiligungen eine deutlich größere Entlastung. Wenn jeder vierte Mitarbeiter von einer solchen Prämie profitiert, kommt es zu einer Steigerung der Kaufkraft über 1,1 Milliarden Euro.

Gewinnbeteiligungen tragen zu mehr Motivation und Leistung bei – und honorieren auch die Erfolge der Arbeit.

HANDLUNGS- EMPFEHLUNGEN

Der Faktor Arbeit sollte deutlich entlastet werden.

Dazu gehört mehr als nur die Rückgabe der kalten Progression der Vergangenheit. Wir haben in dieser Studie eine offensive Steuerreform präsentiert, in der eine wesentliche Vereinfachung des Steuerrechts und die allgemeine Senkung des Tarifs berücksichtigt ist. In unserem Modell bleiben einem Angestellten mit mittlerem Einkommen rund 3.000 Euro mehr im Jahr übrig. Bei den Geringverdienern werden die Steuern relativ am stärksten reduziert, bei den Fach- und Führungskräften ist die Steuersenkung absolut am größten. Die Entlastung insgesamt ist 8,4 Milliarden Euro schwer.

Wie dieses Vorhaben umzusetzen wäre, können Sie im Detail in unserem Vorschlag für ein neues Steuermodell ab Seite 17 nachlesen!

Das Einkommensteuergesetz 1988 muss massiv entrümpelt werden.

Die Bundesregierung sollte dafür eine Überprüfung aller Steuerausnahmen und Sonderbehandlungen nach ihrer Wirkung und ihrem Aufkommen hin untersuchen. Wir gehen davon aus, dass ein erheblicher Teil der Hunderten Ausnahmen, die das Einkommensteueraufkommen um rund ein Drittel senken, aufkommensneutral in den Tarif integriert werden sollten.

Leistung sollte belohnt werden.

Eine deutliche Senkung der Progression trägt dazu bei, Wachstum und Leistung stärker in den Mittelpunkt zu stellen und das Steuersystem effizienter zu machen. Insbesondere im Wettbewerb um Fachkräfte und Talente sollte das Steuerrecht damit von einer Hürde zu einem Vorteil für den Wirtschaftsstandort Österreich werden.

Die Lohn- und Einkommensteuer müssen nachhaltig gesenkt werden.

Dafür sollten die kalte Progression ehestmöglich abgeschafft und das Steuersystem „auf Räder“ gestellt werden. Wir plädieren dafür, dass der Finanzminister künftig zumindest auf die kalte Progression im engeren Sinn verzichten sollte, die Steuerstufen also jährlich mit der Inflation steigen. Das stärkt die Kaufkraft der Bevölkerung deutlich.

Mit Sozialversicherungsreformen auch jene entlasten, die keine Lohnsteuer zahlen.

Unabhängig davon, dass die Lohn- und Einkommensteuer nachhaltig gesenkt werden sollen, muss auch an den Schrauben der Sozialversicherung gedreht werden, um die Abgabenbelastung bei den niedrigen und mittleren Einkommen zu senken. Die Reform der Sozialversicherungsträger bietet ein geeignetes Zeitfenster, um die Einsparungen in Form geringerer Beiträge an die Versicherten weiterzugeben. Eine Senkung der Beiträge um drei Prozentpunkte würde eine Entlastung von rund 3,5 Milliarden Euro netto bringen. Allerdings sollte eine Senkung der Beiträge jedenfalls zusammen mit strukturellen Einsparungen und einer weitreichenden Tarifreform gedacht werden. Wie ein Steuertarif inklusive Senkung der Sozialversicherungsbeiträge aussehen könnte, finden Sie ab Seite 30.

Dienstgeberbeiträge vereinfachen und Abgaben klarer strukturieren.

Aktuell fungieren die Arbeitgeber als Steuereintreiber des Staates, sie müssen an verschiedene Behörden, von Finanzämtern über Krankenkassen bis zu Gemeinden, überweisen. Mit einer Zusammenführung der Dienstgeberbeiträge in einen einzigen Beitrag an eine zentrale staatliche Stelle soll die Lohnverrechnung vereinfacht werden. In einigen Bereichen aber ist es auch erforderlich, dass die Arbeitnehmer selbst – so wie etwa bei den ORF-Gebühren – überweisen. So ist etwa bei den Arbeiterkammerbeiträgen nicht nachvollziehbar, wieso diese wie ein offizieller Sozialversicherungsbeitrag entrichtet werden. Stattdessen sollten die Arbeitnehmer diese Umlage ähnlich wie eine Gebühr entrichten müssen.

Lohnnebenkosten senken.

Es ist unverständlich, wieso in Österreich als einzigem Land in der EU die Beiträge zum Familienlastenausgleichsfonds vom Faktor Arbeit abhängen. Das trägt dazu bei, dass die Differenz zwischen Nettolöhnen und Gesamtarbeitskosten in Österreich höher als anderswo ist.

LITERATUR

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

Budgetdienst (2018): Budgetäre Auswirkungen der kalten Progression. Anfragebeantwortung des Budgetdienstes, 19. März 2018.

Buehn, A., Schneider, F. (2016): Estimating the Size of the Shadow Economy: Methods, Problems and Open Questions. IZA DP No. 9820.

Bundesministerium für Finanzen (2014): Bericht der Steuerreformkommission.

Bundesregierung (2019): Beschlussprotokoll des 41. Ministerrates vom 11. Jänner 2019.

Christl, M., Kucsera, D., Köppl-Turyna, M. (2017): A Tax-Benefit Model for Austria (AUTAX): Work Incentives and Distributional Effects of the 2016 Tax Reform. International Journal of Microsimulation, 10 (2), 144–176.

Europäische Kommission (2018a): Taxation Trends in the European Union. 2018 Edition.

Europäische Kommission (2018b): Labour Taxation & Inclusive Growth. Discussion Paper 084.

Jones, C. (2018): Taxing Top Incomes in a World of Ideas. Stanford GSB, NBER.

Kucsera, D., Lorenz, H. (2016): Zur Kompensation der kalten Progression in Österreich. Wirtschaftsdienst, 10 (2016): 748–754.

McNabb, K. (2016): Tax structures and economic growth. Wider Working Paper, 148.

Mirrlees, J. A. et al. (2011): Tax by Design, Oxford University Press.

Rechnungshof (2018): Bericht des Rechnungshofes. Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht; Follow-up-Überprüfung. Reihe BUND 2018/4.

Impressum

Herausgegeben von der Denkfabrik



www.agenda-austria.at

Herausgeber

Dr. Franz Schellhorn

Autoren

Dr. Dénes Kucsera

Mag. Lukas Sustala

Redaktion & Koordination

Jean-Pierre Bednar, MSc.

Christoph Beranek, MSc.

Dr. Wolfgang Nagl

Konzept & Design

Rosebud

Lektorat

MMag.^a Judith Kreiner

Infografiken

Dominic Spitaler

April 2019

© Agenda Austria, Vereinigung für wissenschaftlichen Dialog und gesellschaftliche Erneuerung, Wien.

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung des Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechts.

Die Publikation verwendet allein aus Gründen der leichteren Lesbarkeit durchgängig die grammatikalisch männliche Form.

**„BEI EINER
STAATSQUOTE
VON 50%
BEGINNT DER
SOZIALISMUS“**

Helmut Kohl

AGENDA-AUSTRIA.AT