

# 15. Alternative Finanzierungsformen der sozialen Sicherheit

Alois Guger  
Käthe Knittler  
Markus Marterbauer  
Margit Schratzenstaller  
Ewald Walterskirchen

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

## Inhaltsverzeichnis

<b>15.1.</b>	<b>Einführung in die Problemstellung</b> .....	<b>220</b>
<b>15.2.</b>	<b>Zielsetzung und Aufbau der Studie</b> .....	<b>221</b>
<b>15.3.</b>	<b>Reformansätze in der Beitragsfinanzierung der Sozialversicherung</b> .....	<b>222</b>
15.3.1.	Probleme der Beitragsfinanzierung – Aushöhlung der Beitragsgrundlage .....	222
15.3.2.	Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage – Absenkung der Beitragssätze .....	223
15.3.3.	Ausweitung der Beitragsgrundlage auf alle Einkunftsarten .....	224
15.3.4.	Steuerliche Absetzbarkeit der Kranken- und Arbeitslosenversicherungsbeiträge .....	225
<b>15.4.</b>	<b>Umbasierung der Arbeitgeberbeiträge auf eine Wertschöpfungsabgabe</b> .....	<b>226</b>
15.4.1.	Wie hoch müsste eine Wertschöpfungsabgabe sein, um gleich hohe Einnahmen wie die Arbeitgeberbeiträge zu bringen? .....	227
15.4.2.	Größere finanzielle Stabilität und langfristige Ergiebigkeit der Wertschöpfungsabgabe .....	227
15.4.3.	Verschiebung der Abgabenbelastung zwischen den Branchen .....	227
<b>15.5.</b>	<b>Steuerfinanzierung der Sozialsysteme</b> .....	<b>230</b>
15.5.1.	Steuern auf die Einkommensentstehung .....	230
15.5.2.	Verbrauchssteuern .....	231
15.5.3.	Steuern auf das Vermögen .....	232

## 15. Alternative Finanzierungsformen der sozialen Sicherheit

### 15.1. Einführung in die Problemstellung

Seit rund einem Vierteljahrhundert befinden sich Wirtschaft und Gesellschaft in einem beschleunigten Wandel, der ökonomisch von zunehmender Globalisierung sowie raschen technologischen Veränderungen und gesellschaftspolitisch von zunehmender Individualisierung gekennzeichnet ist. Diese Entwicklung hat nicht nur auf den Arbeitsmarkt langfristige strukturelle Auswirkungen, sondern auch auf die Institutionen des Sozialstaates. Insbesondere für die Sozialsysteme der kontinentalen Wohlfahrtsstaaten, zu denen auch Österreich zählt, ergibt sich daraus erheblicher Reformbedarf. Sie basieren überwiegend auf dem Bismarck'schen Sozialversicherungssystem, das durch eine starke Erwerbszentrierung der sozialen Absicherung gekennzeichnet ist.

Dieses System der sozialen Absicherung orientiert sich am Gesellschaftsmodell der klassischen Industriegesellschaft und ist auf voll erwerbstätige männliche Alleinverdiener („male-bread-winner model“) abgestimmt. Sowohl die individuellen Anspruchsvoraussetzungen als auch die Finanzierung des Systems stehen in engem Zusammenhang mit dem Erwerbssystem. Das bedeutet:

- Wer voll erwerbstätig ist oder mit einer voll erwerbstätigen Person zusammenlebt, ist gut abgesichert. Wer im Erwerbsleben nicht, zu kurz oder nur am Rande Fuß fassen kann, weil er behindert, krank, zu wenig qualifiziert ist oder Betreuungspflichten nachkommen muss (insbesondere als alleinerziehender Elternteil), ist nur unzureichend versorgt und im stärkeren Ausmaß von Armut bedroht.
- Die Finanzlage des Systems schwankt stark mit den das Erwerbssystem betreffenden und beeinflussenden konjunkturellen und strukturellen Entwicklungen wie Arbeitslosigkeit, Stagnation der Erwerbseinkommen, Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung und niedrig entlohnter Dienstleistungen auf Kosten von Hochlohnbranchen.

Der langfristige ökonomische und gesellschaftliche Wandel bringt zum einen größere Flexibilitätsanforderungen mit sich, auf die das beste-

hende Sozialversicherungssystem nur unzureichend vorbereitet ist und daher ungenügend sozialen Schutz gewährt, denn:

- auf dem Arbeitsmarkt werden die Erwerbsbiographien weniger linear und die Beschäftigungsverhältnisse instabiler und atypischer und
- im gesellschaftlichen Leben werden die Partnerbeziehungen fragiler und die Familienmuster vielfältiger.

Zum anderen gingen die Wachstumsschwäche in Europa und der weiter anhaltende Strukturwandel mit Beschäftigungseinbußen (in einigen Branchen mit steigender Arbeitslosigkeit) und einem markanten Umverteilungsprozess zwischen Kapital und Arbeit einher. Dieser schlug sich in ganz Europa in einem deutlichen Rückgang der Lohnquote und einer entsprechend mäßigen Entwicklung der Beitragseinnahmen in den erwerbszentrierten Sozialversicherungssystemen vom Bismarck'schen Typ nieder, während die Vermögenseinkommen, die keiner Beitragspflicht unterliegen, erheblich expandierten.

Neben dem zentralen Finanzierungsaspekt stehen verteilungs- und beschäftigungspolitische Gesichtspunkte im Zentrum der ökonomischen Überlegungen für eine aufgabenadäquate Finanzierung der Sozialsysteme (Schmähl, 2006). Im Falle einer deutlich erkennbaren Leistungs-Gegenleistungs-Beziehung wird in der ökonomische Diskussion die Beitragsfinanzierung im Großen und Ganzen als aufgabenadäquate Finanzierung mit geringen negativen ökonomischen Folgen eingeschätzt. Bei paritätischer Beitragsgestaltung werden wohl die Lohnnebenkosten erhöht, auf Seite der Versicherten treten aber aufgrund des direkten Bezugs zur Gegenleistung kaum negative Leistungsanreize auf.

Die Beitragsorientierung greift in dem Maße zu kurz, in dem interpersonelle Umverteilungsziele zwischen verschiedenen Einkommensgruppen – aber auch in Form der beitragsfreien Mitversicherung oder der Berücksichtigung beitragsfreier Ver-

sicherungszeiten – angestrebt werden: Zum einen beschränkt sich die Umverteilungslast nur auf den Kreis der Versichertengemeinschaft und zum anderen nur auf deren beitragspflichtige Lohn- bzw. Erwerbseinkommen bis zur Höchstbeitragsgrenze. Dies widerspricht dem Prinzip der fiskalischen Leistungsfähigkeit in der Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben und hat negative makroökonomische und beschäftigungspolitische Folgen. In der ökonomischen Diskussion wird daher für Systeme mit ausgeprägten Umverteilungszielen oder bei fehlendem Bezug zwischen Finanzierungsbeitrag und Gegenleistung eher die Steuerfinanzierung als aufgabenadäquat angesehen. Die fehlende Beziehung zwischen der Höhe des Finanzierungsbeitrags und der Leistung führt im Falle der Krankenversicherung zur Forderung nach einem Pauschalprämiensystem nach dem Muster der privaten Versicherungssysteme; allerdings sind damit ausgesprochen regressive Verteilungswirkungen verbunden, sodass sie zusätzliche Umverteilungsmechanismen erfordern.

Aus makroökonomischer Perspektive dämpfen sowohl die Beitragsfinanzierung in der gegenwärtigen Form als auch die pauschale Prämienfinanzierung durch die regressive Verteilungswirkung die gesamtwirtschaftliche Nachfrage; die Beitragsfinanzierung verteuert zusätzlich den Faktor Arbeit. Eine Umfinanzierung in Form einer Entlastung des Faktors Arbeit durch einen höheren Anteil steuerlicher – vorrangig erwerbsunabhängiger – Finanzierungsformen lässt positive Beschäftigungseffekte erwarten und könnte mit verteilungspolitisch und ökologisch erwünschten Anreizen verbunden werden.

Neben der sich abzeichnenden schwächeren individuellen Absicherung ergeben sich daher aus dem – auch für Österreich charakteristischen – starken Erwerbsbezug der Sozialsysteme strukturelle Finanzierungs- und Beschäftigungsprobleme; schließlich werden in Österreich rund zwei Drittel der Ausgaben für soziale Sicherheit über Beiträge auf die Erwerbseinkommen finanziert.

### 15.2. Zielsetzung und Aufbau der Studie

---

Das Ziel dieser Studie besteht zum einen in der Analyse der bestehenden Finanzierung der Systeme der sozialen Sicherheit in Österreich, zum anderen im Aufzeigen alternativer Finanzierungsformen, die sowohl den sich abzeichnenden strukturellen Änderungen in Arbeitswelt und Gesellschaft als auch den Veränderungen in den Finanzierungsgrundlagen Rechnung tragen können. Die Arbeit konzentriert sich vor allem auf die Bereiche der sozialen Sicherheit, die bislang überwiegend über Beiträge auf Erwerbseinkommen finanziert werden. Anhand von Simulationen werden das Aufkommenspotenzial und die Verteilungswirkungen der zur Diskussion gestellten Finanzierungsalternativen aufgezeigt.

Das Hauptaugenmerk der Studie richtet sich auf die Darstellung und die ökonomische Bewertung alternativer Möglichkeiten zur Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme in Österreich. Dabei sollen die Gesichtspunkte „Verteilungsgerechtigkeit“ (bzw. wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Beitragszahler), ökonomische Auswirkungen und langfristige Ergiebigkeit besonders beachtet werden. Unter der Annahme der unmittelbaren Aufkommensneutralität in einem bestimmten Basisjahr sollen für die vorgestellten Finanzierungsmodelle Möglichkeiten der Beitragssatzsenkung bzw.

der Abgabentlastung von Erwerbseinkommen aufgezeigt werden.

