

# Begünstigung von Kapitaleinkommen führt zu Steuergerechtigkeit

Kapitaleinkommen wird im Gegensatz zu Arbeitseinkommen nicht progressiv besteuert, sondern unterliegt unabhängig von seiner Höhe dem gleichen, niedrigen Steuersatz. Gleichzeitig sind Kapitaleinkommen höchst konzentriert und nur im obersten Prozent der Einkommensverteilung relevant. Die steuerliche Bevorzugung von Kapitaleinkommen führt dazu, dass einige wenige Menschen mit enormen Vermögenseinkommen prozentuell weniger von ihrem Einkommen an Steuern und Abgaben beitragen als der Rest der Bevölkerung. Eine gemeinsame, progressive Besteuerung von Kapital- und Arbeitseinkommen würde diese Ungleichbehandlung beenden und hätte einen dämpfenden Effekt auf die steigende Vermögenskonzentration.

## / Handlungsempfehlungen

- / Progressive Besteuerung aller Einkommensformen (inklusive Kapitaleinkommen) auf Individualebene
- / Abschaffung des Bankgeheimnisses: automatisierte Übermittlung der individuellen Kapitaleinkommen an das Finanzministerium (analog zu Arbeitseinkommen), um systematische Steuerverschiebung durch Buchhaltungstricks zu eliminieren
- / Erhöhung der Körperschaftssteuer, damit die Umwandlung von Kapitaleinkommen in Unternehmensgewinne aus steuerlichen Gründen weniger attraktiv wird
- / EU-weite Koordinierung, um Gewinnverschiebung in Steueroasen (auch innerhalb der EU) zu sanktionieren
- / Verknüpfung der individuellen Steuerpflicht mit der österreichischen Staatsbürgerschaft, um Steuerflucht zu vermeiden

Unser Staat gab im letzten Jahrzehnt knapp unter 50% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) pro Jahr aus. Geld, das in Infrastruktur und öffentliche Sicherheit fließt und ohne das ein Großteil der Bevölkerung keinen Zugang zum Gesundheits- und Bildungssystem hätte und im Alter und bei Krankheit oder Arbeitslosigkeit nicht abgesichert wäre. Diese Ausgaben werden vor allem über Steuern und Abgaben finanziert. Wie viel jede einzelne Person dazu beitragen muss, wird im Steuerrecht geregelt.

## / Zentrale Grundsätze der Steuergerechtigkeit in Österreich missachtet

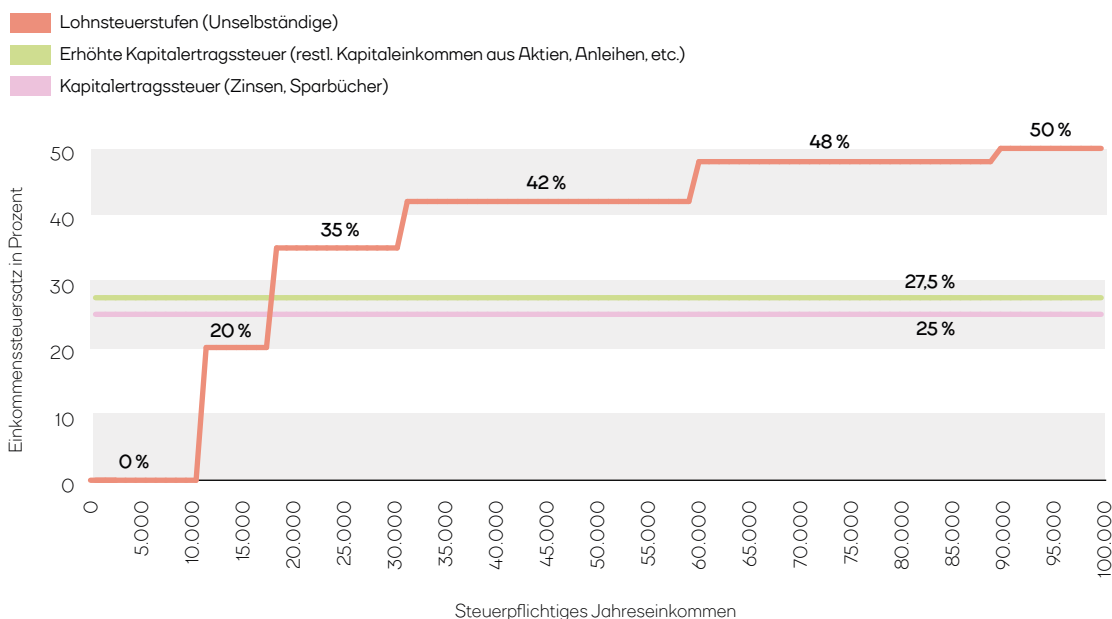
Zwei der zentralen Grundsätze hierbei sind die horizontale und die vertikale Steuergerechtigkeit. Sie besagen, dass sich die Höhe der Steuern und Abgaben an der ökonomischen „Leistungsfähigkeit“ einer Person orientieren soll, wobei als Indikator für die Leistungsfähigkeit meist das Einkommen herangezogen wird. Horizontale Steuergerechtigkeit bedeutet dabei, dass Steuerpflichtige bei gleichem Einkommen gleich hoch zu besteuern sind. Vertikale Steuergerechtigkeit bedeutet, dass Steuerpflichtige mit ungleichem Einkommen auch unterschiedlich besteuert werden sollen – bei höherem Einkommen ist der Steuersatz höher. Ein solches Steuersystem würde als progressiv bezeichnet werden.

In Österreich wird jedoch sowohl gegen das Prinzip der horizontalen als auch gegen das Prinzip der vertikalen Steuergerechtigkeit verstoßen, was dazu führt, dass unser Steuersystem nicht progressiv ist.

Ein Hauptgrund dafür liegt in der unterschiedlichen Besteuerung von Kapitaleinkommen und Erwerbseinkommen (Abbildung 1). Kapitaleinkommen werden mit einer „flat tax“ von 25% bzw. 27,5% besteuert. Das heißt: Egal ob man 20 Cent oder EUR 1 Mio. an Zinsen oder Dividenden erhält, zahlt man immer denselben prozentuellen Betrag an Steuern, unabhängig von der Höhe des Kapitaleinkommens.<sup>1</sup> Arbeitseinkommen hingegen werden progressiv besteuert. Sowohl bei Einkommen aus selbständiger als auch aus unselbständiger Tätigkeit steigt der prozentuelle Steuerbeitrag, je höher das Einkommen ist. Dabei wird aber immer nur das steuerpflichtige Einkommen besteuert, das die jeweilige Steuerstufengrenze übersteigt. So werden z.B. bei einem steuerpflichtigen Einkommen von EUR 16.000 nur die EUR 5.000 mit dem Steuersatz von 20% besteuert, die den Freibetrag von EUR 11.000 übersteigen.

