

Besteuerung in Österreich

Einschätzungen der Bevölkerung zur Steuer- und Abgabenbelastung vor dem Hintergrund einer öffentlichen verteilungspolitischen Debatte rund um eine Reform des Steuer- und Abgabensystems in Österreich

Harald Mahrer

1. Einführung

Zielsetzung des Forschungsprojektes der Julius Raab Stiftung im Jahr 2013 war es, die Einschätzungen der österreichischen Bevölkerung zur aktuellen Steuer- und Abgabenbelastung differenziert zu untersuchen. Ausgangspunkt des Projektes war die medial geführte politische Debatte rund um eine Reform des Steuer- und Abgabensystems im Vorfeld der Nationalratswahl 2013. Aktuelle politische Reformvorschläge zum Steuersystem bzw. zu steuerlichen Entlastungsinitiativen existieren in unterschiedlicher Granularität von allen politischen Parteien, wobei seit dem Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise und der einhergehenden Bankenkrise die steuerlichen Entlastungsüberlegungen primär mit einer Entlastung des Mittelstandes verbunden werden. In der medial getragenen Debatte stehen mehrheitlich Verteilungs- und Gerechtigkeitsfragen im Mittelpunkt, geknüpft an Reformen des Steuertarifs (z.B. durch Senkung des Eingangssteuersatzes) und an Überlegungen zur Gegenfinanzierung für die steuerliche Entlastung einkommensschwächerer Gruppen oder des Mittelstandes durch Steuererhöhungen (z.B. Grundsteuer) bzw. die Einführung oder Wiedereinführung vermögensbezogener Steuern (Vermögenssteuer, Erbschafts- und Schenkungssteuer, etc.). Die von den wissenschaftlichen Experten immer wieder ins Treffen gebrachten grundlegenden Systemfragen, die bei einer Steuerstrukturreform im Zentrum der Überlegungen stehen würden, wie beispielsweise Fragen der Transparenz, der volkswirtschaftlichen Effizienz, der Administrierbarkeit oder der Flexibilität werden öffentlich wenig bis kaum diskutiert.

2. Reformziele

Im Rahmen einer Expertenarbeitsgruppe, die sich auf Einladung der Julius Raab Stiftung von Dezember 2011 bis August 2012 mit Mittelfristzielen einer gesamthaften Steuerstrukturreform befasste, wurden folgende zentrale Zielsetzungen definiert:

- Komplettes Redesign des gesamten Steuer- und Abgabensystems inklusive einer damit verbundenen Reform des Sozialversicherungssystems innerhalb weniger Jahre, anstelle

wiederholter kleiner Teilreformen. Danach jedoch keine Veränderungen des Systems über einen längeren Zeitraum,

- Volle Systemtransparenz für die Bürger bzw. Steuerzahler,
- Abschaffung von Bagatell-Steuern und Fokussierung auf die Besteuerung von wenigen ökonomischen Größen (z.B. Einkommen und Konsum) bzw. die Überprüfung von Bagatell-Steuern auf ihre Lenkungs- bzw. Anreizwirkungen,
- Einrichtung einer zentralen „Staatskasse“ als Schnittstelle zwischen Bürger (Unternehmen) und Staat, über die alle Steuer- und Abgabenangelegenheiten von den Steuerzahlern abgewickelt werden können,
- Neuverteilung der Steuerlast auf Arbeits- und Nicht-Arbeitseinkommen auf Basis eines „Fairness“-Grundsatzes und damit Einführung einer gleichmäßigen Besteuerung und
- Wertanpassung (an die Inflation) aller Grenzwerte im Steuersystem (Abschaffung der kalten Progression).

Die Expertengruppe definierte neben den Wirkeffekten in Richtung Leistungs- und Verteilungsgerechtigkeit als Zielsetzungen für eine Steuerstrukturreform zusätzlich im Sinne der Förderung von Produktivitäts- und Beschäftigungswachstum folgende anstrebenswerte Ziele:

- Beseitigung von Eintrittsschranken für mehr Beschäftigung,
- Einleiten und langfristiges Sicherstellen von Lenkungseffekten zur Ressourcenschonung und
- Reform des Gesamtsystems im Kontext europäischer und internationaler Regelungen und Entwicklungen.