In Fragen der Finanzierung der öffentlichen Hand stellt sich auch immer wieder das Problem der effizienten Aufgabenerfüllung. Die Effizienz des öffentlichen Angebots bildet eine zentrale Frage, liegt aber außerhalb des Rahmens dieser Arbeit. Auf Probleme der Organisation des Angebots sozialstaatlicher Leistungen und die Frage der Aufgabenteilung zwischen der öffentlichen Hand und dem privaten Sektor kann daher im Rahmen dieser Studie nicht eingegangen werden, wiewohl in einem weiteren Schritt ergänzend auch Einsparpotenziale in den sozialen Sicherungssystemen als ein weiteres wichtiges Element der Sicherstellung ihrer langfristigen finanziellen Tragfähigkeit auszuloten wären.

Die Arbeit befasst sich im ersten Teil mit Problemen und Reformansätzen der Beitragsfinanzierung. Dabei wird zum einen die Beitragsbasis in Form der Abgrenzung des Einkommensbereichs, der der Beitragsbemessung unterliegt (Geringfügigkeitsgrenze, Höchstbeitragsgrundlage), verändert; zum anderen wird die Beitragsbasis erweitert, indem neben den Erwerbseinkommen weitere Einkunftsarten der Beitragsbemessung unterzogen werden. Der zweite Teil befasst sich mit der Wert-

schöpfungsabgabe als spezieller Form der Umbastierung der Arbeitgeberbeiträge zur Finanzierung des Sozialstaates, um die Beitragsgrundlage vom Faktor Arbeit zu entkoppeln und auf eine breitere,

die gesamte Ertragskraft des Unternehmens umfassende Basis zu stellen. Im dritten Teil werden Möglichkeiten einer Ausweitung der Steuerfinanzierung zur Diskussion gestellt und analysiert.

### 15.3. Reformansätze in der Beitragsfinanzierung der Sozialversicherung

Die Finanzierung der Sozialsysteme erfolgt in Österreich überwiegend durch Beiträge auf die Erwerbseinkommen: für Unselbständige auf Bruttolöhne und -gehälter, für Selbständige auf den steuerbaren Gewinn. Auf Vermögenseinkünfte werden dagegen keine Sozialversicherungsbeiträge eingehoben, obwohl ihnen immer größere Bedeutung zukommt und ihr Anteil am Volkseinkommen rasch ansteigt.

#### 15.3.1. Probleme der Beitragsfinanzierung - Aushöhlung der Beitragsgrundlage

Die Beitragsgrundlagen zur Sozialversicherung werden zum einen durch den anhaltenden Rückgang der Lohnquote und zum anderen durch die differenzierte Entwicklung der Lohneinkommen – die „Ausfransung“ an den Rändern – strukturell ausgehöhlt:

- Während sich die Sozialausgaben in den letzten zwei Jahrzehnten mit geringen Schwankungen fast proportional zum Bruttoinlandsprodukt – durch das schwache Wirtschaftswachstum mit leicht steigender Tendenz – in einem Korridor zwischen 27% und 29,5% des BIP entwickelten, fällt die unbereinigte wie die bereinigte Lohnquote seit den späten siebziger Jahren tendenziell, aber anhaltend, und seit Ende der neunziger Jahre stark; von 78% im Jahr 1978 auf 73% im Jahr 1994 und auf zuletzt 66% im Jahr 2006. Am stärksten stiegen in diesem Zeitraum die Vermögenseinkommen (Kapitalerträge und Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung), die nicht in die Beitragsgrundlagen der Sozialversicherungssysteme eingehen.
- Die Beitragsbasis der Sozialversicherung wird aber nicht nur durch die Verschiebungen in der funktionellen Verteilung, sondern auch durch die Zunahme der Ungleichheit innerhalb der Lohneinkommen ausgehöhlt: Von 1995 bis 2005 stiegen die durchschnittlichen Bruttolohneinkommen pro Beschäftigungsverhältnis um 18,4%; die Einkommen der 20% mit den nied-

rigsten Einkommen sanken in diesem Zeitraum durch die zunehmende Verbreitung von geringfügiger und (kurzer) Teilzeitbeschäftigung um 8,5%, die des obersten Quintils stiegen dagegen um 24% und die Spitzeneinkommen des obersten Perzentils um über 30%<sup>7</sup>.

Die Einkommen unter der Geringfügigkeitsgrenze<sup>8</sup> und über der Höchstbeitragsgrundlage unterliegen nicht der Beitragspflicht und tragen daher nicht zum Beitragsaufkommen bei. Die Lohneinkommen pro Beschäftigungsverhältnis stiegen von 1995 bis 2006 um 21,9%, die Höchstbeitragsgrundlage wurde aber um 36,5% angehoben. Daher bezogen 2006 laut Lohnsteuerstatistik um 20% weniger Personen als 1995 Einkommen über der Höchstbeitragsgrundlage und die Zahl der Personen, die über ein Einkommen bis zur Höchstbeitragsgrundlage verfügten, stieg um 14,3%, obwohl die Beschäftigtenzahl insgesamt nur um 10,6% zunahm. Pro Kopf entwickelten sich die Einkommen der Unselbständigen über der Höchstbeitragsgrundlage deutlich dynamischer als die übrigen Lohneinkommen: Sie nahmen von 1995 bis 2006 um 41,7% zu, der beitragsfreie Teil dieser Einkommen über der Höchstbeitragsgrundlage sogar um 52,3%, während die Pro-Kopf-Einkommen unter der Höchstbeitragsgrundlage in diesem Zeitraum um nur 25,9% wuchsen.

Angesichts des Rückgangs der Lohnquote um 7 Prozentpunkte konnte eine Erosion der Beitragsbasis nur durch die überproportionale Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage verhindert werden, sodass die Beitragsgrundlage um 43,9% wuchs, während die Lohn- und Gehaltssumme insgesamt nur um 34,8% zunahm. Nur durch diese überproportionale Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage konnte zwischen 1995 und 2006 eine Zunahme der Beiträge zur Krankenversicherung der Unselbständigen um 40% erreicht werden; das nominelle Bruttoinlandsprodukt stieg in diesem Zeitraum um rund 47%.

7. Guger - Marterbauer (2007).

8. Die Zahl der geringfügig Beschäftigten hat im letzten Jahrzehnt außergewöhnlich stark zugenommen.

### 15.3.2. Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage – Absenkung der Beitragssätze

Ausgehend von der Annahme der Aufkommensneutralität wurden zunächst neue Möglichkeiten der Verbreiterung der Beitragsbasis durch eine Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage und die Ausweitung der Beitragspflicht auf alle Einkunftsarten untersucht.

Unter der Voraussetzung, dass die Betroffenen ihr Verhalten nicht ändern und der erhöhten Belastung nicht ausweichen, würde eine 50%-ige Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage insgesamt das Aufkommen an Sozialversicherungsbeiträgen um 1,9 Mrd. EUR erhöhen, um 360 Mio. EUR in der Krankenversicherung, rund 1,1 Mrd. EUR in der Pensionsversicherung und 288 Mio. EUR in der Arbeitslosenversicherung. Eine gänzliche Aufhebung der Höchstbeitragsgrundlage würde den Sozialversicherungsträgern 3,1 Mrd. EUR zusätzliche Einnahmen bringen. Dies würde allerdings auch Leistungsansprüche ausweiten und wegen der steuerlichen Abzugsfähigkeit der Sozialversicherungsbeiträge das Aufkommen an Einkommensteuern verringern (siehe folgende Tabelle).

Durch dieses höhere Beitragsaufkommen könnten im Falle einer 50%-igen Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage die Beitragssätze aufkommensneutral linear um 2,2 Prozentpunkte und im Falle ihrer gänzlichen Beseitigung um 3,6 Prozentpunkte gesenkt werden.

Die Sozialversicherungsbeiträge wirken derzeit durch die Höchstbeitragsgrundlage regressiv auf die Einkommensverteilung: mit 15% effektiver Beitragsbelastung ist heute die Beitragsleistung in Prozent der Bruttoeinkommen im oberen Drittel der Verteilung der Lohneinkommen niedriger als im unteren Drittel (15,4%), das mittlere Drittel hat mit 17,8% die höchste Belastung. Eine 50%-ige Erhöhung der Höchstbeitragsgrundlage würde die regressive Wirkung abschwächen, eine gänzliche Aufhebung dagegen das Beitragssystem insgesamt progressiv (siehe folgende Tabelle) gestalten: Das untere Drittel würde mit 13,7% und das mittlere und obere Drittel mit gut 16% belastet. Noch progressivere Verteilungseffekte hätte die Einführung von Absetz- oder Freibeträgen.

Eine solche Reform der Beitragsfinanzierung würde zum einen die Armutsgefährdung von Beschäftigten mit niedrigem Einkommen verringern und

die gesamtwirtschaftliche Nachfrage tendenziell beleben und zum anderen die Beschäftigungschancen von Personen mit Qualifikations- oder anderen Aktivierungsdefiziten verbessern. Qualifizierte Arbeit, insofern sie mit Einkommen über der Höchstbeitragsgrundlage entlohnt wird, würde sich allerdings verteuern. Die Arbeitslosenzahlen nach Qualifikation zeigen aber, dass die größten Beschäftigungsprobleme im niedrig qualifizierten und niedrig entlohnten Bereich bestehen.