/Abbildung 1: Steuersätze auf Einkommen aus Arbeit und Kapital

### Arbeitseinkommen wird im Gegensatz zu Kapitaleinkommen progressiv besteuert



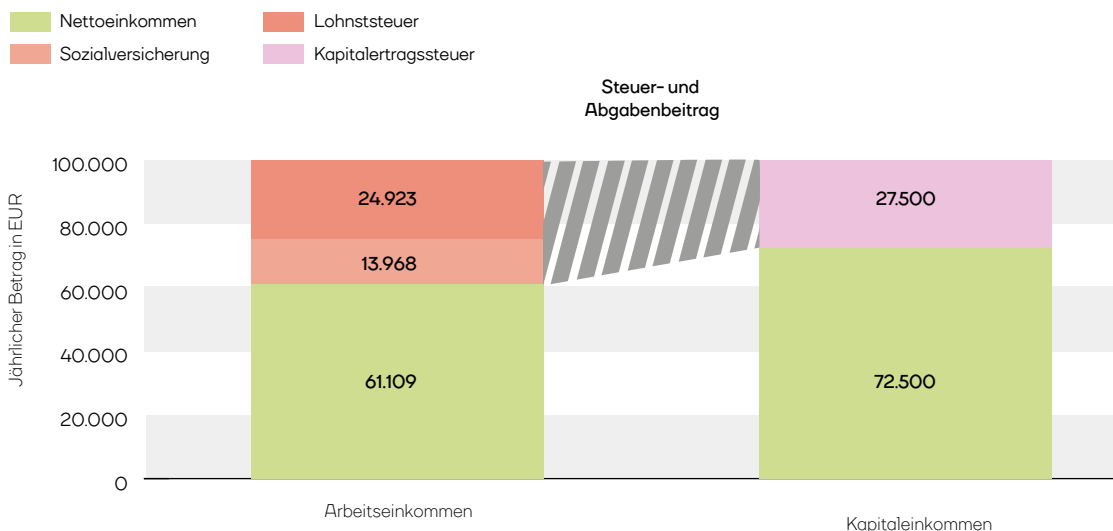
Quelle: Rechtsinformationssystem des Bundes

Anmerkung: Darstellung ohne Spitzensteuersatz von 55% (auf steuerpflichtige Jahreseinkommen ab EUR 1 Mio.)

Abbildung 2 veranschaulicht die ungleiche Besteuerung von Einkommen aus Arbeit und Kapital. So zahlt beispielsweise eine Person mit einem Erwerbseinkommen aus unselbständiger Arbeit von EUR 100.000 brutto jährlich in etwa EUR 38.900 an Steuern und Sozialversicherungsabgaben. Besitzt jemand stattdessen Aktien, die eine leistungslose Dividende von EUR 100.000 im Jahr abwerfen, fallen dafür nur EUR 27.500 an Steuern an, was ein Abweichen von der horizontalen Steuergerechtigkeit bedeutet.

/Abbildung 2: Vergleich Steuer- und Abgabenbeitrag Arbeitseinkommen vs. Kapitaleinkommen

### Vergleich Bruttojahreseinkommen von EUR 100.000 aus Arbeit und Kapital zeigt: Leistungsloses Einkommen wird geringer besteuert



Quelle: Eigene Berechnung

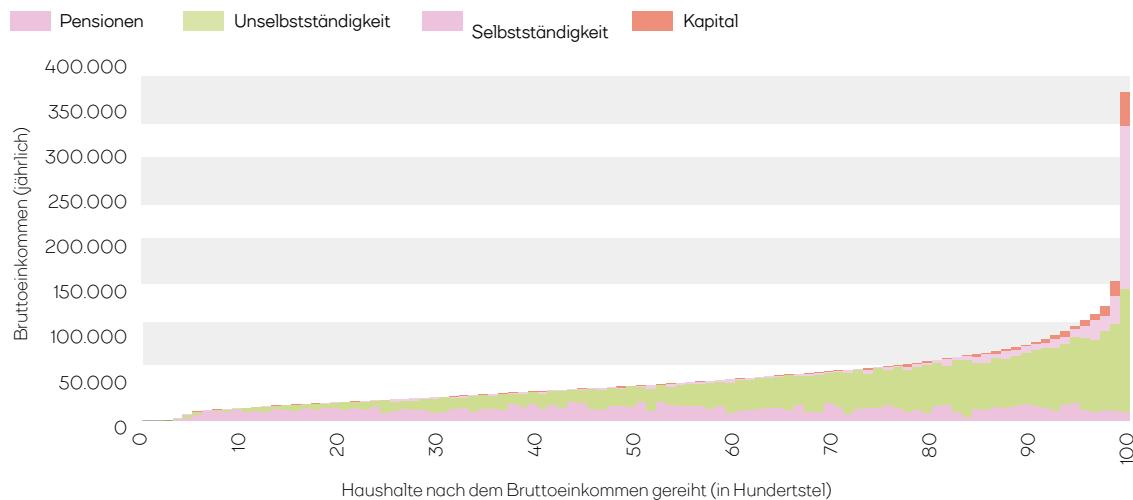
Anmerkung: Arbeitseinkommen aus unselbständiger Arbeit, ohne zusätzliche Absetzbeträge; Kapitaleinkommen aus mit erhöhtem KEST-Satz von 27,5% besteuerten Finanzvermögenserträgen

Durch die hohe Konzentration von Kapitaleinkommen an der Spitze der Einkommensverteilung kommt es andererseits zu einem Abweichen von der vertikalen Steuergerechtigkeit. Abbildung 3 lässt die zunehmende Bedeutung der Kapitaleinkommen im obersten Prozent der Einkommensverteilung bereits erahnen. Dabei handelt es sich jedoch nur um einen Durchschnitt der obersten 40.000 Haushalte. Würde man die obersten Einkommen noch detaillierter betrachten, indem man das oberste Tausendstel oder sogar das oberste Zehntausendstel der Haushalte analysiert (wofür in Österreich leider keine Daten vorhanden sind), würde die enorme Bedeutung der Kapitaleinkommen noch stärker hervorstechen.<sup>2</sup> Denn die Einkommen ganz an der Spitze der Einkommensverteilung bestehen beinahe ausschließlich aus Kapitaleinkommen, die (wie in Abbildung 1 ersichtlich ist) nur in etwa halb so stark besteuert werden wie die höchsten Arbeitseinkommen. Somit zahlen die „leistungsfähigsten“ in unserer Gesellschaft prozentuell weniger Steuern als der Großteil der restlichen Bevölkerung. Für die unteren 95% spielen Kapitaleinkommen dagegen kaum eine Rolle.

