

ad TRACK 1 – Steuer- und Transfereerechtigkeit:

Mag. Karl Goldberg, Dr. Andreas Höferl

Reform der Vermögensbesteuerung in Österreich

Die „Österreichische Gesellschaft und Politikberatung und Politikentwicklung“ (ÖGPP) hat maßgebliche und mit Österreich vergleichbare Länder hinsichtlich ihrer Vermögensbesteuerung untersucht. Durch diese Untersuchung sollen Beispiele angewandter Vermögensbesteuerung gefunden werden, die in Österreich konstruktive Diskussionsimpulse hinsichtlich der geplanten Steuerreform 2009/2010 sein können.

Starkes Wachstum von Vermögen – sinkende Vermögensbesteuerung

Aufgrund der globalen Orientierung der Geldpolitik und der Liberalisierung der Finanzmärkte ab den 1970er Jahren hat das Wachstum der Finanzvermögen und der Einkommen daraus auch in Österreich bedeutend zugenommen. Die Geldvermögen sind in Österreich allein in den Jahren 1995 bis 2006 um 1.055,6 Mrd. € oder 234,3% von 785,9 auf zuletzt 1.841,4 Mrd. € und damit innerhalb von einem guten Jahrzehnt um fast das 1 ½-fache gestiegen. In Österreich existierten damit zuletzt Geldvermögen in der 7-fachen Höhe des jährlichen Bruttoinlandsproduktes. Andere Berechnungen, die auch Sachvermögen mit einbeziehen, reichen von 2.105 (Höferl/Pöchlhammer) bis 2.294 Mrd. € (Hahn/Magerl).

Die Orientierung auf die Finanzmärkte hatte auch makroökonomische Folgen: seit Beginn der 1980er Jahre blieb die Investitionsquote deutlich hinter der Gewinnquote zurück. Parallel zum Rückgang der Investitionsquote stieg die Arbeitslosigkeit und trotz des Anstiegs des Bruttoinlandsproduktes sank die bereinigte Lohnquote in Österreich (von knapp 73% 1978 auf 59% im Jahr 2002) deutlich.

Seit den 1980er Jahren sind auch Änderungen im Steueraufkommen feststellbar. Während in Österreich der Anteil der Steuern und Abgaben auf Erwerbseinkommen gemessen am BIP ebenso wie der Ertrag aus diesen Steuern beständig gestiegen ist (von 25,2% im Jahr 1980 auf 29,0% im Jahr 2005 gemessen am BIP), hat sich der Anteil aus vermögensbezogenen Steuern gemessen am BIP in diesem Zeitraum halbiert von 1,12 auf 0,55%, womit Österreich unter allen OECD-Staaten die geringste Vermögensbesteuerung aufweist und deutlich unter dem OECD-Durchschnitt (1,92%) liegt. Die insgesamt schwache Besteuerung der Gewinn- und Besitzeinkommen hat auch zur Folge, dass der Beitrag des Steuersystems zur Einkommens- und Vermögensumverteilung in Österreich sehr schwach ausgeprägt ist. Darüber hinaus erweist sich die hohe Konzentration von Vermögen auch als ökonomisch problematisch, als mit zunehmendem Einkommen die Konsumneigung und damit die Konsumquote abnehmen.

Internationaler Vergleich zeigt Trend zu stärkerer Vermögensbesteuerung

Der internationale Vergleich der Vermögensbesteuerung von 10 maßgeblichen Ländern zeigte eindeutig, dass es seit 1980 einen Trend zur stärkeren Vermögensbesteuerung gibt. In allen untersuchten Ländern – mit Ausnahme von Deutschland und Österreich – ist der Abgabenertrag aus vermögensbezogenen Steuern zum Teil sogar stark gestiegen (etwa in Frankreich, Luxemburg, Schweden und Spanien), und zwar nicht nur in absoluten Zahlen, sondern auch gemessen am Gesamtabgabenertrag wie auch am jeweiligen BIP. Auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung wirkt sich dies keineswegs negativ aus, im Gegenteil: selbst die Länder mit der höchsten Vermögensbesteuerung haben 2007 durchwegs ein gleich hohes und sogar höheres Wirtschaftswachstum als Österreich. Und vor allem haben sie allesamt eine weit höhere öffentliche Investitionsquote. Die mit Hilfe der Besteuerung von Vermögen erzielten Mittel werden u.a. dazu genutzt, den Herausforderungen an einen modernen Sozialstaat oder an die Förderung von Bildung, Forschung und Infrastruktur wirkungsvoll zu begegnen.