In der Sozialversicherung der Selbständigen würde durch eine Aufhebung der Höchstbeitragsgrundlage das Beitragsaufkommen um 600 Mio. EUR steigen, um 400 Mio. EUR in der Pensions- und um 200 Mio. EUR in der Krankenversicherung. Damit entstünden aber auch höhere Pensionsansprüche und Spielraum für Beitragssenkungen.

Generell muss eine Anhebung oder Aufhebung der Höchstbeitragsgrundlage im Hinblick auf die längerfristigen Wirkungen nach den unterschiedlichen Versicherungssystemen differenziert beurteilt werden. In der Krankenversicherung sind die Ausgaben zum großen Teil von der Gestaltung der Beitragsgrundlage unabhängig, den Beiträgen stehen im Wesentlichen nur Sachleistungen gegenüber. In der Pensionsversicherung und in der Arbeitslosenversicherung hängen dagegen die Beitragsgrundlage und die Bemessungsgrundlage für die sich aus diesen Versicherungsverhältnissen ergebenden Leistungen eng zusammen: Eine Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage auf Seiten der Versicherten (ArbeitnehmerInnen) wäre auch mit höheren Versicherungsleistungen verbunden, die in der Folge langfristig deutlich höhere Ausgaben dieser Versicherungssysteme begründen würden.

Diesen Auswirkungen einer Änderung in der Beitragsgrundlage auf die Leistungen in der Pensions- und der Arbeitslosenversicherung könnte durch eine isolierte Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage für den Dienstgeberbeitrag begegnet werden; der Arbeitnehmerbeitrag – d.h. der direkte Versichertenbeitrag – bliebe dabei unverändert<sup>9</sup>. Eine An- bzw. Aufhebung der Höchstbeitragsgrundlage brächte damit in der Pensions- und in der Arbeitslosenversicherung entsprechend niedrigere Beitragszuwächse: bei einer um 50% Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage stiegen die Beitragseinnahmen in der Pensionsversicherung um rund 490 Mio. EUR und in der Arbeitslosenversicherung um 144 Mio. EUR, ihre gänzliche Aufhebung brächte Beitragseinnahmen von 794 Mio. EUR bzw. 232 Mio. EUR.

9. So kennt das schwedische Pensionssystem keine Höchstbeitragsgrundlage für den Arbeitgeberbeitrag

### Aufkommenswirkung einer An-/Aufhebung der Höchstbeitragsgrundlage und der Geringfügigkeitsgrenze – ArbeitnehmerInnen (ohne BeamtInnen) gesamt, 2006

Arbeitnehmerbeiträge	SV insgesamt <sup>1)</sup>	KV <sup>2)</sup>	PV <sup>3)</sup>	AV <sup>4)</sup>
Vereinnahmte Beiträge Status Quo in 1.000 EUR	13.825.572	2.940.798	7.829.398	2.291.531
Beitragssatz in % - gesetzlich	18,1	3,9	10,3	3,0
Beitragssatz in % - effektiv <sup>5)</sup>	16,0	3,4	9,1	2,7
Szenarien	Zunahme in 1.000 EUR			
Aufhebung Geringfügigkeitsgrenze <sup>6)</sup>	149.835	31.871	84.851	24.835
Höchstbeitragsgrundlage + 25 %	633.407	134.730	358.697	104.985
Höchstbeitragsgrundlage + 50 %	869.188	184.883	492.220	144.064
keine Höchstbeitragsgrundlage	1.401.938	298.202	793.915	232.365
Aufhebung HBG <sup>7)</sup> und GFG <sup>8)</sup>	1.551.773	330.073	878.766	257.200
Arbeitgeberbeiträge	SV insgesamt <sup>1)</sup>	KV <sup>2)</sup>	PV <sup>3)</sup>	AV <sup>4)</sup>
Vereinnahmte Beiträge Status Quo in 1.000 EUR	16.651.794	2.788.030	9.586.239	2.291.531
Beitragssatz in % - gesetzlich	21,8	3,7	12,6	3,0
Beitragssatz in % - effektiv <sup>5)</sup>	19,3	3,2	11,1	2,7
Szenarien	Zunahme in 1.000 EUR			
Aufhebung Geringfügigkeitsgrenze <sup>6)</sup>	180.464	30.215	103.891	24.835
Höchstbeitragsgrundlage + 25 %	762.888	127.731	439.185	104.985
Höchstbeitragsgrundlage + 50 %	1.046.867	175.278	602.669	144.064
keine Höchstbeitragsgrundlage	1.688.522	282.711	972.062	232.365
Aufhebung HBG <sup>7)</sup> und GFG <sup>8)</sup>	1.868.986	312.927	1.075.953	257.200
Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge	SV insgesamt <sup>1)</sup>	KV <sup>2)</sup>	PV <sup>3)</sup>	AV <sup>4)</sup>
Vereinnahmte Beiträge Status Quo in 1.000 EUR	30.477.366	5.728.828	17.415.637	4.583.062
Beitragssatz in % - gesetzlich	39,9	7,5	22,8	6,0
Beitragssatz in % - effektiv <sup>5)</sup>	35,3	6,6	20,2	5,3
Szenarien	Zunahme in 1.000 EUR			
Aufhebung Geringfügigkeitsgrenze <sup>6)</sup>	330.300	62.086	188.743	49.669
Höchstbeitragsgrundlage + 25 %	1.396.295	262.461	797.883	209.969
Höchstbeitragsgrundlage + 50 %	1.916.056	360.161	1.094.889	288.129
keine Höchstbeitragsgrundlage	3.090.459	580.913	1.765.977	464.731
Aufhebung HBG <sup>7)</sup> und GFG <sup>8)</sup>	3.420.759	643.000	1.954.719	514.400

Quelle: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

- 1) Sozialversicherung insgesamt ergibt sich aus Krankenversicherung (3,65%, Mischsatz), Pensionsversicherung (12,55%), Arbeitslosenversicherung (3%), Unfallversicherung (1,4%), Wohnbauförderungsbeitrag (0,5%) sowie dem IESG-Zuschlag (0,7%).
- 2) Krankenversicherung.
- 3) Pensionsversicherung.
- 4) Arbeitslosenversicherung.
- 5) Effektiv heißt hier die tatsächliche Beitragsquote in den einzelnen Einkommensstufen der Lohnsteuerstatistik.
- 6) Gegenzurechnen: Beiträge Arbeitgeber für mehr als eineinhalb geringfügig Beschäftigte (2004: 54 Mio. EUR sowie Selbstversicherung Arbeitnehmer (2004: 22 Mio. EUR, Quelle: Hauptverband).
- 7) „Höchstbemessungsgrundlage“
- 8) „Geringfügigkeitsgrenze“

#### 15.3.3. Ausweitung der Beitragsgrundlage auf alle Einkunftsarten

Mit dem Bedeutungsgewinn der Vermögenserträge wird immer häufiger die Berücksichtigung der Vermögenseinkommen in der Finanzierung der Sozialsysteme diskutiert. Eine solche Ausweitung der Beitragsgrundlage ist hinsichtlich der längerfristigen Auswirkungen auf der Leistungsseite mit der gleichen Problematik konfrontiert wie die Anhe-

bung der Höchstbeitragsgrundlage. In den rein monetären Transferleistungssystemen, der Pensions- und der Arbeitslosenversicherung ist der Zusammenhang zwischen den eingezahlten Beiträgen und der Gegenleistung im Auge zu behalten. Da in der Gesundheits- und Pflegevorsorge Sachleistungen im Vordergrund stehen und wenig Zusammenhänge zwischen der Höhe der Beiträge und der Höhe des Leistungsbezugs bestehen, beschränken sich deshalb Überlegungen zur Auswei-

tung der Beitragsgrundlage in der Regel auf die Gesundheits- und Pflegesysteme.

Nach den im Rahmen dieser Studie unternommenen Schätzungen bräuchte eine Ausweitung der Beitragsgrundlage in der Krankenversicherung auf die Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung und aus zur Einkommensteuer veranlagtem Kapitalvermögen (ohne KEST-pflichtige Kapitalerträge) bei einem Beitragssatz von 7,5% rund 80 Mio. EUR an Beitragseinnahmen. Deutlich höher wäre das Aufkommen eines gleich hohen Beitragssatzes auf die kapitalertragsteuerpflichtigen Zins- und Dividendenerträge: Ohne Höchstbeitragsgrundlage wäre mit einem Beitragsaufkommen

von 685 Mio. EUR zu rechnen. Würden niedrige Zinseinkünfte durch einen Freibetrag von der Beitragspflicht ausgenommen, dürfte ein Freibetrag von 1.000 EUR noch immer ein Beitragsaufkommen von rund 385 Mio. EUR ergeben (siehe folgende Tabelle).

Um das Bild zu vervollständigen, ist auch auf die privaten Zusatzpensionen als Einkommensquelle zu verweisen, die nicht in die Beitragspflicht der Krankenversicherung einbezogen sind, obwohl sie in der Altersversorgung zunehmend an Bedeutung gewinnen und auch die Pensionsleistung aus der Sozialversicherung beitragspflichtig ist.

### Krankenversicherungsbeiträge aus Vermögenserträgen, 2005 bzw. 2006, in Mio. EUR

	Veranlagtes Kapitalvermögen	Vermietung und Verpachtung	KEST-pflichtige Zinserträge <sup>1)</sup>	Summe
Potentielle Krankenversicherungsbeiträge bei aktueller Höchstbeitragsgrundlage	3,9	77,9	685 <sup>2)</sup>	81,8
Zusätzliches Beitragsaufkommen				
Höchstbeitragsgrundlage + 25%	0,2	2,9	346,9	350,1
Höchstbeitragsgrundlage + 50%	0,4	5,5		6,0
Aufhebung der Höchstbeitragsgrundlage	2,5	15,6		18,0

Quelle: Statistik Austria, Einkommensteuerstatistik 2005.