Sowohl Arbeits- als auch Kapitaleinkommen gleich hoch zu besteuern wäre auch deswegen sinnvoll, weil es – insbesondere am oberen Ende der Verteilung – durch Buchhaltungstricks leicht ist, die „Quelle“ eines Einkommens zu verschieben. Die Entlohnung von ManagerInnen erfolgt beispielsweise sowohl über hohe Gehälter als auch über Aktienoptionen<sup>3</sup>, was beides leicht gegeneinander austauschbar macht. Das Einkommen aus den realisierten Kursgewinnen von letzteren liegt jedoch weit unter dem Spitzensteuersatz für Arbeitseinkommen von 55%.

/Abbildung 3: Verteilung der Bruttojahreseinkommen der Haushalte

### Kapitaleinkommen sind nur im obersten Hundertstel der Einkommensverteilung von großer Bedeutung



Quelle, Eigene Berechnung, HFCS 2017

## / Steuerliche Bevorzugung von Kapitaleinkommen führt zu regressivem Steuersystem

Die fehlende Progression in Österreichs Steuersystem wird auch immer wieder im Abstand von einigen Jahren vom Wirtschaftsforschungsinstitut (WIFO) dokumentiert. Hier werden Österreichs Haushalte nach ihrem gesamten Bruttoeinkommen (inklusive Kapitaleinkommen und Transferleistungen sowie Sozialversicherungsbeiträge der ArbeitgeberInnen) aufgereiht und in zehn gleich große Gruppen aufgeteilt. In diesen Gruppen wird die Steuer- und Abgabenhöhe durch das Einkommen dividiert, um die durchschnittliche Steuer- und Abgabenquote der Haushalte zu berechnen.<sup>4</sup>

Hierbei zeigt sich deutlich, dass das österreichische Steuersystem bei Miteinbeziehung von Sozialbeiträgen und indirekten Steuern wie der Mehrwertsteuer einer „flat tax“ gleicht und die „leistungsfähigeren“ Haushalte nicht stärker besteuert. Während der Steuer- und Abgabenbeitrag der Haushalte im zweiten Zehntel durchschnittlich knapp 45 % beträgt, liegt er ab den obersten drei Zehnteln mit 49 % nur 3 Prozentpunkte darüber. Ausschließlich bei der Lohnsteuer ist aufgrund der in Abbildung 1 gezeigten unterschiedlichen Lohnsteuersätze eine klare Progression erkennbar, was oft als Argument für eine stärkere „Belastung“ höherer Einkommen vorgebracht wird. Wie man sieht, muss dies aber immer im Kontext des gesamten Steuer- und Abgabensystems betrachtet werden.

Ganz im Gegenteil: Da es sich beim obersten Zehntel um einen Durchschnitt der rund 40.000 einkommensstärksten Haushalte handelt, ist nicht sichtbar, dass das Steuersystem hier sogar regressiv wirkt, das heißt, dass die „leistungsfähigsten“ der Gesellschaft prozentuell am wenigsten zahlen. Denn die Einkommen der kleinen Gruppe von MultimillionärInnen und MilliardärInnen (also in etwa ein Hundertstel des obersten Hundertstels der Haushalte) bestehen wie oben erwähnt fast zur Gänze aus Kapitaleinkommen, sodass indirekte Steuern für Konsum sowie Sozialversicherungsabgaben prozentuell nicht ins Gewicht fallen und deren Steuer- und Abgabenquote fast ausschließlich durch die Höhe der Kapitalertragssteuer definiert wird. Das heißt, dass sich der Anteil an Steuern und Abgaben von ihrem Einkommen nahe an der Höhe der Kapitalertragssteuer (27,5%) befindet. Zusätzlich dazu profitieren AnteilseignerInnen von internationalen Unternehmen von (legalen) Gewinnverschiebungen in Steueroasen (auch innerhalb der EU), was deren Steuerbeitrag weiter senkt.

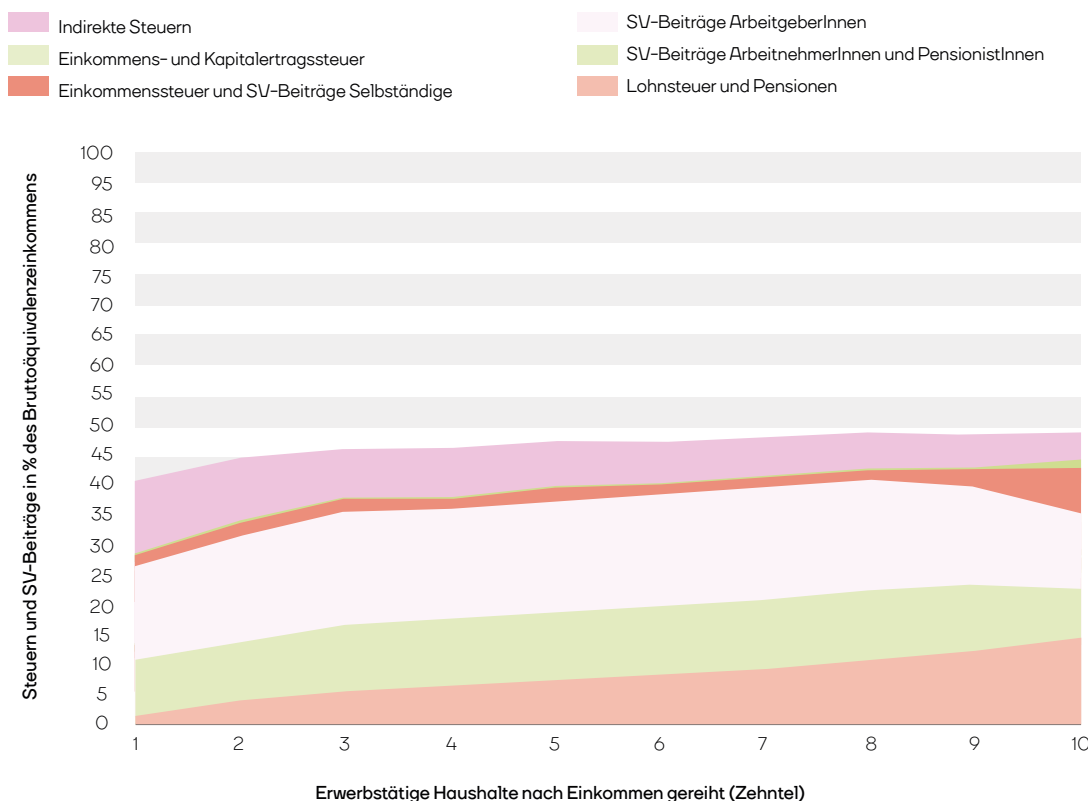
Aus Sicht der Leistungsgerechtigkeit wäre es somit notwendig, Kapitaleinkommen dem individuellen Einkommenssteuersatz zu unterwerfen und diese dadurch ebenso progressiv wie Arbeitseinkommen zu besteuern. Gleichzeitig spricht auch aus Sicht der Verteilungsgerechtigkeit vieles dafür. Denn

während in Österreich bereits Vermögen sehr ungleich verteilt sind – die Top 10% besitzen fast zwei Drittel des gesamten Vermögens (Heck et al. 2020) – ist das daraus resultierende Einkommen noch viel ungleicher verteilt: Die reichsten 10% erhalten mehr als 90% der gesamten Vermögenseinkommen (Arbeiterkammer Wien 2020). Dadurch wird die Vermögensungleichheit weiter erhöht und in Folge die steuerlich bevorzugten Kapitaleinkommen stärker konzentriert – ein sich selbst verstärkender Kreislauf.