3. Forschungsfragen

Das Meinungsbild der österreichischen Bevölkerung ist entscheidender Faktor, um das real-politische Reformpotenzial hinsichtlich der oben formulierten Reformziele seriös einzuschätzen. Vor diesem Hintergrund wurden folgende Forschungsfragen definiert:

- Herrscht innerhalb der österreichischen Bevölkerung eine realistische Einschätzung der aktuellen Steuer- und Abgabenleistung – im Besonderen in Bezug auf die Verteilung auf unterschiedliche Einkommenssegmente – vor?
- Kann aus diesen Einschätzungen sowie aus den Erwartungen der österreichischen Bevölkerung an die Bundesregierung eine Bereitschaft zu Reformen im Steuer- und Abgabensystem im Sinne der von der Expertenarbeitsgruppe definierten Reformziele abgeleitet werden?

Zur Beantwortung dieser Forschungsfragen wurden neben einer grundlegenden Analyse der Steuer- und Abgabenstruktur in Österreich – im Besonderen hinsichtlich vermögensbezogener Steuern – zwei für die österreichische Gesamtbevölkerung ab 16 Jahren repräsentative österreichweite Umfragen durchgeführt. Sowohl durch das METIS Institut für ökonomische und politische Forschung (n=2.000) als auch durch die GfK Austria (n=1.000) wurden im Zeitraum März bzw. April 2013 konkrete Einschätzungen der Österreicherinnen und Österreicher in den Bereichen Einkommen und Steuerleistung erhoben.

4. Detaillierergebnisse im Überblick

Grundlegende Zahlen und Fakten:

- Die Österreicherinnen und Österreicher zahlten im

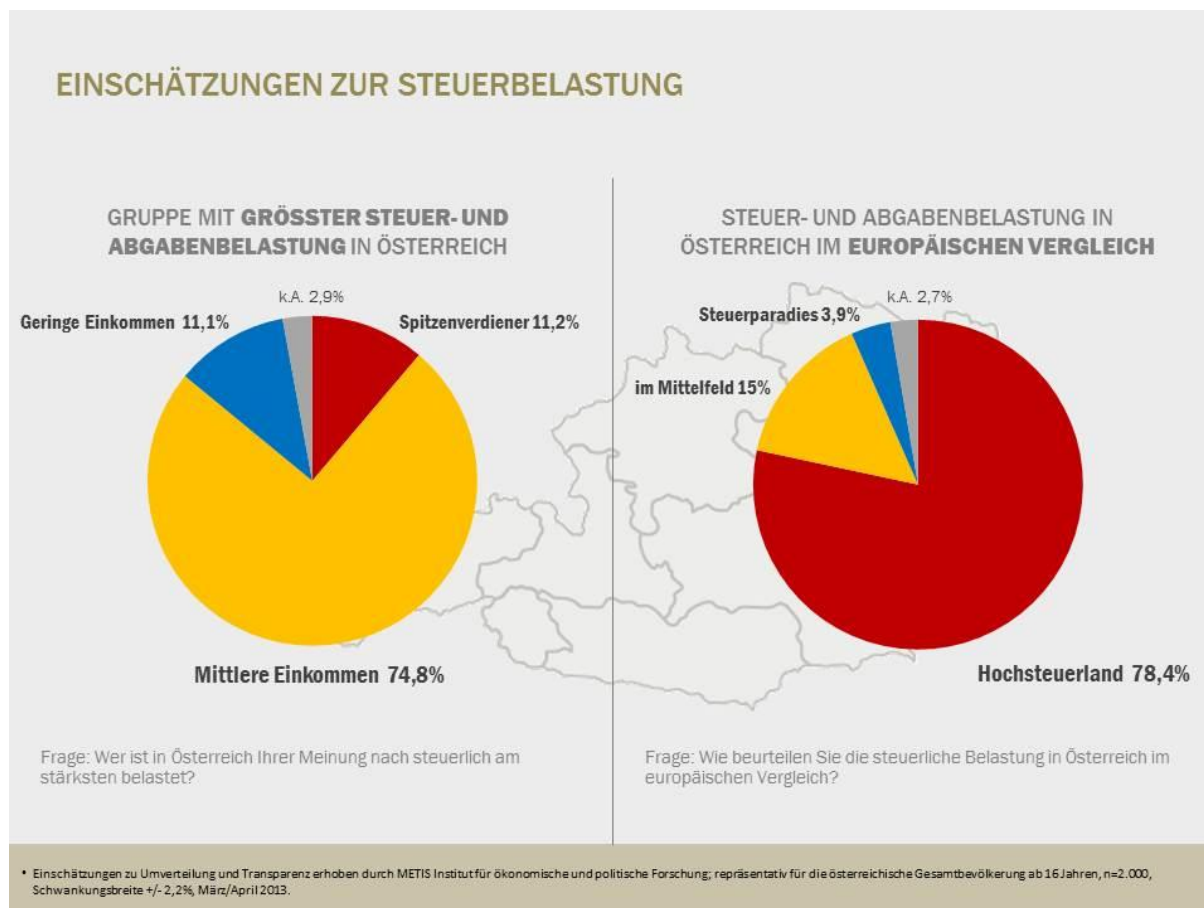
Jahr 2013 mehr als 137 Milliarden Euro (137.244.000.000) an Steuern und Abgaben (inklusive Sozialversicherungsbeiträgen) an den Staat und die öffentlichen Haushalte. Dies entspricht einer Steuer- und Abgabenquote von 45,4% des gesamten Bruttoinlandsproduktes (BIP).