Die Länder mit dem stärksten Wachstum bei vermögensbezogenen Steuern sind zugleich Länder, in denen eine eigene Vermögensteuer existiert. Österreich und Deutschland – die Länder mit dem niedrigsten Ertrag an vermögensbezogenen Steuern – haben eine solche Mitte der 1990er Jahre abgeschafft. Andere Länder haben das Fehlen (Großbritannien und die USA) oder die Abschaffung (Finnland) einer eigenen Vermögensteuer durch andere vermögensbezogene Steuern (in der Regel eine hohe oder höhere Besteuerung immobilien Vermögens) kompensiert.

International üblich sind im Inventar vermögensbezogener Steuern Grundsteuern, die – mit Ausnahme von Luxemburg und der Schweiz – auch zu den wichtigsten, weil ertragreichsten vermögensbezogenen Steuern zählen. Ebenso üblich sind Vermögensverkehrssteuern, wobei solche auf Grunderwerb, Kapitalverkehr und Versicherungen meist die häufigsten und ertragreichsten sind (in Finnland ist allerdings die Börsenumsatzsteuer die ertragreichste in dieser Kategorie). Auch die Erbschafts- und Schenkungssteuer ist in den meisten Ländern ein fixer Bestandteil des Inventars vermögensbezogener Steuern. In Deutschland, Finnland und den USA zählt sie innerhalb der vermögensbezogenen Steuern sogar zu den ertragsreichsten Steuern. Österreich bildet neben Schweden und den USA, wo die Erbschafts- und Schenkungssteuer abgeschafft wurde oder wird, wiederum zur Ausnahme.

Finanzwissenschaft: Vermögenssteuern für Steuergerechtigkeit notwendig

Die (offizielle) finanzwissenschaftliche Rechtfertigung zur Einhebung von Steuern auf das Vermögen gründet sich zum einen auf steuersystematische Erklärungen im Sinne einer Ergänzung sowie einer Kontroll- und Nachholfunktion zur Einkommensteuer. Zum anderen folgt die Begründung für Vermögenssteuern auf Grundlage der Leistungsfähigkeitstheorie sowohl fundustheoretischen als auch auf dem Besitzargument aufbauenden Ansätzen.

Zur Sicherstellung einer gerechten Besteuerung müssen daher Einkommensteuern an den finanziellen Möglichkeiten der betroffenen steuerpflichtigen Personen orientiert sein, im gesamten Staatsgebiet für alle die gleiche Geltung haben und vor allem auch tatsächlich auf alle Formen von Einkommen Anwendung finden. Diese Ansprüche sind auch in den in der finanzwissenschaftlichen Literatur immer wiederkehrenden Neumark'schen ethisch-sozialpolitischen Prinzipien der Allgemeinheit, Gleichmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit zur Formulierung von allgemeinen Leitlinien der Besteuerung enthalten. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beschreibt das allseits anerkannte und (bisher) unwidersprochen akzeptierte Prinzip der Leistungsfähigkeit, wonach die Steuerlast je nach den individuellen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeiten der jeweiligen Wirtschaftssubjekte verteilt werden sollte.

Aus finanzwissenschaftlicher Perspektive bietet zur Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes neben dem Einkommen und dem Konsum im gleichen Maße das Vermögen einen wichtigen Indikator der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Soll die individuelle Steuerlast tatsächlich an der Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen anknüpfen, so scheint eine immer stärkere Nichtberücksichtigung von Vermögen als eigenständiges Steuerobjekt nicht einsichtig. Denn der Vorteil von Vermögen resultiert nicht einfach aus dessen bloßer Wertsteigerung, sondern das damit (potenziell) erzielbare (arbeitslose) Einkommen beruht gerade auf der Arbeit anderer. Sowohl das Leistungsfähigkeitsprinzip als auch der Grundsatz der Gleichmäßigkeit schließen die Forderung nach der horizontalen wie auch vertikalen Steuergerechtigkeit ein.

Es ist in diesem Zusammenhang auch nur schwer nachzuvollziehen, warum gerade die Besteuerung von arbeitslosen Einkommen vom Prinzip der progressiven Einkommensbesteuerung in der Regel abweicht und hohe Einkommen, die aus fremder Arbeit erzielt werden, zu einem geringeren Steuertarif erfasst werden, als es dem Spitzensteuersatz der normalen Einkommensteuer auf das Einkommen aus eigener Arbeit entspricht.