Würde man dazu übergehen die Kapitaleinkommen im Rahmen der progressiven Einkommenssteuer zu besteuern, könnten die dadurch eingehobenen Steuermittel verwendet werden, um den vergleichsweise hoch besteuerten Faktor Arbeit zu entlasten. Dies hätte durch höheren Konsum sowie geringere Lohnnebenkosten einen positiven Effekt auf die Konjunktur und somit das Wirtschaftswachstum.

Abbildung 4: Verteilung des prozentuellen Steuerbeitrags am Bruttojahreseinkommen der Haushalte

### Österreichs Steuersystem hat kaum progressive Wirkung



Quelle: WIFO-Berechnung, Statistik Austria, EU-SILC 2016, Konsumerhebung 2014/15, HFCS 2014

## Welche Arten von Einkommen gibt es überhaupt?

Wie bereits erwähnt setzen sich Einkommen aus verschiedenen Einkommensarten zusammen. Die wichtigsten drei Formen von Einkommen sind jene aus Arbeit, aus Transfers und aus Vermögen.

Bei Arbeitseinkommen unterscheidet man zwischen Arbeitseinkommen aus selbständiger und aus unselbständiger Arbeit. Letztere sind im gesamten Bereich der Einkommensverteilung bedeutsam, erstere nehmen im obersten Viertel an Bedeutung zu. Zu (staatlichen) Transfereinkommen zählen Pensionen, Arbeitslosenleistungen, Mindestsicherung oder Familienbeihilfe. Sie spielen vor allem für Haushalte im unteren Bereich der Einkommensverteilung eine wichtige Rolle. Vor allem Pensionen sind aber auch im mittleren und oberen Bereich nicht zu vernachlässigen.

Unter Vermögens- bzw. Kapitaleinkommen im engeren Sinn fallen Zinsen, Dividenden oder Mieteinnahmen, die (wie in Abbildung 3 ersichtlich ist) nur im obersten Bereich der Einkommensverteilung relevant sind. Im weiteren Sinn gehören dazu ebenso Wertsteigerungen von Aktien oder Immobilien, aber auch der Ertrag bzw. die „ersparte Miete“, die sich aus der Nutzung des Eigenheims ergibt. Letzteres ist in der gesamten oberen Hälfte der Einkommensverteilung von Bedeutung.

Arbeits- und Vermögenseinkommen sind außerdem positiv korreliert. Das heißt, dass tendenziell jene Menschen mit höherem Kapitaleinkommen auch jene mit höherem Arbeitseinkommen sind (Abbildung 3). Das führt in weiterer Folge dazu, dass die Vermögen sowie die daraus resultierenden Kapitaleinkommen noch stärker konzentriert werden.

### **/ Theoretische Grundlagen einer Einkommenssteuer, die alle Einkommensarten miteinbezieht**

Ein System, das in der Steuertheorie als Standard für eine erfolgreiche und faire Einkommensbesteuerung gilt, basiert auf einem Konzept der Ökonomen Schanz, Haig und Simons (Ganghof 2004). Laut dem „SHS“-System soll erstens das gesamte Einkommen – unabhängig von seiner Quelle – die Grundlage einer umfassenden Einkommenssteuer sein (Syntheseprinzip). Zweitens wird das Einkommen als hypothetischer Konsum definiert, der in einer Periode (z.B. in einem Jahr) möglich ist, ohne dass das Vermögen abnimmt (Reinvermögensprinzip). Nach diesem Prinzip werden auch unrealisierte Wertsteigerungen (wie Aktiengewinne) und einmalige Einkommen (wie Erbschaften) dem Einkommen einer Periode zugerechnet und gemeinsam versteuert (Ganghof 2004; Ohmer 1997). Das System ist administrativ einfach (weil die Besteuerung des gesamten Einkommens nur nach einem Steuersatz erfolgt) und gerecht (weil Steuerpflichtige mit dem gleichen Einkommen und der gleichen Steuerbasis auch die gleiche Steuerbelastung tragen, unabhängig von der Art des Einkommens).

Alternativ dazu inkludiert die sogenannte Quellentheorie (welche auf einem Konzept von Fuiting basiert) hingegen nur Einkommen, die regelmäßig aus einer Quelle fließen. Nur diese sollen auch als Einkommen besteuert werden. Mieteinnahmen, Zinsen oder Dividenden zählen gemäß dieser Definition auch als Einkommen, Erbschaften oder Wertsteigerungen von Aktien oder Immobilien aber nicht (Ohmer 1997). Was diese beiden Konzepten jedoch gemeinsam haben ist, dass Kapital- und Arbeitseinkommen zusammengerechnet und gemeinsam besteuert werden.

Das „SHS“-System gilt zwar seit gut 100 Jahren als Standard, es kam aber schon immer zu Abweichungen von diesem Ideal. Dies geschah aus Gründen der Vereinfachung der Verwaltung, einem Mangel an Kontrollmöglichkeiten, um Lenkungsanreize zu setzen oder um Umverteilungsziele zu erreichen. Seit den 1990er Jahren kommt es zudem zu stärkeren Abweichungen von diesem Prinzip in Richtung dualer (also getrennter) Besteuerung von Arbeit und Kapital.



## **/ 1980er-Jahre brachten internationalen Trend zur steuerlichen Bevorzugung von Kapital im Gegensatz zu Arbeit**

Während des Großteils des 20. Jahrhunderts wurde im Rahmen der Einführung der progressiven Einkommenssteuer von den meisten Ländern darauf geachtet, hohe Kapitaleinkommen stärker zu besteuern und Arbeitseinkommen steuerlich zu bevorzugen. In Frankreich etwa war die Einkommenssteuer für Löhne und Gehälter niedriger als für Kapitalerträge. Noch in den 1960er- und 1970er-Jahren galten in den USA und Großbritannien höhere Steuersätze für Kapitaleinkünfte als für

Arbeitseinkommen (Piketty 2019). Bezeichnenderweise ist dort auch von „unearned income“ (Kapitaleinkommen) und „earned income“ (Arbeitseinkommen) die Rede.