1) Errechnet aus den KEST-Aufkommen von 2.239 Mio. EUR im Jahr 2006. Daraus ergeben sich Zins- bzw. Dividendenerträge von 8.956 Mio. EUR als Bemessungsgrundlage.

2) Für die KEST-pflichtigen Zinserträge wird keine Höchstbeitragsgrundlage angenommen, da sie an der Quelle eingehoben werden und die Höhe des steuerpflichtigen Einkommens unbekannt ist.

#### 15.3.4. Steuerliche Absetzbarkeit der Kranken- und Arbeitslosenversicherungsbeiträge

Die Sozialversicherungsbeiträge werden als Werbungsausgaben (§ 16 EStG) in der Einkommensteuer berücksichtigt und vermindern die steuerliche Bemessungsgrundlage. Während aber Leistungen aus der Pensionsversicherung der Einkommensteuer unterliegen, bleiben die Arbeitslosengelder und der größte Teil der Leistungen der Krankenversicherung (Sachleistungen) steuerfrei, nur das Krankengeld unterliegt der Besteuerung. Diese Regelung verstärkt die durch die Höchstbeitragsgrundlage bewirkte regressive Wirkung der Krankenversicherungsbeiträge und widerspricht dem Prinzip der Finanzierung nach der Leistungsfähigkeit. Wegen der Steuerprogression sinkt die effektive durchschnittliche Beitragsbelastung mit steigendem Einkommen, da der Staat indirekt über die zugleich sinkende Einkommensteuerlast überproportional zur Finanzierung der Sozialsysteme beiträgt. Bis zu einem Bruttobezug von gut 1.000 EUR (14-mal pro Jahr) fällt keine Lohnsteuer an,

weil der Grenzsteuersatz bei Null liegt. Aus der Absetzbarkeit der Sozialabgaben ergibt sich daher keine Steuerminderung und die Unselbständigen zahlen vom laufenden Bezug die vollen Sozialversicherungsbeiträge. Für höhere Monatsbezüge dämpft der Fiskus im Ausmaß des Grenzsteuersatzes die effektive Beitragslast, d.h., dass bei niedrigem Einkommen ohne Lohnsteuerleistung 3,75% (im Jahr 2007) Krankenversicherungsbeitrag gezahlt wird und bei der Höchstbeitragsgrundlage die effektive Belastung bei 2,3% liegt.

Diese Regelung widerspricht dem Prinzip der Beitragsleistung nach der Leistungsfähigkeit. Daher sollte zumindest in jenen Zweigen der Sozialversicherung, in der keine Besteuerung der Versicherungsleistungen erfolgt, wie in der Kranken- und in der Arbeitslosenversicherung, erwogen werden, auch die Beseitigung der steuerlichen Absetzbarkeit der Krankenversicherungsbeiträge in Reformüberlegungen einzubeziehen.

Die Berücksichtigung der Krankenversicherungsbeiträge als Werbungskosten verursachte beispielsweise im Jahr 2003 für die öffentlichen Haus-

halte einen Einnahmefall allein an Lohnsteuer von rund 800 Mio. EUR. Würde ein zusätzliches Lohnsteueraufkommen dieses Umfangs in die Krankenversicherung fließen, d.h. die steuerliche Absetzbarkeit der Beiträge abgeschafft, so könnte der Satz für den Arbeitnehmerbeitrag – ceteris paribus, also ohne Änderung der Höchstbeitragsgrundlage – um rund 1,1 Prozentpunkte gesenkt werden. Die Verteilung der Beitragsbelastung nach Einkommensschichten würde sich nicht ändern, die Progression der Lohnsteuer würde aber steiler (Guger et al., 2006).

Insgesamt ergäbe sich in der Beitragsfinanzierung durch die Verbreiterung der Beitragsgrundlagen

erheblicher Spielraum, um das bestehende System den gewandelten Charakteristika der neuen Arbeitswelt, die in einem tendenziellen Rückgang der Lohnquote, in einer merklichen Entwertung geringer qualifizierter Tätigkeiten, aber auch einer starken Dynamik von Vermögenserträgen zum Ausdruck kommen, stärker anzupassen. Obgleich damit eine stärkere Belastung von hohen Einkommen und qualifizierter Arbeit in Kauf zu nehmen wäre, würde bei gleichem Beitragsaufkommen für die Sozialsysteme der Faktor Arbeit insgesamt entlastet, und die gesamtwirtschaftlichen, beschäftigungs- und verteilungspolitischen Effekte sind als positiv einzuschätzen.

### 15.4. Umbasierung der Arbeitgeberbeiträge auf eine Wertschöpfungsabgabe

Eine umfassende Möglichkeit, die Finanzierungsbasis der Sozialausgaben zu verbreitern, bildet die Wertschöpfungsabgabe: eine Umbasierung der Arbeitgeberbeiträge und Lohnsummensteuern von einer lohn- auf eine wertschöpfungsbezogene Bemessungsgrundlage. Die Brutto-Wertschöpfung setzt sich aus Personalaufwand, Betriebsüberschuss, Zinsaufwand und Abschreibungen zusammen. Die Vorteile einer Umbasierung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung von der Lohn- und Gehaltssumme auf die gesamte Wertschöpfung liegen in einer breiteren, stabileren, beschäftigungsfreundlicheren und allokatonsneutralen Beitragsgrundlage.

Die Wertschöpfung kann auf zwei Arten errechnet

werden: Bei der additiven Methode werden die einzelnen Komponenten der Wertschöpfung (Personalaufwand, Betriebsüberschuss, Zinsaufwand und Abschreibungen) aufsummiert (siehe folgende Tabelle), bei der subtraktiven Methode werden die Umsätze um die Vorleistungen vermindert. Der Betriebsüberschuss setzt sich zusammen aus den Gewinnen der Kapitalgesellschaften und der Selbständigen sowie den freiwilligen Sozialleistungen, die nicht im Personalaufwand enthalten sind.

Es empfiehlt sich, die additive Methode zu verwenden, denn die subtraktive Methode könnte zu einer Anfechtung beim EuGH führen, da sie einer zweiten Mehrwertsteuer ähnelt, die nach EU-Gemeinschaftsrecht nicht zulässig ist<sup>10</sup>. Die italienische re-

#### Komponenten der Wertschöpfung nach ausgewählten Branchen

	Bruttowertschöpfung	Abschreibungen	Personalaufwand	Zinsaufwand	Betriebsüberschuss
<b>zu Faktorkosten</b>					
	<b>Anteile in %</b>				
Sachgütererzeugung	100,0	12,7	61,5	3,2	22,6
Energie- und Wasserversorgung	100,0	29,5	44,4	7,5	18,6
Bauwesen	100,0	5,8	72,0	2,8	19,3
Handel; Reparatur von Kfz und Gebrauchsgütern	100,0	8,7	66,0	3,7	21,6
Beherbergungs- und Gaststättenwesen	100,0	16,3	65,4	5,9	12,4
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	100,0	25,3	61,4	10,2	3,2
Realitätenwesen, Unternehmensdienstleistungen	100,0	23,5	50,4	14,3	11,7
Sonstige Dienstleistungen <sup>1)</sup>	100,0	14,1	70,2	3,0	12,8
Gesamt in % der Bruttowertschöpfung	100,0	15,2	58,7	5,3	20,8
Gesamt <sup>2)</sup> in Mio. EUR	155.683	23.713	91.311	8.304	32.355

Quelle: Leistungs- und Strukturstatistik 2005. - 1) Mit VGR-Anteilen gerechnet. - 2) Ohne öffentlichen Dienst (auch ohne Vertragsbedienstete).

10. Die Bemessungsgrundlage für die Mehrwertsteuer wird in allen EU-Ländern einheitlich nach der subtraktiven Methode ermittelt.

gionale Wertschöpfungsabgabe (IRAP) wird additiv berechnet. Der Europäische Gerichtshof hat eine Klage gegen diese Abgabe jüngst vor allem mit dem Argument abgewiesen, dass die IRAP nicht von den Umsätzen her berechnet wird.

### **Komponenten der Wertschöpfung nach ausgewählten Branchen**

Eine Wertschöpfungsabgabe beseitigt die einseitige Belastung des Faktors Arbeit. Lohnbezogene Abgaben begünstigen kapital- und energieintensive Betriebe, während sie arbeits- und auch forschungsintensive Betriebe überproportional belasten. Eine aufkommensneutrale Wertschöpfungsabgabe ist dagegen kurz- bis mittelfristig beschäftigungsfreundlicher als ein lohnbezogener Beitrag. Die Probleme einer Wertschöpfungsabgabe liegen vor allem in der deutlichen Umverteilung der Abgabenlast nach Branchen und der Doppelbelastung der Selbständigen.

#### **15.4.1. Wie hoch müsste eine Wertschöpfungsabgabe sein, um gleich hohe Einnahmen wie die Arbeitgeberbeiträge zu bringen?**

Die Brutto-Wertschöpfung des privaten Sektors (laut Leistungs- und Strukturerhebung) ist fast dreimal so hoch wie die heutige Bemessungsbasis – die Lohn- und Gehaltssumme bis zur Höchstbeitragsgrundlage. Eine Abgabe von 11,6% der Wertschöpfung würde genügen, um die gleichen Einnahmen zu erzielen wie die Arbeitgeberbeiträge und Lohnsummensteuern (29,3% der Beitragsgrundlage). Wenn die Betriebe ohne fremde Arbeitskräfte keine Wertschöpfungsabgabe entrichten sollen, dann liegt der Beitragssatz etwas höher.