- Eine Vermögenssteuer auf Eigentum wie Sparguthaben, Wertpapiere, Versicherungen, Immobilien (Häuser, Wohnungen, Grundstücke), Edelmetalle, Schmuck, Kunstgegenstände, Sammlungen (Briefmarken, usw.), Fahrzeuge, Betriebsausstattung (Maschinen, Anlagen, usw.) u.a. wurde 1994 abgeschafft. Im Jahr 1993 betrug das Vermögenssteueraufkommen ca. 612 Millionen Euro und wurde ca. 80% von Betrieben getragen.
- Die Erbschafts- und Schenkungssteuer wurde 2008 abgeschafft. 2007 betrug das Erbschafts- und Schenkungssteueraufkommen ca. 145 Millionen Euro.

Erhebungsergebnisse:

77,3 % der Befragten fühlen sich grundsätzlich zu hoch besteuert. 78,4 % sehen Österreich im europäischen Vergleich als Hochsteuerland und drei Viertel (74,8 %) der Österreicher schätzen, dass die mittleren Einkommen die größte Steuerlast tragen (vgl. Abbildung 1).

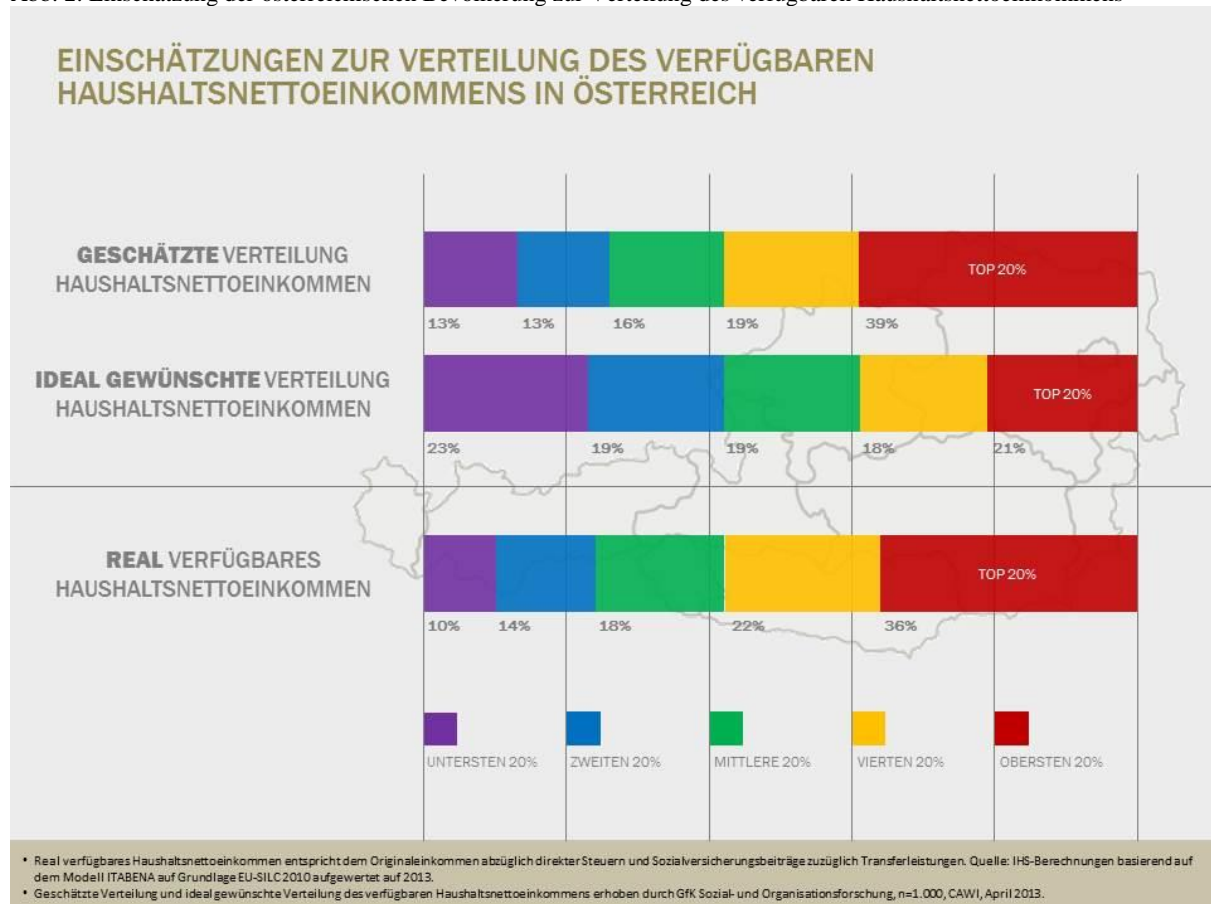
Abb. 1: Einschätzung zur Steuerbelastung in Österreich



Befragt nach ihrer Einschätzung zur Verteilung des Haushaltsnettoeinkommens auf die Einkommensquintile, liegt die Einschätzung der Österreicherinnen und Österreicher relativ nahe an der Realität (vgl. Abbildung 2). Die Schwankungen spielen sich jeweils im ein bis drei Prozent Bereich ab. So meinen die Befragten beispielsweise, dass die einkommensstärksten 20 % der Bevölkerung über 39 % des verfügbaren Haushaltsnettoeinkommens

verfügen, in der Realität sind dies allerdings nur 36 %. Auf ihre Idealvorstellung angesprochen, zeigt sich ein beinahe gleichverteiltes Bild. Allerdings plädiert die österreichische Bevölkerung für eine besonders hohe Verteilung hin zum schwächsten Einkommensquintil. Diesem sollte ihrer Meinung nach durch Umverteilung sogar mehr Einkommen zur Verfügung stehen – nämlich 23 % – als den restlichen vier Einkommensgruppen.