Die duale Besteuerung, im Rahmen derer Erwerbs- und Kapitaleinkünfte separat erfasst und steuerlich berücksichtigt werden, wurde Mitte der 1980er Jahre in Dänemark entwickelt und in den späten 1980er- und frühen 1990er-Jahren von Finnland, Norwegen und Schweden implementiert (Ganghof 2004). Begründet wurde die Maßnahme insbesondere mit der Angst vor Kapitalflucht und Steuervermeidung in einer immer stärker globalisierten und durch freien Kapitalverkehr gekennzeichneten Wirtschaftsordnung (Johansson et al. 2015).

In Deutschland wurde im Jahr 2009 eine proportionale Abgeltungssteuer für Kapitaleinkommen (ähnlich der österreichischen Kapitalertragssteuer) eingeführt. Bekannt ist diese Steuer auch als „Steinbrück-Steuer“, benannt nach dem damaligen Finanzminister (SPD), der die steuerliche Begünstigung von Kapitalerträgen mit folgenden Worten begründet hat: „Lieber 25 Prozent auf X, als 42 Prozent auf nix!“. Doch der Plan, Steuervermeidung durch geringere Besteuerung unattraktiver zu machen, ging nicht auf. Im Gegenteil fördert die duale Besteuerung den Steuerwettbewerb zwischen den Staaten und entzog ihnen so eine wichtige Einnahmequelle. Während die Einnahmen der Abgeltungssteuer in Deutschland im Jahr 2009 noch EUR 12,4 Mrd. betragen, gingen sie bis 2017 auf rund EUR 7,3 Mrd. zurück - trotz des starken Wachstums der größten Vermögen (BMF 2018).<sup>5</sup>

Auch in Frankreich wurde die progressive Besteuerung von Kapitalvermögen im Jahr 2018 abgeschafft (gemeinsam mit der Vermögenssteuer und einer Reduzierung der Unternehmenssteuer).

## / Besteuerung von Kapitaleinkommen in Österreich in der 2. Republik

In Österreich wurden Kapitaleinkommen bis 1983 im Rahmen der allgemeinen Einkommenssteuer einem progressiven Steuersatz unterworfen (Tabelle 1). Die Deklaration basierte allerdings auf freiwilliger Basis, was ein dementsprechend niedriges Steueraufkommen nach sich zog (Goldberg 2008). 1984 wurde eine Zinsertragssteuer von 7,5% eingeführt, die jedoch 1985 gleich gesenkt und 1986 wieder abgeschafft wurde. 1989 wurde eine Kapitalertragssteuer in Höhe von 10% eingeführt, die 1993 auf 22% erhöht und automatisch als endbesteuerte Kapitalertragssteuer abgezogen wurde. 1995 folgte eine Erhöhung auf 25%, die für Zinsen auf Sparbücher und Girokonten gilt – alle weiteren Kapitalerträge werden seit 2016 mit 27,5% besteuert (Mooslechner 1994, Goldberg 2008).

/ Tabelle 1: Überblick über die Besteuerung von Kapitaleinkommen in Österreich in der 2. Republik

Zeitraum	Steuersatz	Erläuterung
bis 1983	geltende Einkommenssteuersätze	„freiwillige Deklaration“
1984	7,5%	Zinsertragssteuer
1985–1986	5%	Zinsertragssteuer
1987–1988	0%	steuerfrei
1989–1992	10%	Kapitalertragssteuer
1993–1994	22%	endbesteuerte Kapitalertragssteuer
1995–2015	25%	endbesteuerte Kapitalertragssteuer
seit 2016	25% bzw. 27,5%	erhöhte endbesteuerte Kapitalertragssteuer für alle Kapitaleinkommen außer aus Geldeinlagen

## / Die besondere Rolle der Körperschaftssteuer

Ausbezahlte Gewinne von Einzelunternehmen und Personengesellschaften (z.B. OG, KG) werden von den GesellschafterInnen progressiv im Rahmen der Einkommenssteuer versteuert. Ausbezahlte Gewinne von GmbHs oder AGs hingegen werden – ganz unabhängig von ihrer Höhe – mit 27,5% versteuert. Zuvor wird der Gewinn jedoch noch mit der Körperschaftssteuer (KöSt) besteuert, die in Österreich derzeit bei 25% liegt.

Unternehmenssteuern wie die KöSt haben eine wichtige Funktion, die in der Literatur als „Backstop“ bezeichnet wird. Sie bilden eine Schranke, damit sich die Gewinne (die ja letzten Endes nichts anderes als der Ertrag des eingesetzten Kapitals von individuellen Personen sind) nicht einer Besteuerung entziehen können. Ohne KöSt würde einerseits der Steuerbeitrag für Kapitaleinkommen aus Unternehmen auf das Niveau der KEST (27,5%) sinken. Andererseits würde ein Wegfallen der KöSt dazu führen, dass Unternehmensgewinne (bzw. individuelle Kapitaleinkommen) steuerfrei einbehalten werden könnten. Dies würde sich wiederum in steigenden Unternehmenswerten und somit in steigenden individuellen und unbesteuerten Vermögen niederschlagen (fehlender „Backstop“).

Als Folge der Globalisierung wird dieser „Backstop“ teilweise schon durch (legale) Praktiken multinationaler Unternehmen umgangen. Die Unternehmen verrechnen Zweigniederlassungen in Niedrigsteuerrändern (auch innerhalb der EU) fiktive Preise für Leistungen oder Lizenzen, wodurch die Gewinne in Österreich stark reduziert werden. Gleichzeitig steigen die Gewinne in Ländern, wo kaum oder gar keine Gewinnsteuern für Unternehmen gezahlt werden müssen und bleiben dabei aber im Unternehmen (bzw. Erhöhen das Vermögen der EigentümerInnen). Österreich entgehen durch diese als „Profit Shifting“ bekannte Vorgehensweise nach Schätzungen jährlich rund eine Milliarde Euro. (Wacker 2020, Hanzl et al. 2021). Um die Größenordnung zu verdeutlichen: Mit diesem Volumen wäre es möglich, jährlich über 4.000 zusätzliche Spitalsbetten zu finanzieren oder mehr als 30.000 neue PädagogInnen einzustellen.