Da eine Wertschöpfungsabgabe die Arbeitgeberbeiträge und/oder Lohnsummensteuern ersetzen soll, ist auch der aufkommensneutrale Prozentsatz von der Wertschöpfung abzüglich der Abgaben interessant: er beträgt 13,2% (siehe folgende Tabelle).

Wenn die Umbasierung auf die Lohnsummensteuern (FLAF-Dienstgeberbeitrag, Kommunalabgabe<sup>11</sup>, Wohnbauförderungsabgabe) beschränkt wird, dann beträgt der Beitragssatz 3,6% der Wertschöpfung statt 8% der lohnbezogenen Beitragsgrundlage. Bei den Lohnsummensteuern wäre eine Umstellung auf eine Wertschöpfungsabgabe besonders naheliegend, weil diese Abgaben zweckgebundene Steuern sind, die – im Gegen-

satz zu den Sozialversicherungsbeiträgen – keine Beziehung zu den Arbeitsleistungen und sozialen Ansprüchen der Beschäftigten haben. Die Lohnsumme wurde hier vor allem deshalb als Bemessungsbasis gewählt, weil sie einfach zu berechnen ist.

#### **15.4.2. Größere finanzielle Stabilität und langfristige Ergiebigkeit der Wertschöpfungsabgabe**

Der deutliche Rückgang der Lohnquote schränkt die Ergiebigkeit der Sozialversicherungsbeiträge und Lohnsummensteuern beträchtlich ein. Gemessen am Volkseinkommen betragen die privaten Arbeitnehmerentgelte Ende der siebziger Jahre unbereinigt 76%, im Jahr 2000 waren es nur noch 63%, heute sind es rund 60,5%. Diese Tendenz dürfte infolge der Globalisierung weiter anhalten.

Zwischen 2000 und 2005 stieg laut Leistungs- und Strukturerhebung die Wertschöpfung des privaten Sektors um 23%, die Lohn- und Gehaltssumme dagegen um nur 16%. Wenn im Jahr 2000 eine Wertschöpfungsabgabe (mit aufkommensneutralem Beitragssatz) anstelle der Arbeitgeberbeiträge und Lohnsummensteuern eingeführt worden wäre, dann wären der öffentlichen Hand fünf Jahre später um ca. 900 Mio. EUR mehr Finanzmittel zur Verfügung gestanden als im gegenwärtigen lohnbezogenen System. Infolge der sinkenden Lohnquote ist eine Wertschöpfungsabgabe also spürbar ergiebiger als eine lohnbezogene Abgabe.

#### **15.4.3. Verschiebung der Abgabenbelastung zwischen den Branchen**

Eine der größten Schwierigkeiten einer Umstellung von lohnbezogenen Arbeitgeberbeiträgen auf eine Wertschöpfungsabgabe liegt in der deutlichen Verschiebung der Abgabenlast zwischen den Unternehmen unterschiedlicher Branchen. Dieses Problem ist dann besonders stark ausgeprägt, wenn nicht nur ein einzelner Bereich (z.B. die Krankenversicherung), sondern alle Arbeitgeberbeiträge und Lohnsummensteuern umgestellt werden.

Die Verschiebung der Abgabenbelastung von arbeits- zu kapitalintensiven Betrieben ist ein erwünschter Effekt der Wertschöpfungsabgabe. Die starke Belastung von Kleinbetrieben mit einem hohen Beitrag der Selbständigen zur Wertschöpfung

11. Die Kommunalabgabe wird hier als Teil der Lohnnebenkosten einbezogen, wenngleich sie keine zweckgebundene Abgabe zur Finanzierung sozialer Aufgaben der Gemeinden darstellt.

### Umbasierung der Arbeitgeberbeiträge und der lohnbezogenen Abgaben von der Lohn- und Gehaltssumme auf die Bruttowertschöpfung nach Wirtschaftsbereichen, 2005

	Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung und Lohnsummensteuern		Differenz zwischen lohn- u. wertschöpfungsbezogenen Abgaben		Arbeitgeberbeiträge und Lohnsummensteuern		Produktivität <sup>3)</sup>	Selbstständige
	auf Basis der		absolut	in % des	auf Basis der			
	lohnbezogenen Beitragsgrundlage	Bruttowertschöpfung		lohnbezogenen Beitrags	lohnbezogenen Beitrags-grundlage	Bruttowertschöpfung		Anteil an den Erwerbstätigen
	Mio. EUR				In % der Bruttowertschöpfung		EUR	in %
Land- und Forstwirtschaft <sup>1)</sup>	109,4	(539,6)	(+ 430,2)	(+ 393,3)	2,4	(11,6)	28.079	85,7
Bergbau	58,6	106,4	+ 47,8	+ 81,6	6,4	11,6	153.919	3,6
Sachgütererzeugung	4.997,4	4.844,6	- 152,8	- 3,1	12,0	11,6	67.119	3,5
Energie- und Wasserversorgung	331,6	563,8	+ 232,2	+ 70,0	6,8	11,6	153.123	2,3
Bauwesen	1.689,7	1.345,3	- 344,4	- 20,4	14,6	11,6	46.285	7,2
Handel	3.436,4	2.932,6	- 503,8	- 14,7	13,6	11,6	41.884	10,9
Beherbergungs- und Gaststättenwesen	831,5	693,1	- 138,4	- 16,6	14,0	11,6	25.711	20,4
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	1.820,5	1.752,0	- 68,6	- 3,8	12,1	11,6	62.486	5,1
Kredit- und Versicherungswesen	1.198,8	1.618,5	+ 419,7	+ 35,0	8,6	11,6	62.397	1,9
Realitätenwesen, Unternehmensbez. Dienstleistungen	2.293,9	2.741,8	+ 447,9	+ 19,5	9,7	11,6	60.874	16,6
Sonstige Dienstleistungen	1.362,1	992,2	- 370,0	- 27,2	16,0	11,6	46.457	10,0
<b>Gesamt<sup>2)</sup></b>	<b>18.129,9</b>	<b>18.129,9</b>	<b>± 0,0</b>	<b>± 0,0</b>	<b>11,6</b>	<b>11,6</b>	<b>54.926</b>	<b>13,9</b>
In % der Wertschöpfung ohne Arbeitgeberbeiträge						13,2		

Quelle: Statistik Austria, eigene Berechnungen, Leistungs- und Strukturstatistik 2005.

1) Die Beiträge für die Landwirtschaft sind stark überhöht, weil rund drei Viertel der Wertschöpfung von Betrieben ohne fremde Arbeitskräfte erbracht werden, die wohl keine Wertschöpfungsabgabe entrichten müssen.

2) Ohne öffentlichen Dienst (auch ohne Vertragsbedienstete).

3) Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen.

muss jedoch als ökonomisch unerwünscht bezeichnet werden. Dieses Problem könnte durch niedrigere Beitragssätze für Kleinbetriebe oder Einbeziehung der Selbständigenversicherung in die Wertschöpfungsabgabe gelöst werden.

Da eine Wertschöpfungsabgabe eine Aufhebung der Höchstbeitragsgrundlage impliziert, verteuert sie Hochlohnarbeitsplätze und verbilligt die Niedriglohnbeschäftigung. Dieser Nebeneffekt wird dadurch relativiert, dass sich die Arbeitslosigkeit heute stark auf die weniger Qualifizierten konzentriert.

Die vorangegangene Tabelle zeigt, wie ausgeprägt die Auswirkungen einer Umbasierung der Arbeitgeberbeiträge und Lohnsummensteuern auf die einzelnen Wirtschaftsbereiche sind. Besonders aussagekräftig sind die Unterschiede in Prozent der Wertschöpfung. Als Datenbasis dient die Leistungs- und Strukturhebung (2005) von Sta-

tistik Austria. Dieses Konzept ist also den Unternehmen geläufig. Der öffentliche Sektor ist hier zweckmäßigerweise nicht enthalten. Da die Wertschöpfung im öffentlichen Dienst großteils aus Personalaufwand besteht, würde seine Einbeziehung in eine Wertschöpfungsabgabe zu einer massiven Verschiebung der Abgaben vom öffentlichen zum privaten Sektor führen. Es ist deshalb zu empfehlen, den öffentlichen Sektor (einschließlich Vertragsbedienstete) aus der Wertschöpfungsabgabe auszuklammern.

Eine aufkommensneutrale Umstellung auf eine Wertschöpfungsabgabe belastet nicht nur kapitalintensive Branchen mit hoher Wertschöpfung je Beschäftigten stärker, sondern auch Wirtschaftsbereiche mit einem hohen Selbständigenanteil. Jene Branchen, die eine niedrige Wertschöpfung je Beschäftigten und einen geringen Selbständigenanteil aufweisen, werden dagegen entlastet. Wie bei jeder

Umbasierung besteht das Risiko, dass die kapitalintensiven Betriebe ihre höhere Belastung rasch auf die inländischen Preise überwälzen werden, während die arbeitsintensiven Betriebe ihre geringere Belastung nur zögernd in niedrigeren Preisen im Inland weitergeben werden.