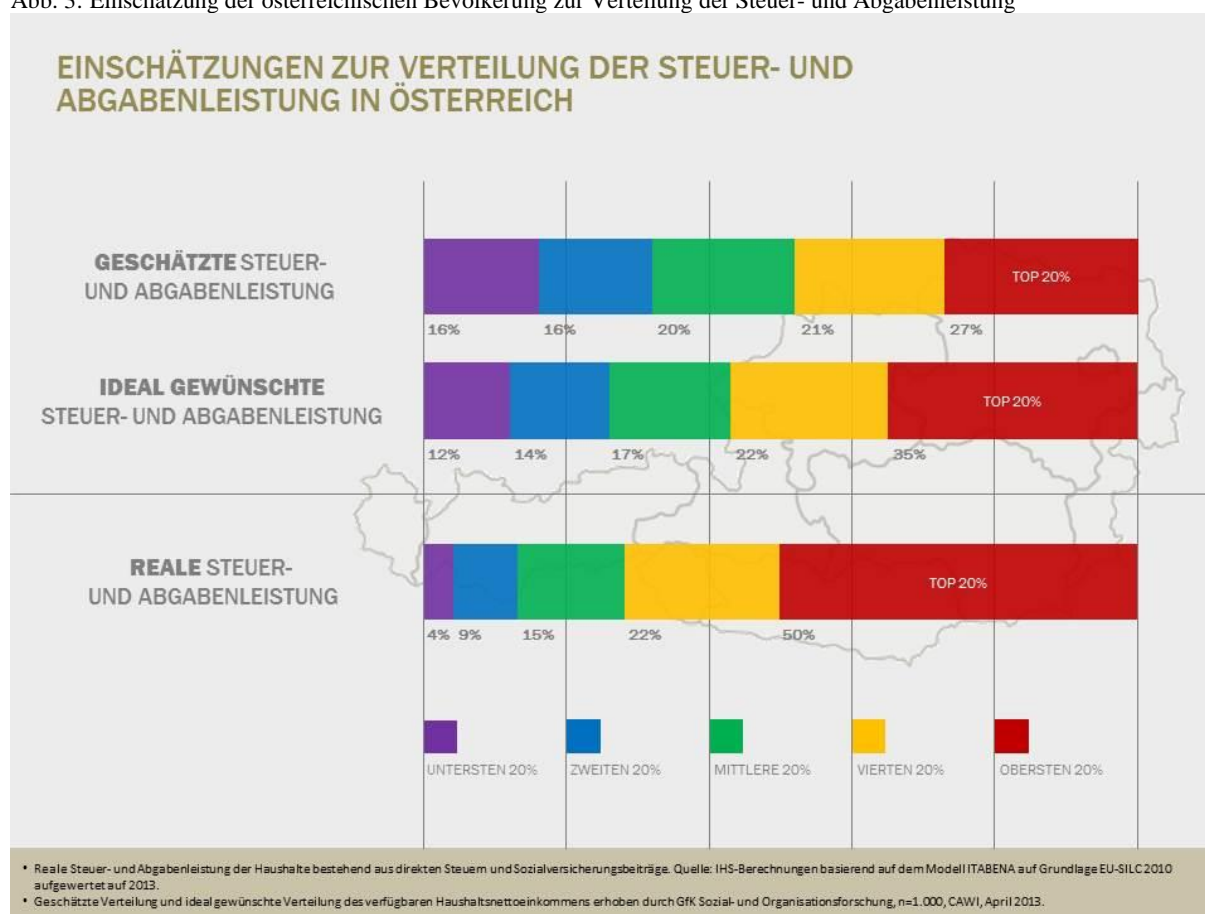
Abb. 2: Einschätzung der österreichischen Bevölkerung zur Verteilung des verfügbaren Haushaltsnettoeinkommens



Die Einschätzung der Österreicherinnen und Österreicher zur Steuer- und Abgabenleistung – wieder auf die fünf Einkommensquintile verteilt – differiert allerdings erheblich im Vergleich zur Realität – vor allem, was das einkommensstärkste und das einkommensschwächste Quintil betrifft (vgl. Abbildung 3). So meinen die Befragten, dass die einkommensstärkste Gruppe zu 27 % zum Steuer- und Abgabenaufkommen beiträgt. Real zahlen die oberen 20 % aber insgesamt 50 % in den

für die Verteilung zur Verfügung stehenden Topf ein. Die Realität übertrifft in diesem Bereich sogar die Idealvorstellung der österreichischen Bevölkerung um 15 Prozentpunkte. Im Vergleich dazu wird der Beitrag zur Steuer- bzw. Abgabenleistung der einkommensschwächsten Gruppe mit 16 % geschätzt. Als Ideal bezeichnen die Befragten einen Anteil von 12 %, tatsächlich zahlen die einkommensschwächsten Österreicher Steuern und Abgaben im Ausmaß von 4%.