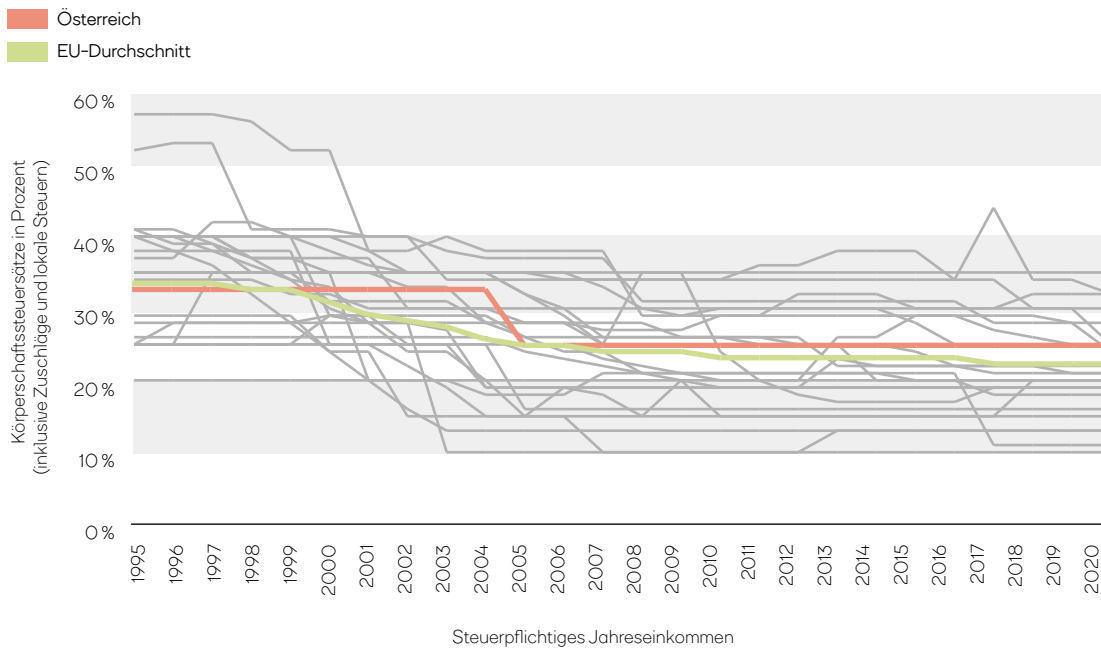
Die Existenz dieser Steuersümpfe kombiniert mit Steuervermeidungspraktiken führt zu einem politischen Steuerwettbewerb, der eine Abwärtsspirale bei den Unternehmenssteuern auslöst. Das Steuerdumping wurde zuletzt zusätzlich dadurch befeuert, dass die USA ihren seit 1993 geltenden Unternehmenssteuersatz von 35% auf 21% senkten. Abbildung 5 zeigt den starken Einbruch der Unternehmenssteuern in der EU. Während hier der Durchschnitt 1995 noch in etwa 36% betrug, sank er bis ins Jahr 2020 auf knapp über 20% ab. Auch Österreich folgt diesem Trend: 2005 wurde die KöSt von 35% auf 25% gesenkt, laut Regierungsprogramm ist eine weitere Absenkung auf 21% vorgesehen. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass es sich bei der Diskussion meist um diese gesetzlichen Steuersätze handelt, während der effektive Steuersatz (d.h. jener Steuersatz, den die Unternehmen tatsächlich bezahlen) häufig noch viel niedriger ist. In der Praxis werden nämlich umfangreiche Ausnahmen gewährt und maßgeschneiderte Gesetze erlassen, die es großen Unternehmen ermöglichen, den effektiven Steuersatz weit unter den offiziellen gesetzlichen Satz zu drücken.

Durch diese Dynamik des gegenseitigen Steuerdumpings verschwindet der „Backstop“ schleichend. Kapitaleinkommen werden immer mobiler und der Druck, Unternehmenssteuern zu senken steigt weiter (Zucman 2014, Piketty et al. 2014, Saez/Zucman 2019). Setzt sich diese Dynamik fort, ist keineswegs ausgeschlossen, dass die Unternehmenssteuersätze eines Tages negativ werden und es zu Konzernsubventionen kommt. Teilweise ist eine solche Tendenz schon zu beobachten: Wenn beispielsweise Amazon bekanntgibt, eine neue Niederlassung eröffnen zu wollen und interessierte Städte um „standortfreundliche“ Bewerbungen bittet, wobei sich diese gegenseitig mit Geschenken zu übertrumpfen suchen.



/Abbildung 5: Entwicklung der Körperschaftssteuersätze innerhalb der EU (1995–2020)

## Race to the bottom: Die Körperschaftssteuersätze in der EU befinden sich in einer Dumpingspirale



Quelle: Eurostat

## / Sollen Körperschafts- und Kapitalertragssteuer getrennt oder gemeinsam betrachtet werden?

Ein oft vorgebrachtes Argument gegen eine Erhöhung der individuellen Kapitalertragssteuer ist, dass die ausbezahlten Gewinne bereits einmal mit der Körperschaftssteuer besteuert wurden und der prozentuelle Steuerbeitrag somit nicht nur 27,5% (KESt), sondern 45,6% (KöSt und KESt kombiniert) beträgt. Gemäß dem Prinzip der horizontalen Steuergerechtigkeit trifft dies zu. Allerdings ist hier aufgrund von Steuerhinterziehung und oben erwähnter Gewinnverschiebung und Vermögenssteigerung durch die Einbehaltung von Gewinnen eine differenzierte Betrachtung notwendig. In einer perfekten Welt, in der es ein weltweit transparentes und vollständig kooperatives Steuersystem gibt, in dem alle wirtschaftlichen EigentümerInnen von Unternehmen bekannt sind (und sich somit niemand hinter komplexen Unternehmenskonstrukten mit Stiftungen und Briefkastenfirmen verstecken kann), würde es keine Notwendigkeit für die KöSt als „Backstop“ geben und die Besteuerung könnte rein auf Basis sämtlicher individueller Einkommen der Steuerpflichtigen erfolgen.

Solange dies nicht der Fall ist, müssen allerdings für eine korrekte Beurteilung der Progression unseres Steuersystems, wie eingangs erwähnt, auch indirekte Steuern, Sozialversicherungsbeiträge und die „ersparte Miete“ für EigentümerInnen ihres Hauptwohnsitzes in Betracht gezogen werden. Tut man dies, zeigt sich, dass unser Steuersystem kaum bis gar nicht progressiv ist.