Konkret wäre die Landwirtschaft durch eine solche Umstellung stark betroffen, wenn diese nicht auf die besondere Situation der Selbständigen (Doppelbelastung) und damit der Kleinbetriebe (mit hohem Wertschöpfungsbeitrag der Selbständigen) Rücksicht nimmt. Die in der Tabelle ausgewiesenen Berechnungen für die Landwirtschaft sind allerdings dadurch stark nach oben verzerrt, dass die Ein-Personen-Betriebe, die wohl keine Wertschöpfungsabgabe leisten müssten, in dieser Statistik enthalten sind. Für die einzelnen Branchen (ausgenommen die Landwirtschaft) ist der Beitrag der Betriebe ohne fremde Arbeitskräfte statistisch nicht verfügbar. Wenn man berücksichtigt, dass in der Landwirtschaft etwa 70% der Wertschöpfung von Betrieben ohne fremde Arbeitskräfte erbracht werden, dann steigen die Beiträge der Landwirtschaft bei einer Umstellung auf eine Wertschöpfungsabgabe von 2,4% auf etwa 3,5% der Wertschöpfung. Diese Erhöhung ist zwar beträchtlich, aber weit geringer, als wenn alle landwirtschaftlichen Betriebe eine Abgabe von ihrer Wertschöpfung zahlen müssten. Ein zentrales Problem der Wertschöpfungsabgabe liegt darin, dass die Selbständigen doppelt belastet werden. Erstens zahlen sie von den Betriebsüberschüssen ihren eigenen Beitrag zur Krankenversicherung, zweitens müssen sie für ihre ArbeitnehmerInnen eine Abgabe von der gesamten Wertschöpfung entrichten, die in Kleinbetrieben großteils durch die eigene Arbeitskraft der Selbständigen und Mithelfenden erbracht wird. Kleinbetriebe bzw. Selbständige werden also durch eine Wertschöpfungsabgabe gegenüber Großbetrieben bzw. Branchen mit geringem Selbständigenanteil benachteiligt – wenn man nicht ihre spezielle Situation durch einen niedrigeren Beitragssatz (oder durch Einbeziehung der Selbständigenversicherung) berücksichtigt.

Im Falle einer Umbasierung von der Lohn- und Gehaltssumme auf die Wertschöpfung müssten die Energiewirtschaft, der Bergbau, das Kredit- und Versicherungswesen sowie das Realitätenwesen mit deutlich höheren Zahlungen rechnen, weil sie eine weit überdurchschnittliche Wertschöpfung je Beschäftigten aufweisen. Entlastet würden die

Bauwirtschaft und die meisten Dienstleistungen, da sie relativ arbeitsintensiv sind.

Wie stark die Auswirkungen der Umbasierung sind, kann am Beispiel der Energiewirtschaft demonstriert werden: Ihr Beitrag würde von 6,8% auf 11,6% der Wertschöpfung steigen, dieser Anstieg würde den Betriebsüberschuss dieser Branche um etwa ein Drittel verringern. Wenn die Umbasierung auf die Lohnsummensteuern (ohne Höchstbeitragsgrundlage) beschränkt wird, dann steigt der Beitrag der Energiewirtschaft von 2,5% auf 3,6% der Wertschöpfung.

Für die Sachgüterproduktion ändert sich insgesamt relativ wenig, da hier die Produktivität überdurchschnittlich hoch, aber der Selbständigenanteil relativ gering ist. Es mag zunächst überraschen, dass die Sachgüterproduktion durch eine Umbasierung der Lohnsummensteuern entlastet würde, durch eine Umbasierung der Arbeitgeberbeiträge jedoch kaum. Das hängt damit zusammen, dass ein überdurchschnittlich großer Anteil der Einkommen in der Sachgüterproduktion über der Höchstbeitragsgrundlage liegt. Die Arbeitgeberbeiträge machen in der Sachgüterproduktion 16,6% der Lohn- und Gehaltssumme aus, in der Gesamtwirtschaft 17,7%. Die implizite Aufhebung der Höchstbeitragsgrundlage durch eine Wertschöpfungsabgabe trifft deshalb die Sachgüterproduktion. Innerhalb der Sachgütererzeugung werden Chemie, Metallherzeugung- und -bearbeitung sowie Papierherzeugung wegen ihrer hohen Kapitalintensität stärker belastet. Entlastet werden die meisten anderen Industriebranchen, insbesondere auch die forschungsintensiven Zweige Maschinenbau und Elektrotechnik.

Auch nach Berechnungen der Arbeiterkammer Oberösterreich (Gall, 2004) auf Grund von Bilanzdaten führt eine Wertschöpfungsabgabe zu einer deutlichen Umverteilung der Abgaben nach Branchen. Wegen der großen Verschiebungen nach Branchen wird in dieser Studie für eine vorsichtige Einstiegsvariante einer Wertschöpfungsabgabe plädiert.

Unerwünschte Auswirkungen auf bestimmte Bereiche könnten durch unterschiedliche Beitragssätze nach Betriebsgröße bzw. Sektoren ausgeglichen werden. Auch die Wertschöpfungsabgabe in Italien (IRAP) sieht unterschiedliche Beitragssätze nach Sektoren vor.

## 15.5. Steuerfinanzierung der Sozialsysteme

Zahlreiche EU-Länder finanzieren den Sozialstaat in deutlich höherem Ausmaß über Steuern als dies in Österreich der Fall ist. Das gilt etwa für die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten Schweden und Dänemark, aber auch für Großbritannien. Eine Ausweitung des Anteils der Steuern an der Finanzierung des Sozialsystems sollte aus ökonomischen Überlegungen auch für Österreich in Erwägung gezogen werden. Vor allem versicherungsfremde Leistungen (beitragsfreie Mitversicherung, Ersatzzeiten etc.) könnten besser durch Steuern als durch lohnbezogene Abgaben finanziert werden.

Wie die folgende Tabelle zeigt, hat eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge kurz- und mittelfristig größere positive Effekte auf das reale BIP, die unselbständige aktive Beschäftigung sowie das Arbeitskräfteangebot als eine volumenmäßig identische Erhöhung der Umsatzsteuer und der Körperschaftsteuer. Die positiven Beschäftigungswirkungen einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge sind zudem etwas höher als die negativen Wirkungen einer Erhöhung der Lohnsteuer im selben Umfang.

### Kurz- und mittelfristige Effekte der Variation ausgewählter Abgaben um 1 Mrd. EUR pro Jahr (Simulation mit WIFO-Makromod), kumulierte Abweichungen von der Basislösung in %

	2006	2007	2008	2009	2010	Ø 2006/2010
<b>BIP, real</b>						
Erhöhung Lohnsteuer	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Erhöhung Körperschaftsteuer	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,3	-0,2
Erhöhung Umsatzsteuer	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Senkung Sozialversicherungsbeiträge	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3
<b>Unselbständig aktiv Beschäftigte</b>						
Erhöhung Lohnsteuer	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Erhöhung Körperschaftsteuer	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1
Erhöhung Umsatzsteuer	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
Senkung Sozialversicherungsbeiträge	0,1	0,2	0,3	0,4	0,4	0,3
<b>Arbeitskräfteangebot</b>						
Erhöhung Lohnsteuer	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Erhöhung Körperschaftsteuer	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Erhöhung Umsatzsteuer	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Senkung Sozialversicherungsbeiträge	0,0	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2

Quelle: Kanivoski - Breuss - Url (2006).

#### 15.5.1. Steuern auf die Einkommensentstehung

EU-Länder, die einen niedrigeren Anteil an Sozialversicherungsbeiträgen an den Gesamteinnahmen des Staates aufweisen, haben gleichzeitig einen deutlich höheren Anteil an direkten (einschließlich der vermögensbezogenen) Steuern als Österreich, wo die direkten Steuern im internationalen Vergleich einen relativ geringen Anteil am gesamten Abgabenaufkommen aufweisen.

Dennoch konzentriert sich die Diskussion um eine für das Jahr 2010 geplante Steuerreform auf eine Senkung der Lohn- und Einkommensteuer. Dabei wäre es unter den Gesichtspunkten der Entlastung

des Faktors Arbeit (vor allem im unteren Einkommensbereich und bei Frauen), der längerfristigen Sicherstellung der Finanzierbarkeit des Sozialstaates und der Verteilungswirkungen viel sinnvoller, die Beitragssätze zur Sozialversicherung zu senken und gleichzeitig einen Teil der Einnahmen an Lohn- und Einkommensteuer den Sozialversicherungen zuzuführen. Dies könnte etwa in Form einer Zuweisung an die Sozialversicherung im Wege des Finanzausgleichs erfolgen. Die Finanzierung des Sozialsystems wäre damit so „sicher“ wie jene der Länder und Gemeinden.

Eine Verringerung der Versichertenbeiträge um einen Prozentpunkt würde die Zweckwidmung von Einnahmen aus Lohn- und Einkommensteuer in

der Höhe von gut 1 Mrd. EUR notwendig machen. Die Vorteile eines teilweisen Übergangs von der Finanzierung des Sozialsystems durch Beiträge zu einer Finanzierung durch die Lohn- und Einkommensteuer liegen in zwei Bereichen:

Zum ersten hätte diese Umstellung merklich progressive Verteilungswirkungen. Die Lohn- und Einkommensteuer hat deutlich progressive Verteilungswirkungen, die oberen Einkommensschichten werden relativ stärker belastet als die unteren. Laut Lohn- und Einkommensteuerstatistik ist das untere Einkommensdrittel nicht mit Lohn- und Einkommensteuer belastet, obwohl es 7,7% der Einkommen bezieht: auf das 1. Terzil der EinkommensbezieherInnen entfällt kein Steueraufkommen. Das obere Drittel der EinkommensbezieherInnen, das etwa zwei Drittel der steuerpflichtigen Einkommen bezieht, trägt mit 88% zum gesamten Steueraufkommen bei. Gemessen am zu versteuernden Einkommen ist das untere Einkommensdrittel mit einem effektiven durchschnittlichen Steuersatz von 0,0%, das mittlere mit 8% und das obere mit 23,4% belastet.

### Verteilungswirkungen der Lohn- und Einkommensteuer

	1. Terzil	2. Terzil	3. Terzil
Steuerpflichtige Einkommen	7,7	12,2	66,1
Steueraufkommen	0,0	12,0	88,0
Durchschnittlicher Steuersatz	0,0	8,0	23,4

Quelle: Integrierte Statistik der Lohn- und Einkommensteuer 2004, Statistik Austria 2007, WIFO-Berechnungen.