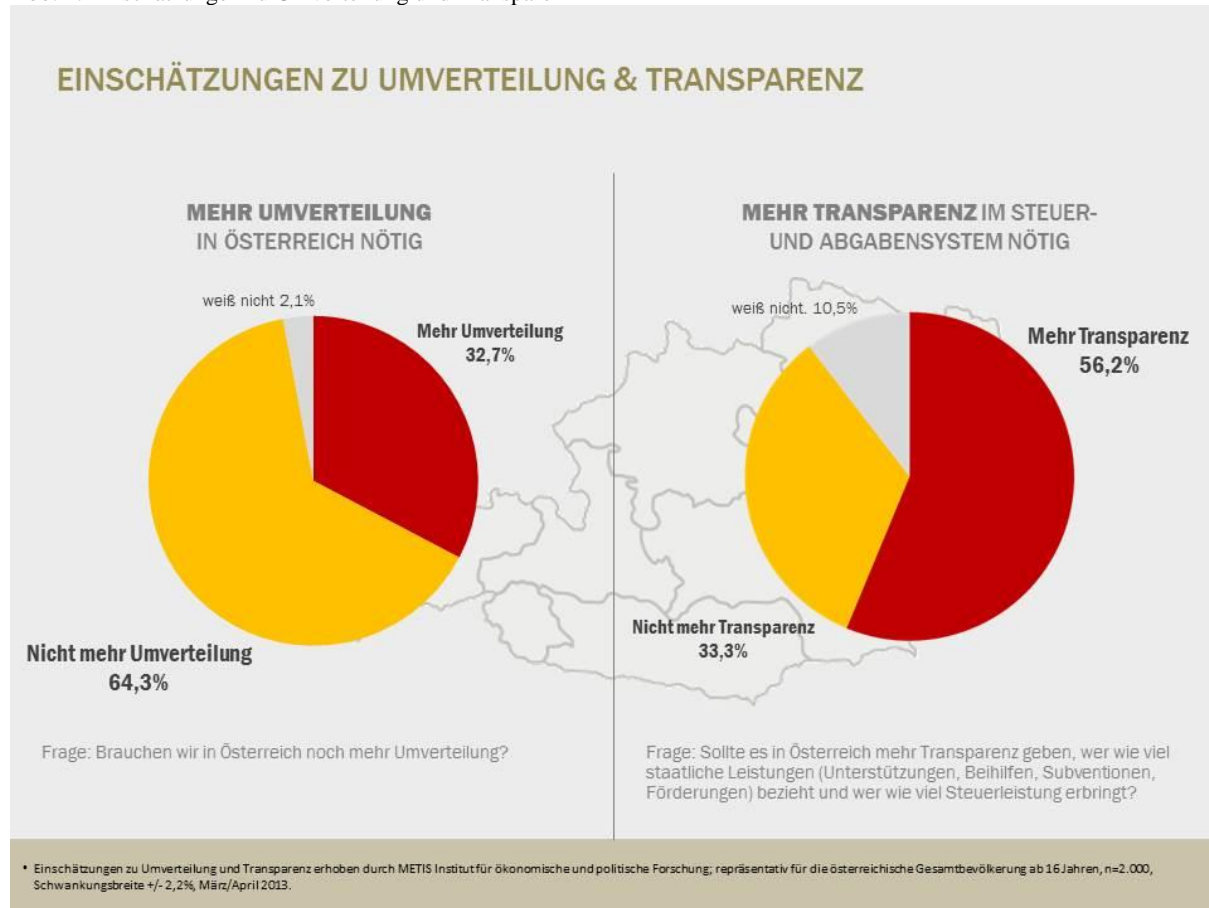
Abb. 3: Einschätzung der österreichischen Bevölkerung zur Verteilung der Steuer- und Abgabenleistung



Trotz der Fehleinschätzung bezüglich des tatsächlichen Niveaus an Umverteilung in Österreich spricht sich der Großteil der Bevölkerung grundsätzlich gegen mehr Umverteilung aus (64,3 %; vgl. Abbildung 4). Im Übrigen wünschen sich die Österreicherinnen und