Reform der Erbschafts- und Schenkungssteuer in Österreich ist möglich

Ihre juristische Rechtfertigung erhält die Erbschafts- und Schenkungssteuer, indem sie die unentgeltliche Bereicherung und die hierdurch hervorgerufene Mehrung an Leistungsfähigkeit beim Erwerber/bei der Erwerberin erfasst. Durch die Erbschafts- und Schenkungssteuer wird den ErblInnen oder Beschenkten ein (geringer) Teil des ihnen unentgeltlich und ohne Arbeitsveräußerung zugewendeten Transfereinkommens genommen. Die Anzahl der Erbschaftssteuer relevanten Fälle betrug 2005 56.594, im Bereich der Schenkungssteuer waren es 30.295. Die effektive Durchschnittsbelastung mit Erbschafts- und Schenkungssteuer pro Fall wurde auf etwa 1.000 € errechnet. Aber 80% des gesamten Ertrages kommen von lediglich 6% der Fälle, was auf eine extrem hohe Vermögenskonzentration schließen lässt. Das Bundesfinanzgesetz 2008 veranschlagt die Einnahmen für 2007 und 2008 mit jeweils 135 Mio. €. Der Ertrag der Erbschafts- und Schenkungssteuer hat sich bislang relativ parallel zum Wachstum der Vermögen in Österreich entwickelt. Die erbschaftssteuerliche Bevorteilung großer Vermögen durch das Rechtsinstitut der Privatstiftung, die Freibetragsregelung bei Betriebsvermögen, aber auch die Befreiung endbesteueter Finanzanlagen und Wertpapiere von der Erbschafts- und Schenkungssteuer haben zur Folge, dass nicht nur die Zahl der in Österreich auftretenden Erbschafts- sowie Schenkungssteuerfälle, sondern gleichermaßen das Aufkommen aus dieser Steuer eher gering ist.

Würde die Erbschafts- und Schenkungssteuer abgeschafft werden, entstünde eine Besteuerungslücke, die auch den finanzwissenschaftlichen Besteuerungsgrundsätzen der Allgemeinheit, Gleichmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit widerspräche. Denn eine Abschaffung der Erbschafts- und Schenkungssteuer in Österreich wäre nicht nur in erster Linie eine Entlastung großer Vermögen. Eine steuerliche Bevorzugung dieser Transfereinkommen durch deren Nichtbelastung wäre in Hinblick auf das verfassungsrechtliche Gebot der Gleichbehandlung als bedenklich zu beurteilen. Der VfGH hält die Besteuerung mit Erbschafts- und Schenkungssteuer ausdrücklich nicht für verfassungswidrig, sondern die Berechnungsgrundlage „Einheitswert“ für immobilies Vermögen. Auch die vorgebrachten Einwände gegen die Besteuerung von Betriebsübergaben mit Erbschafts- und Schenkungssteuer halten einer genaueren Überprüfung nicht stand.

Der VfGH-Erkenntnis zufolge müsste für Liegenschaften also lediglich der gemeine Wert zur Bewertung herangezogen werden, um die Erbschafts- und Schenkungssteuer zu reparieren. Reformvorschläge wie jener der AK sehen zudem Freibeiträge für Durchschnittserbschaften vor. Eine Alternative zur Besteuerung unentgeltlicher Vermögensüberträge – sollte die Erbschafts- und Schenkungssteuer abgeschafft werden - böte den Vermögenszugang als Einkommen bei dem/der EmpfängerIn zu erfassen.

Die Heranziehung des Marktwertes für die Erbschafts- und Schenkungssteuer sowie Freibeiträge für sozial Schwächere ist jedenfalls keineswegs nur Theorie, sondern bereits Praxis in Finnland, Großbritannien und der Schweiz.

Besteuerung von Kapitalvermögen in Österreich ergänzen

In Österreich werden Kapitalvermögen nicht direkt erfasst, sondern ihre Erträge (mit der Kapitalertragsteuer) oder ihre Umsätze (mit den Kapitalverkehrssteuern wie der Gesellschaftssteuer). Sie machen mehr als die Hälfte aller vermögensbezogenen Steuern in Österreich aus. Aufgrund des Quellenabzugsverfahrens sind diese Einnahmen regelmäßig und exakt. Ihr Ertrag – großteils aus Zinsen - hat sich weitgehend parallel zum wachsenden Kapitalvermögen und zur Zinsentwicklung vergrößert.