## / Weitere Argumente, die gegen eine gemeinsame Betrachtung von KöSt und KEST sprechen

- / Bei Kapitalgesellschaften handelt es sich um rechtsfähige, juristische Personen. Damit die EigentümerInnen nicht über ihre Kapitaleinlage hinaus für die Unternehmen haften müssen, ist eine strikte rechtliche Trennung zwischen ihnen und dem Unternehmen nötig. Bei der Frage der Besteuerung hingegen werden Unternehmen und deren AktionärInnen nun plötzlich als steuerrechtliche und wirtschaftliche Einheiten dargestellt.
- / Bei Wertsteigerungen ist eine gemeinsame Betrachtung von Unternehmens- und Kapitalertragssteuern problematisch. Denn häufig verzeichnen Unternehmen signifikante Kursanstiege ihrer Aktien (im Rahmen des Reinvermögenprinzips handelt es sich dabei um Einkommen für die AktionärInnen), obwohl das Unternehmen gar keinen Gewinn erzielt oder gar Verluste verbucht, weshalb keine Unternehmenssteuern anfallen. Bei aufstrebenden, innovativen Unternehmen mit hohen Forschungs- und Entwicklungskosten, sowie generell bei „Growth-Stocks“<sup>6</sup>, kann dieser Zustand viele Jahre anhalten. Die steigenden Aktienkurse und damit die Höhe der Kapitaleinkommen der AktionärInnen stehen dann in keinem Verhältnis zum steuerpflichtigen Gewinn des Unternehmens. Vielmehr handelt es sich bei diesen Wertsteigerungen um zukünftige und aktuell nicht steuerpflichtige Gewinnerwartungen.
- / Die Höhe des Kapitaleinkommens aus dem Wertzuwachs hängt von der Nachfrage nach dem Wertpapier ab. Kauft Investor A beispielsweise eine Aktie des Unternehmens B, die kurz darauf (etwa durch eine bahnbrechende Innovation, gute Wirtschaftsdaten oder Herdenverhalten um 20 % steigt und verkauft sie am gleichen Tag wieder an Investor C, so wurde dieses Kapitaleinkommen, das Investor A realisiert hat, nicht bereits auf Ebene des Unternehmens besteuert.
- / Folgt man der Argumentation der Doppelbesteuerung auf Unternehmens- und Aktionärs-ebene, würde sich aus KöSt (25 %) und KEST (27,5 %) ein durchschnittlicher Steuerbeitrag von 45,6 % für Dividenden ergeben. Es würde also eine massive Benachteiligung gegenüber anderer Kapitaleinkommen wie Zinsen (25 %) vorliegen. Dies würde auch bezüglich Wertsteigerungen bei Rohstoffen oder Währungen der Fall sein, deren Erträge nicht aus Unternehmen resultieren.
- / Eine gemeinsame Betrachtung von Kapitalertrags- und Unternehmenssteuern wäre nur sinnvoll, wenn Kursgewinne ebenfalls der KEST unterliegen. Im aktuellen Regierungsprogramm ist jedoch vorgesehen, dass Kursgewinne von Wertpapieren und Fondsprodukten komplett steuerfrei werden sollen, sobald die Wertpapiere für eine Zeit gehalten wurden („Behaltefrist“). Kapitaleinkommen aus realisierten Wertsteigerungen (also beispielsweise dem Verkauf einer Aktie zu einem höheren Preis als dem Einkaufswert) wären dann nicht mehr KEST-pflichtig, was die Argumentation einer gemeinsamen Betrachtung mit Unternehmenssteuern obsolet macht.
- / Auch Kapitalerträge, die mit Hilfe von Derivaten erzielt werden, müssen separat vom zu Grunde liegenden Unternehmen und dessen Steuerverpflichtungen betrachtet werden. Ein Beispiel dafür sind Hedgefonds, die auf fallende Aktienkurse spekulieren. Ihre InvestorInnen erzielen Kapitaleinkommen, wenn der Aktienkurs eines Unternehmens fällt, was häufig der Fall ist, wenn das Unternehmen wenig Gewinn oder gar Verluste macht und somit kaum oder keine Unternehmenssteuern zahlt. Hier kollabiert die Logik der gemeinsamen Betrachtung von Unternehmens- und Kapitalertragssteuern.



# / Empfehlungen in der Literatur gehen eindeutig in Richtung höherer Besteuerung von Kapital

In der Literatur gibt es eine breite Übereinstimmung für die Empfehlung, sämtliches Einkommen gemeinsam zu versteuern, unabhängig davon ob es sich um Arbeits-, Kapital- oder anderes Einkommen handelt. So kam beispielsweise der viel beachtete „Mirrlees Review“ zu dem Schluss, dass die Bevorzugung einer bestimmten Art von Einkommen (nämlich Kapitaleinkommen) nur zu einer Erhöhung der Komplexität des Steuersystems, zu einer unfairen Bevorzugung der begünstigten Einkommensart und zu einer ineffizienten Verzerrung der Wirtschaftsaktivität führt sowie letztlich auch Steuervermeidung fördert (Mirrlees et al. 2011).

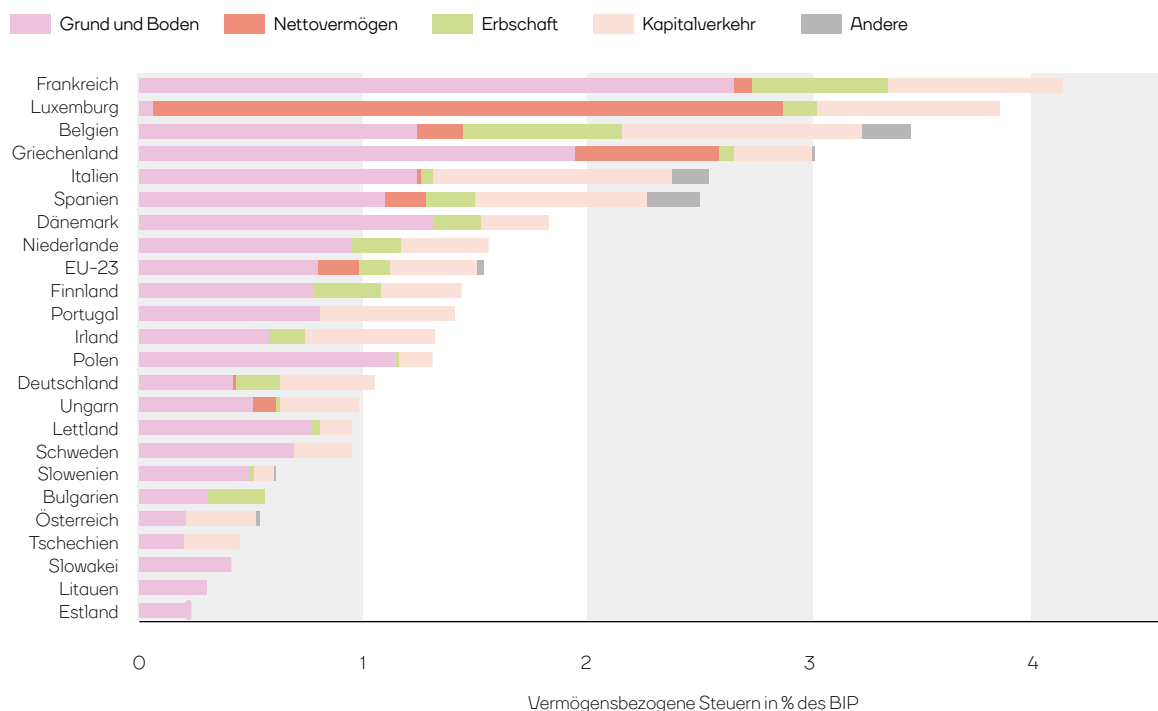
Ebenso sehen Expertinnen des WSI Deutschland die Notwendigkeit, Kapitalerträge stärker zu besteuern, indem diese in die Einkommenssteuer eingegliedert und somit progressiv besteuert werden. Begründet wird dies insbesondere mit der Notwendigkeit den Anstieg der Ungleichheit zu bremsen und die wachsende Konzentration hoher Einkommen zu dämpfen (wofür vor allem die Kapitaleinkommen verantwortlich sind) sowie mit der äußerst geringen Umverteilungswirkung einer proportionalen Abgeltungssteuer wie der Kapitalertragssteuer (Spannagel/Molitor 2019).