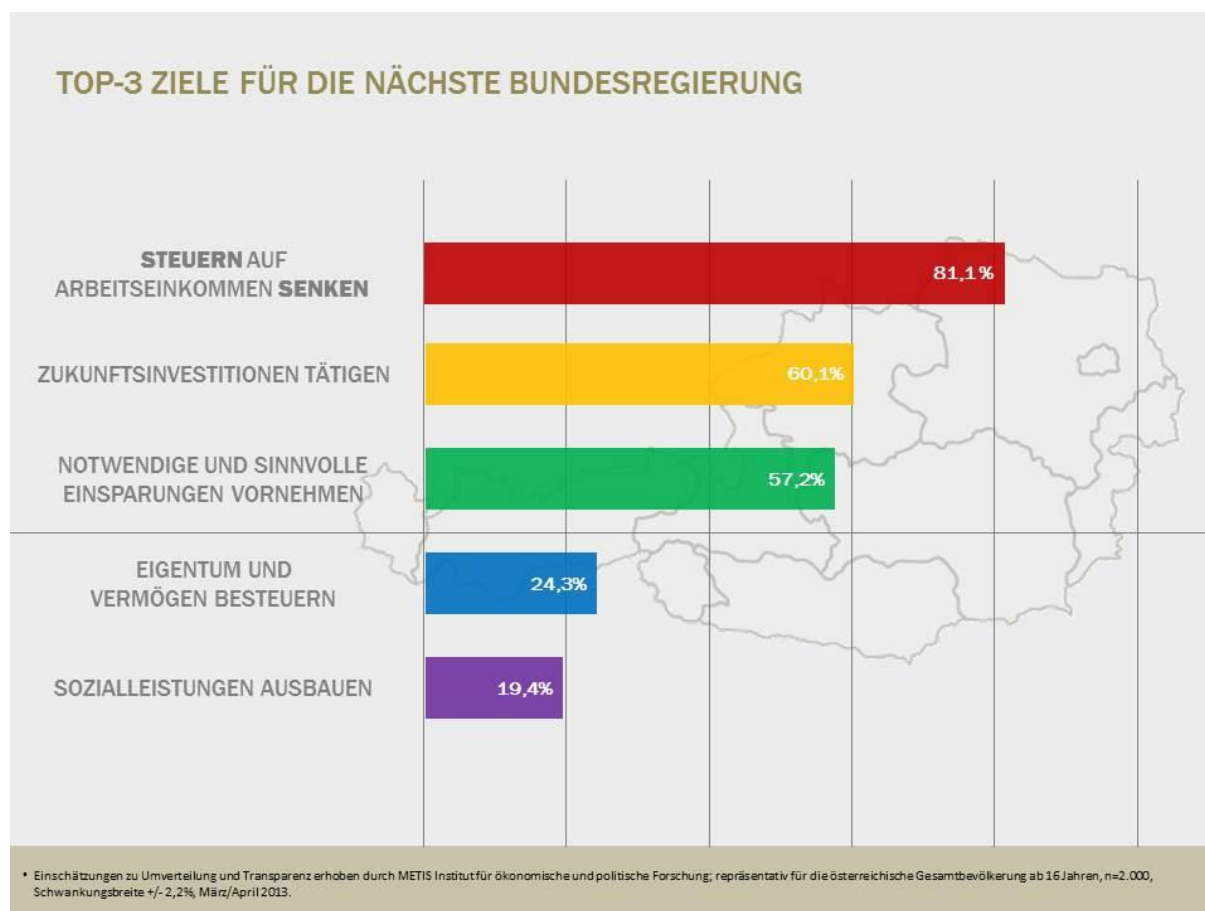
Österreicher prinzipiell mehr Transparenz in Sachen Transfersystem. Mehr als die Hälfte der Befragten (56,2 %) möchten mehr darüber wissen, wer in welchem Ausmaß staatliche Leistungen bezieht und wer wieviel Steuerleistung erbringt.

Abb. 4: Einschätzungen zu Umverteilung und Transparenz



Neben dem Wunsch nach mehr Transparenz hat die österreichische Bevölkerung noch weitere konkrete Forderungen an die Bundesregierung im Zusammenhang mit ihrer Einnahmen- und Ausgabenpolitik parat. Danach befragt, was die Top-3-Ziele der nächsten Regierung sein sollten, nennt die überwältigende Mehrheit (81,1 %) das Senken von Steuern auf Arbeitseinkommen. Sechs

von zehn der Befragten wünschen sich, dass die Regierung Zukunftsinvestitionen tätigt und 57,2 %, dass notwendige und sinnvolle Einsparungen vorgenommen werden. Für die Besteuerung von Eigentum und Vermögen plädieren nur 24,3 % und 19,4 % nennen den Ausbau von Sozialleistungen als Ziel.