Eine zweckmäßige Ergänzung könnte dieses Steuerinventar durch die vieldiskutierte und immer breitere politische Unterstützung findende „Tobin Tax“, eine Steuer auf Devisentransaktionen, erfahren.

Reformanstöße für Österreich könnten auch aus anderen Staaten kommen: Finnland und die USA unterwerfen Dividenden der Einkommensteuer. Aktienkursgewinne werden in Großbritannien besteuert. In der Schweiz gibt es eine gestaffelte Kapitalertragsteuer und

Finnland, Frankreich, die Schweiz sowie einzelne US-Bundesstaaten halten – im Gegensatz zu Österreich - an der Börsenumsatzsteuer fest.

Besteuerung des immobilien Vermögens in Österreich reformieren

Eine essenzielle Komponente des Liegenschaftsmarktes ist die Besteuerung des immobilien Vermögens. Steuern auf Liegenschaften sind ein wichtiger Bestandteil des modernen Steuersystems, an ihr Wirken werden verschiedene allokativen, distributiven wie auch fiskalischen Anforderungen geknüpft. Verteilungspolitisch orientierte Steuern auf das immobilien Vermögen sollen nicht nur den Immobilienmarkt flexibilisieren helfen und so die Preise für Liegenschaften senken, ein wesentlicher Beweggrund besteht in der Abschöpfung der leistungslosen Grundrente sowie allfälliger Spekulationsgewinne.

Steuern auf das immobilien Vermögen im engsten Sinn sind in Österreich die Grundsteuer, Bodenwertabgabe sowie die Grunderwerbsteuer. Sie machen einen erheblichen Teil der vermögensbezogenen Steuern aus, wobei die Grundsteuer und die Grunderwerbsteuer die mit Abstand wichtigsten sind. Die Bedeutung der Grundsteuer ist durch das Festhalten am Einheitswert als Bemessungsgrundlage und nur mäßigen Anpassungen tendenziell aber immer geringer geworden.

Neben einer dringend notwendigen Neufeststellung der Einheitswerte des land- und forstwirtschaftlichen Vermögens, des Grundvermögens sowie der Betriebsgrundstücke ist eine Umstellung auf ein EDV unterstütztes Einheitswertverfahren bei gleichzeitiger Verkürzung der Intervalle sicherlich unumgänglich. Das Erfordernis zur Zuhilfenahme der EDV trifft auch die Erfassung und Führung der Kaufpreissammlung für die Ermittlung der Bodenwerte. Weitere Maßnahmen betreffen die Überarbeitung der Bodenwert-Richtlinien oder die Überarbeitung der Gebäudedurchschnittspreise in der Anlage zum Bewertungsgesetz. Desgleichen wäre das Ertragswertverfahren, das bei der Bewertung der land- und forstwirtschaftlichen Vermögens Anwendung findet, grundsätzlich zu überdenken.

Weitergehende Reformvorschläge schlagen einen Planwertausgleich vor, der lediglich Wertzuwächse der Besteuerung unterzieht, die durch Widmungs- und Bbauungspläne sowie Infrastrukturmaßnahmen der öffentlichen Hand hervorgerufen werden. Eine weitere Alternative wäre eine Bodenflächensteuer, die allein auf die Grundstücksfläche als Bemessungsgrundlage abstellt. Wiederum ein anderer Vorschlag ist das Modell einer Flächennutzungssteuer. Denkbar sind auch pauschale Werterhöhungen des Einheitswertes, oder die Festsetzung der Grundsteuer als Verrechnungssteuer aufgrund des Immobilienpreisindex oder des Immobilienpreisspiegels. Möglich ist aber auch, die Grundsteuer aufgrund des Wertes der letzten Transaktion festzusetzen. Für die Grunderwerbsteuer bietet sich als Reformmöglichkeit ihre Integration in die Umsatzbesteuerung oder ihr Ersatz durch eine Bodenwertzuwachssteuer an.