Das Aufkommen an Lohn- und Einkommensteuern betrug im Jahr 2007 22,291 Mrd. EUR. Eine Erhöhung der durchschnittlichen Steuerbelastung um 1 Prozentpunkt würde das Aufkommen um etwa 1,3 Mrd. EUR pro Jahr erhöhen. Der Beitragssatz der Sozialversicherung könnte damit insgesamt im Durchschnitt um etwa 1 Prozentpunkt verringert werden. Zum zweiten würde aufgrund der höheren Aufkommenselastizität der Einkommensteuer auch die langfristige Stabilität der Finanzierung verbessert. Die Einnahmen an Lohn- und Einkommensteuer lagen im Jahr 2006 um 57,4% (2007: 70,2%) höher als im Jahr 1995, jene der Beiträge zur Sozialversicherung nur um 42,4%.

### 15.5.2. Verbrauchssteuern

Vielfach wird auch über eine stärkere Finanzierung des Sozialsystems durch Verbrauchssteuern nachgedacht. Die aufkommensstärkste dieser Steuern ist die Umsatzsteuer. Ihr Aufkommen ist 1995 bis 2006 mit +54% rascher gewachsen als je-

nes der Sozialbeiträge. Die langfristige Aufkommenselastizität der Umsatzsteuer dürfte in Bezug auf das nominelle BIP bei knapp 0,9 und in Bezug auf den privaten Konsum bei gut 0,8 liegen. Allerdings kann das Aufkommen in einzelnen Jahren, in denen etwa die Betrugsbekämpfung mehr oder weniger erfolgreich ist, merklich rascher wachsen oder entsprechend zurückbleiben. Der wichtigste Einwand gegen eine stärkere Finanzierung des Sozialsystems über Verbrauchssteuern besteht in der klar regressiven Verteilungswirkung. Die Mehrwertsteuer belastet, so wie die meisten speziellen Verbrauchssteuern, gemessen am Einkommen, die unteren Einkommensgruppen noch stärker als die Sozialversicherungsbeiträge, weil:

- untere Einkommensgruppen ihr gesamtes Einkommen konsumieren, während höhere Einkommensschichten einen wesentlichen Teil des Einkommens sparen und dafür keine Verbrauchsabgaben bezahlen und
- Verbrauchssteuern einen einheitlichen Tarif in Bezug auf den Wert oder die Menge der Güter und Dienstleistungen aufweisen und damit keine Rücksicht auf die individuelle Leistungsfähigkeit nehmen; selbst bei der Umsatzsteuer bringt dies trotz der Aufspaltung in einen Normalsatz und einen ermäßigten Satz nur eine proportionale Tarifstruktur mit sich.

Die Umsatzsteuer belastet die unteren Einkommensschichten stärker als die oberen. Das untere Einkommensdrittel wendet, gemessen am gesamten Konsum, 14,1% für Umsatzsteuerleistungen auf, das mittlere Drittel 14,4% und das obere Drittel 14,7%. Gemessen am Einkommen zeigt sich die regressiv Wirkung noch deutlicher: Das untere Haushaltsdrittel wird mit 17,2% des verfügbaren Einkommens belastet, das mittlere mit 14,7%, das obere hingegen nur mit 12,1%.

### Umsatzsteuer

	1. Terzil	2. Terzil	3. Terzil
In % des Gesamtkonsums	14,1	14,4	14,7
In % des Einkommens	17,2	14,7	12,1
langfristige Konsumneigung <sup>1)</sup>	1,222	1,025	0,824

Quelle: Statistik Austria, Konsumerhebung 2004/2005, WIFO-Berechnungen.

1) Lesehilfe: Das oberste Einkommensdrittel gibt etwa 80 Prozent des zusätzlichen Einkommens für Konsum aus; das unterste Terzil über 100 Prozent (=Verschuldung)

Von einer Umstellung (von Teilen) der Finanzierung der Sozialversicherung auf die Umsatzsteuer wären langfristig nur leicht höhere Einnahmen zu erwarten. Die Verteilungswirkungen wären noch ungünstiger als jene der Sozialversicherungsbeiträge.

Regressive Verteilungswirkungen können auch negative Wachstumseffekte mit sich bringen, weil die gesamtwirtschaftliche Konsumnachfrage gedämpft wird. Dies ist vor allem in Phasen einer Unterauslastung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten (etwa bei Bestehen von konjunktureller Arbeitslosigkeit) relevant. Bei Vollauslastung könnte eine Verschiebung der Abgabenlast von den Sozialversicherungsbeiträgen zu Verbrauchssteuern positive Wachstumseffekte mit sich bringen, da die Arbeitsanreize erhöht werden.

Eine Erhöhung der Umsatzsteuersätze um 1 Prozentpunkt von 10% auf 11% beim ermäßigten Satz und von 20% auf 21% beim Normalsatz würde das Steueraufkommen um etwa 900 Mio. EUR pro Jahr erhöhen. Ausweichreaktionen wären denkbar, dürften aber kein gesamtwirtschaftlich bedeutendes Ausmaß einnehmen. Der Beitragssatz zur Sozialversicherung könnte infolge der Erhöhung der Sätze der Umsatzsteuer insgesamt im Durchschnitt um etwas weniger als 1 Prozentpunkt gesenkt werden.

Spezielle Verbrauchssteuern könnten vor allem als Finanzierungsinstrument für das Gesundheitswesen in Frage kommen. Bei den Alkoholsteuern, der Tabaksteuer und der Mineralölsteuer gibt es dafür eine gute sachliche Begründung. Eine stärkere Besteuerung des Alkohol- und Tabakkonsums könnte den Verbrauch dämpfen und damit gesundheits-

### Ausgaben nach Einkommensgruppen

	1. Terzil	2. Terzil	3. Terzil
	In % der verfügbaren Einkommen		
Tabak	2,86	1,76	1,11
Alkoholische Getränke	1,54	1,16	0,91
Bier	0,69	0,55	0,37
Wein	0,49	0,35	0,33
Mineralöle	4,56	4,94	3,80
Treibstoff, Schmiermittel	3,76	4,07	3,20
flüssige Brennstoffe	0,80	0,87	0,60

Quelle: Statistik Austria, Konsumerhebung 2004/2005, WIFO-Berechnungen.

schädigende Auswirkungen verringern. Eine Ausweitung der ökologischen Steuern könnte, wie bereits erwähnt, neben dem Finanzierungsaspekt auch positive Auswirkungen auf Energie- und Ressourcenverbrauch mit sich bringen. Das Aufkommen dieser Mengensteuern ist in den letzten Jahren rascher gewachsen als jenes der Sozialversicherungsbeiträge, allerdings nur, weil die Steuersätze laufend erhöht wurden. Besonders geeignet wäre die Mineralölsteuer: Sie hat die stärkste Dynamik der Aufkommensentwicklung und weist ähn-

liche Verteilungswirkungen auf wie die SV-Beiträge. Biersteuer und Tabaksteuer belasten hingegen die unteren Einkommensgruppen noch stärker.

### 15.5.3. Steuern auf das Vermögen

Die dritte Gruppe von Steuern, die für eine stärkere Steuerfinanzierung der sozialen Sicherungssysteme in Frage kommt, sind die vermögensbezogenen Steuern. In Österreich sind in diesem Bereich vor allem die Grundsteuer, die Grunderwerbsteuer und die Erbschafts- und Schenkungssteuer relevant. Das Gesamtaufkommen vermögensbezogener Steuern hat aufgrund der Abschaffung einiger Einzelsteuern, der Einführung und Ausdehnung steuerlicher Ausnahmeregelungen sowie der unterbliebenen Neubewertung der Einheitswerte in Österreich langfristig deutlich an Bedeutung verloren. Zwischen 1990 und 2006 ist ihr Finanzierungsbeitrag an den Gesamtsteuereinnahmen von 4,6% auf 2,3% zurückgegangen.

Grundsätzlich haben vermögensbezogene Steuern angesichts der sich dynamisch entwickelnden Bestände sowie entgeltlichen und unentgeltlichen Übertragungen von Vermögen den Vorzug, dass sie eine langfristig stabile und ergiebige Einnahmequelle für die öffentliche Hand darstellen. Vor dem Hintergrund einer hohen und zunehmenden Konzentration von Vermögen weisen die in Österreich noch existierenden vermögensbezogenen Steuern deutlich progressive Verteilungswirkungen auf.

Allerdings würde eine stärkere Nutzung vermögensbezogener Steuern umfangreiche Reformen notwendig machen. Das Aufkommen aus der Grundsteuer könnte erheblich erhöht werden, wenn durch eine entsprechende Reform des Bewertungsverfahrens die steuerliche Bemessungsgrundlage näher an die tatsächlichen Verkehrswerte der steuerpflichtigen Grund- und Immobilienvermögen herangeführt werden würde. Die Grundsteuer zeichnet sich dadurch aus, dass sie keinen kurzfristigen Schwankungen unterliegt. Ihre Aufkommenselastizität bezogen auf das BIP ist in Österreich langfristig geringer als 1: Während das nominelle BIP 2006 um einen Faktor von 3,38 höher ist als 1980, hat sich das Grundsteueraufkommen lediglich verdreifacht. Diese gedämpfte Aufkommensdynamik ist allerdings Folge des zunehmenden Auseinanderfallens von Einheitswerten und tatsächlichen Verkehrswerten.