5. Zusammenfassung

Einschätzung zur Steuer- und Abgabenbelastung:

Verfügt die österreichische Bevölkerung über eine recht realistische Einschätzung zur Verteilung der heimischen Haushaltseinkommen und trägt sie auch der Eindruck nicht, dass die mittleren Einkommen durchaus hohe Steuerlast zu tragen haben, ist ihnen das Ausmaß der Steuer- und Abgabenleistung aus dem einkommensstärksten Segment im hohen Ausmaß nicht bewusst. Die in der Öffentlichkeit propagierte Forderung nach einer hohen Besteuerung der obersten 20 % scheint in der Realität im Vergleich zur Einschätzung ausreichend erfüllt, vor allem da tatsächlich bereits die Idealvorstellungen übertroffen werden. Anhaltende Rufe nach zusätzlicher Beitragsleistung scheinen der Fehleinschätzung der aktuellen Situation geschuldet zu sein. Volle Systemtransparenz einerseits sowie transparente Kommunikation der Umverteilung (wer zahlt wie viel wofür, wer bekommt wie viel von wo) könnten diesem Zustand Abhilfe schaffen.

Status quo der Reformbereitschaft:

In der Tat fordert der Großteil der österreichischen Bevölkerung mehr Transparenz im Steuer- und Abgabensystem von der Bundesregierung ein. Dieses Signal könnte als positive Grundstimmung hinsichtlich eines Redesigns des Steuer- und

Abgabensystems, einer vollen Systemtransparenz sowie der Einrichtung einer zentralen „Staatskasse“ verstanden werden.

Grundsätzlich schätzt man das Niveau der Steuerbelastung als sehr hoch (sowohl auf individueller Ebene als auch im internationalen Vergleich) ein und bezeichnet das Ausmaß an Umverteilung als ausreichend. Daher distanziert man sich etwa von Eigentums- und Vermögenssteuern und vom weiteren Ausbau von Sozialleistungen. Von der Regierung erwartet man sich stärker als bisher, dass an sinnvollen Stellen Einsparungen vorgenommen und vor allem Zukunftsinvestitionen getätigt werden. Ganz besonders groß ist der Wunsch nach einer Senkung auf Einkommen aus produktiver Arbeit, was dem Reformziel der Expertenarbeitsgruppe zur Neuverteilung der Steuerlast auf Arbeits- und Nicht-Arbeitseinkommen entspricht.

Sowohl aus den Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger als auch aus ihren (Fehl-)Einschätzungen kann insgesamt eine Bereitschaft zu den von der Expertengruppe konkret erarbeiteten Reformzielen abgeleitet werden. Die konkreten Maßnahmen in Sachen Transparenz, Systemvereinfachung und Neuverteilung der Steuerlast entsprechen den Untersuchungsergebnissen. Allerdings ist davon

auszugehen, dass die in den Studien erkannte Dissonanz zwischen Einschätzung bzw. Erwartung und Wirklichkeit nicht ohne intensive kommunikative Maßnahmen aufgelöst werden kann. Dafür ist ein gemeinsamer Schulterschluss der politischen Entscheidungsträger und Interessenvertreter im Sinne der Wünsche der Bürgerinnen und Bürger notwendig. Es braucht ihren Einsatz, um für dieses neue Bewusstsein in den unterschiedlichen Zielgruppen zu werben. Gerade im Hinblick auf die aktuell so schwierige haushaltspolitische Situation im öffentlichen Bereich, würden die angedachten strukturellen Veränderungen sowie die einkommensneutrale Neuverteilung der Steuerlast nach dem „Fairness“-Grundsatz wohl einen Meilenstein in der Geschichte der österreichischen Finanz- und Steuerpolitik darstellen.

Dr. Harald Mahrer ist Präsident der Julius Raab Stiftung sowie Präsident des Bundes gemeinnütziger Stiftungen. Der Unternehmer und politische Visionär studierte Betriebswirtschaft und promovierte an der Wirtschaftsuniversität Wien. Er forscht aktiv im Bereich Erneuerung der Demokratie und ist Autor zahlreicher Publikationen im Themenfeld Politik- und Demokratieentwicklung. Mahrer gründete den Thinktank demokratie.morgen und das METIS Institut für ökonomische und politische Forschung.