Anregungen für die heimische Diskussion können wiederum andere Staaten liefern: England und Wales heben eine Grundsteuer nur auf betrieblich genutzten Grund ein. Großbritannien und Schweden passen die Grundsteuer jährlich an die Inflation an. Spanien hebt eine kommunale Wertzuwachssteuer auf Grund und Boden ein. Spanien befreit auch Wohnungen und Grundstücke bis zu einem gewissen Wert gänzlich von der Grund- und Vermögensteuer. In Großbritannien, der Schweiz und Schweden werden Grundstücksverkaufsgewinne besteuert. Schließlich haben einige Schweizer Kantone eine progressiv gestaltete Grunderwerbsteuer.

Vermögensteuer NEU diskutieren

Die Vermögensbesteuerung ist in Österreich durch diverse Steuerreformen drastisch geschwächt worden. Die Entwicklung wurde durch die seit 1994 geschaffene Möglichkeit zur Errichtung von Privatstiftungen noch zusätzlich verstärkt. Mit der Vermögensteuer wird im Allgemeinen die allgemeine persönliche Vermögensteuer begriffen. Im Unterschied zu anderen vermögensbezogenen Steuern berücksichtigt die persönliche allgemeine Vermögensteuer die individuellen Verhältnisse der zu besteuerten VermögensbesitzerInnen. Der Abzug von Schulden auf das Vermögen ist zulässig, die

Entrichtung der Steuer soll aus den laufenden Vermögenserträgen möglich sein. Im Prinzip handelt es sich bei der Vermögensteuer um eine Kapitaleinkommensteuer, die – sofern ihr tatsächlich aktuelle, an den Verkehrswerten orientierte Vermögenswerte zugrunde liegen – im Gegensatz zur Einkommensteuer ebenso nicht realisierte Wertzuwächse erfasst und besteuert. Kontroll- und Nachholfunktionen sind weitere steuersystematische Ergänzungen, die für eine Vermögensteuer ins Treffen geführt werden. Andere Begründungen, die von der Rechts- und der Finanzwissenschaft für die Einhebung einer eigenständigen Steuer auf das gesamte Vermögen angeführt werden, ergeben sich aus dem Bekenntnis zur Belastungsgerechtigkeit des Steuersystems. Hierzu zählen die geforderte Einhaltung des Äquivalenzgedankens sowie vor allem das Prinzip der Leistungsfähigkeit. Schließlich sprechen wie bereits im Falle der Besteuerung des immobilien Vermögens mit speziellen vermögensbezogenen Steuern, auch alloktionstheoretische Überlegungen für eine eigene Vermögensteuer.

Das Problem der 1994 in Österreich abgeschafften Vermögensteuer lag zum einen darin, dass aufgrund der Anonymität des Geldvermögens dieses nur selten in die Vermögensteuererklärung fand. Zum anderen gingen aufgrund der Defizite der Einheitsbewertung Grundvermögen, land- und forstwirtschaftliche Vermögen und schließlich Betriebsvermögen nur unterbewertet in die Bemessungsgrundlage zur Vermögensteuer ein.

Eine Vermögensteuer NEU schlägt etwa Schulmeister vor: danach sollen alle Vermögensarten gleichmäßig und zu Marktpreisen erfasst und mit einem einheitlichen Tarif von 0,5% besteuert werden. Durch die Kombination mit einem Freibetrag sowie aufgrund der Geltung des Individualsteuerprinzips wirkt die Steuer indirekt über den Verlauf des effektiven Steuersatzes leicht progressiv. Konsequenterweise würde die Grundsteuer abgeschafft, um keine Doppelbesteuerung zu verursachen. Zudem wird durch die Ausgestaltung der Vermögensteuer nur der Besitz, nicht aber die Bildung von Vermögen besteuert. Das niederländische Modell dagegen sieht eine Besteuerung der Vermögenserträge im Wege einer Sollertragsteuer vor, die in das reformierte niederländische Einkommensteuersystem integriert ist.

Mag. Karl Goldberg ist Autor der ÖGPP-Studie „Vermögensbesteuerung – Ein internationaler Vergleich“, Wien 2007 (noch nicht veröffentlicht)

Dr. Andreas Höferl ist Generalsekretär und wissenschaftlicher Leiter der Öst. Gesell. für Politikberatung und Politikentwicklung (ÖGPP)

Rückfragehinweise:

Öst. Gesell. für Politikberatung und Politikentwicklung

1230 Wien, Gregorygasse 21-27/7/1

www.politikberatung.or.at

office@politikberatung.or.at