Eine Reform des Bewertungsverfahrens, die die tatsächlichen Verkehrswerte in einem höheren Maße erfasst und auch dafür sorgt, dass die steuerliche Bemessungsgrundlage die Dynamik der

Aufkommen der vermögensbezogenen Steuern in Österreich, 1980<sup>1)</sup> bis 2006

	1980	1990	1995	2000	2006
<b>In Mio. Euro</b>					
Steuern Bund					
Vermögensteuer <sup>2)</sup>	248	511	45	1	0
Erbschaftssteueräquivalent	53	131	14	0	0
Erbschafts- und Schenkungssteuer	50	77	82	111	132
Abgabe v. Land- u. forstw. Betrieben	15	20	20	20	20
Bodenwertabgabe	4	5	5	5	5
Sonderabgabe von Banken	0	123	7	-3	0
Kapitalverkehrssteuern	27	148	89	115	146
Grunderwerbsteuer	150	251	393	452	619
Steuern Bund vom Vermögen	547	1.266	656	702	921
Steuern Gemeinden vom Vermögen (Grundsteuer)	183	292	393	463	544
Vermögensbezogene Steuern Gesamtstaat	730	1.558	1.049	1.164	1.465
Gesamt-Steuererinnahmen Staat	18.958	33.557	41.203	53.840	64.130
<b>In % der Steuererinnahmen des Gesamtstaats</b>					
Steuern Bund					
Vermögensteuer <sup>2)</sup>	1,3	1,5	0,1	0,0	0,0
Erbschaftssteueräquivalent	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Erbschafts- und Schenkungssteuer	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Abgabe v. Land- u. forstw. Betrieben	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bodenwertabgabe	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sonderabgabe von Banken	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kapitalverkehrssteuern	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Grunderwerbsteuer	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Steuern Bund vom Vermögen	2,9	3,8	1,6	1,3	1,4
Steuern Gemeinden vom Vermögen (Grundsteuer)	1,0	0,9	1,0	0,9	0,8
Vermögensbezogene Steuern Gesamtstaat	3,8	4,6	2,5	2,2	2,3

Quelle: BMF; Statistik Austria.

1) Ohne Gewerkekaptalsteuer (abgeschafft 1985)

2) Einschließlich Sonderabgabe vom Vermögen (ab 1969) und Zuschlag für den Katastrophenfonds.

Wertentwicklung widerspiegelt, dürfte die Aufkommenselastizität und damit die langfristige Ergiebigkeit der Grundsteuer nachhaltig erhöhen. Aus dieser Perspektive stellt sich die Grundsteuer als eine potenziell kurz- wie langfristig stabile und ergiebige Finanzierungsquelle dar. Auch wenn keine Daten bzw. Schätzungen zur Verteilung des Grund- und Immobilienvermögens in Österreich vorliegen, so ist die Annahme plausibel, dass dieses recht ungleich verteilt ist; eine Grundsteuer würde somit progressiv wirken, zumindest im Falle der Besitzer von Liegenschaften, die diese selbst nutzen. Weniger eindeutig ist dies für vermietete Liegenschaften: Kann die hierauf erhobene Grundsteuer auf die Mieter überwältigt werden, so wirkt die Grundsteuer bezogen auf die Einkommen regressiv, da der Anteil der Mieten an den verfügbaren Einkommen mit der Einkommenshöhe abnimmt.

Die wenigen vorliegenden empirischen Studien deuten auf eine teilweise Überwälzbarkeit der Grundsteuer hin.

Allerdings gibt es gegen die Umfinanzierung der sozialen Sicherungssysteme durch (Mehr-)Einnahmen aus der Grundsteuer auch Einwände. Die Grundsteuer ist in Österreich (wie in den meisten anderen Ländern) eine gemeindeeigene Steuer. Ihr Aufkommen kommt somit ausschließlich den Gemeinden zu. Vor diesem Hintergrund erscheint die Grundsteuer besser geeignet zur Senkung anderer Steuern auf die Lohnsumme auf der kommunalen Ebene: konkret in Form eines Abtausches zwischen einer erhöhten Grundsteuer und einer reduzierten Kommunalsteuer. Allenfalls könnten die Erträge aus einer reformierten Grundsteuer von den Gemeinden zur Finanzierung bestimmter Bereiche der sozialen Sicherheit verwendet werden,

in denen sie als Mitfinanziers auftreten, etwa bei der Spitalsfinanzierung.

Die Grunderwerbsteuer wird auf die entgeltliche Übertragung von Liegenschaften erhoben. Das Aufkommen aus der Grunderwerbsteuer weist eine relativ hohe langfristige Dynamik auf: Es hat sich seit 1980 um den Faktor 4,3 erhöht und ist damit relativ stärker als das BIP gestiegen. Auch bei der Grunderwerbsteuer kann von einer relativ geringen kurzfristigen Volatilität ausgegangen werden. Sie bildet somit eine kurz- wie langfristig tragfähige Finanzierungsgrundlage. Auch die Grunderwerbsteuer träge vor dem Hintergrund einer ungleichen Verteilung von Grund- und Immobilienvermögen eher die vermögenden Schichten.

Die Erbschafts- und Schenkungssteuer wurde in Österreich mit 1.8.2008 abgeschafft. Damit verzichtet der Staat auf eine nicht nur kurzfristig relativ wenig volatile, sondern auch potenziell langfristig sehr ergiebige Finanzierungsquelle. Für eine Verwendung des Erbschaftssteueraufkommens für die Finanzierung der sozialen Sicherung – insbesondere für den Bereich der Pflege – würde auch sprechen, dass auf diese Weise die hinterlassenen Vermögen von Menschen herangezogen werden, die selbst in ihren letzten Lebensjahren von einer solidarischen Pflegefinanzierung profitierten, anstatt auf ihr eigenes Vermögen zurückgreifen zu müssen. Angesichts der ungleichen Vermögensverteilung in Österreich hat die Last der Erbschafts- und Schenkungssteuer primär die vermögenden Haushalte getroffen. Allerdings muss es diesbezüglich vorerst bei einer rein qualitativen Einschätzung

bleiben, da weder Daten über die Verteilung von Grund- und Immobilienvermögen noch über Betriebsvermögen, die den größten Anteil an der gesamten potenziellen Bemessungsgrundlage in Österreich ausmachen, vorliegen.

Auch eine Neuregelung der Besteuerung von Veräußerungsgewinnen im Bereich der Immobilien- und Finanzvermögen stellt sich in Österreich als sinnvoll dar. Veräußerungsgewinne sollten so wie Zins- und Dividendeneinkünfte an der Quelle mit einer Kapitalertragsteuer von 25% besteuert werden. Ein Ersatz von Sozialversicherungsbeiträgen durch Steuern auf Veräußerungsgewinne – und damit ein Ersatz einer indirekt regressiven durch eine proportionale Abgabe – hätte progressive Verteilungswirkungen. Auch würden angesichts der ungleichen Verteilung der Vermögen die oberen Einkommensschichten von einer solchen Besteuerung der Veräußerungsgewinne bezogen auf ihr Gesamteinkommen überdurchschnittlich belastet. Die Einnahmen aus der Besteuerung von Wertzuwächsen wären vor allem im Wertpapierbereich kurzfristig relativ volatil, langfristig würden sie jedoch einen hohen Ergiebigkeitsgrad aufweisen.

Insgesamt sollte vor dem Hintergrund der internationalen Erfahrungen, der Wirkungen auf die Einkommensverteilung und der Erwartungen in Bezug auf die langfristige Finanzierbarkeit eine Ausweitung des Anteils der Steuern an der Finanzierung des Sozialsystems erwogen werden. Die Wirkungen verschiedener in Frage kommender Steuern werden in der folgenden Tabelle zusammengefasst.

### Wirkungen von Einzelsteuern im Überblick

Steuerart	kurzfristige Stabilität	langfristige Ergiebigkeit	Verteilungswirkungen
Lohnsteuer	hoch	hoch	progressiv
Einkommensteuer	gering	mittel	progressiv
Körperschaftssteuer	gering	mittel	–
Kapitalertragsteuern	mittel	hoch	progressiv
Umsatzsteuer	hoch	mittel	regressiv
Tabaksteuer	hoch	mittel	regressiv
Steuern auf alkoholische Getränke	hoch	mittel	regressiv
Mineralölsteuer	hoch	mittel	leicht regressiv
Grundsteuer	hoch	hoch	progressiv
Grunderwerbsteuer	hoch	hoch	progressiv
Erbschafts- und Schenkungssteuer	hoch	hoch	progressiv
Kapitalverkehrsteuer	gering	hoch	?
Vermögenszuwachssteuer	gering	hoch	progressiv

Quelle: BMF; Statistik Austria.

### Literaturhinweise

Gall, F., Einzelwirtschaftliche Bemessungsgrundlagen einer Wertschöpfungsabgabe, WISO, 1, 2004, S. 91-197.

Guger, A., Marterbauer, M., Langfristige Tendenzen der Einkommensverteilung in Österreich – ein Update. Die Verteilung von Einkommen und Vermögen, WIFO-Working Paper 307, November 2007.

Guger, A., Marterbauer, M., Walterskirchen, E., Finanzierung des öffentlichen Gesundheitswesens in Österreich, WIFO-Monatsberichte 2006(7), S. 523-546.

Kaniovski, S., Breuss, F., Url, T., WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation, Teilstudie 22: Modellsimulationen ausgewählter wirtschaftspolitischer Maßnahmen, Wien, 2006.

Schmähl, W., Aufgabenadäquate Finanzierung der Sozialversicherung durch Beiträge und Steuern – Begründungen und Wirkungen eines Abbaus der ‚Fehlfinanzierung‘ in Deutschland, ZeS-Arbeitspapier Nr. 5/06, Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen, Bremen, 2006.