Generell wird Österreich von allen internationalen Organisationen von der OECD bis zum IWF seit langer Zeit empfohlen, die Steuerlast auf Vermögen (beziehungsweise Kapital) zu Gunsten jener auf Arbeit zu erhöhen.

Denn zusätzlich zu den international allgemein niedrig besteuerten Kapitaleinkommen wird in Österreich auch Kapital selbst relativ niedrig besteuert. Im EU-Vergleich belegt Österreich mit einem Steueraufkommen aus vermögensbezogenen Steuern von knapp über 0,5% einen der letzten Plätze, während Länder wie Luxemburg oder Frankreich fast das achtfache Steueraufkommen aus diesen Steuern generieren.

/ Abbildung 6: Anteil vermögensbezogener Steuern am BIP in der EU, 2018

## Österreich bei vermögensbezogenen Steuern EU-weit im hintersten Bereich



Quelle: OECD  
Anmerkung: EU (ohne Kroatien, Malta, Rumänien und Zypern), Daten für das Jahr 2018

## /Ausblick

Sowohl in Österreich als auch international wird seit Jahrzehnten gegen die Grundprinzipien der Steuergerechtigkeit verstoßen. Dies wird durch die steuerliche Bevorzugung von leistungslosem Kapitaleinkommen im Vergleich mit Arbeitseinkommen ermöglicht, da ersteres in Österreich nur mit einem niedrigen Einheitssteuersatz („flat tax“) besteuert wird, während zweiteres einem progressiven Steuersatz unterworfen ist. Somit werden einerseits (ab einer Schwelle von in etwa EUR 34.000 brutto pro Jahr) bei gleicher Höhe Kapitaleinkommen niedriger besteuert als Arbeitseinkommen. Gleichzeitig bestehen die Einkommen der einkommensstärksten – und somit steuerlich „leistungsfähigsten“ – Personen in unserer Gesellschaft beinahe ausschließlich aus Kapitaleinkommen, wodurch diese einen prozentuell niedrigeren Steuerbeitrag leisten als ein Großteil der Menschen in Österreich.

Im Sinne der Steuergerechtigkeit wäre es somit notwendig Kapitaleinkommen im Rahmen der Einkommensteuer progressiv zu besteuern. Damit können auch mehrere positive Nebeneffekte einhergehen. Durch eine höhere Besteuerung von Kapitaleinkommen, könnten Steuern und Abgaben auf Arbeitseinkommen gesenkt werden, was zu niedrigeren Lohnnebenkosten für Unternehmen sowie zu höheren Konsumausgaben der ArbeitnehmerInnen führen würde und in weiterer Folge positive Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum hätte. Weiters käme es zumindest zu einem dämpfenden Effekt auf die ansteigende Vermögensungleichheit, auch wenn die bereits bestehende hohe Vermögenskonzentration dadurch nicht verringert werden würde. Außerdem würde die Gleichstellung von Arbeits- und Kapitaleinkommen bei der Besteuerung positive Arbeitsanreize setzen.

Zur Durchsetzung einer progressiven Besteuerung von Kapitaleinkommen wäre als erster Schritt eine Lockerung des Bankgeheimnisses notwendig, um eine automatisierte und umfassende Übermittlung der Höhe der Kapitaleinkommen von den Finanzinstituten an das Finanzministerium zu ermöglichen. Dies stellt eine unbürokratische Lösung dar, um Steuermissbrauch zu verhindern. Bei Arbeitseinkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit stellt sich die Frage beispielsweise gar nicht, ob die Daten an das Finanzamt übermittelt werden dürfen – warum bei Kapitaleinkommen eine höhere Vertraulichkeit gelten sollte, ist nicht ersichtlich. Um Steuerflucht zu vermeiden, könnte die österreichische Staatsbürgerschaft mit der individuellen Steuerpflicht verknüpft werden, wie dies bereits erfolgreich in den USA umgesetzt wurde. Gleichzeitig bräuchte es eine EU-weite Koordinierung, um Steuervermeidung durch Gewinnverschiebungen in Steuersümpfe (vor allem innerhalb der EU) zu sanktionieren. Zuletzt ist es auch notwendig die EU-weite Dumpingspirale der Körperschaftssteuern zu durchbrechen und diese wieder zu erhöhen, um individuelle Kapitalerträge nicht als einbehaltene Unternehmensgewinne umdeklarieren und somit in individuelle Vermögenszuwächse umwandeln zu können.

Die progressive Besteuerung von Kapitaleinkommen wäre ein Schritt in die richtige Richtung, auch wenn sie an der bereits bestehenden hohen Vermögenskonzentration nichts ändert. Um diesem Problem zu begegnen, müssten – angesichts des stark steigenden Erbschaftsvolumens (Altzinger/Humer 2014) – in weiterer Folge zumindest Steuern auf hohe Schenkungen und Erbschaften angedacht werden, idealerweise in Kombination mit einer stark progressiv wirkenden, allgemeinen Vermögenssteuer für hohe Vermögen. Im Moment geht es allerdings in die andere Richtung: Im Regierungsprogramm finden sich Pläne zur Absenkung der Körperschaftsteuer von 25% auf 20% sowie der Abschaffung der Kapitalertragssteuer auf Gewinne von Aktien, die über eine gewisse Frist hinaus behalten wurden.

# /Literatur

Altzinger, W./Humer, S. (2014): Simulation des Aufkommens verschiedener Erbschaftsbesteuerungen. Wirtschaftsuniversität Wien.

Arbeiterkammer Wien (2020): Vermögensverteilung. Online: <https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/wirtschaft/verteilungsgerechtigkeit/Vermögensverteilung.pdf> [12.02.2021].

Bundesministerium der Finanzen (2018): Kassenmäßige Steuereinnahmen nach Steuerarten 1950-2017. Online: [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschätzungen\\_und\\_Steuereinnahmen/2-kassenmaessige-steuereinnahmen-nach-steuerarten-1950-bis-2017.html](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschätzungen_und_Steuereinnahmen/2-kassenmaessige-steuereinnahmen-nach-steuerarten-1950-bis-2017.html) [26.08.2020].

Ganghof, S. (2004): *Wer regiert in der Steuerpolitik?* Frankfurt am Main/New York: Campus Verlag.

Goldberg, K. (2008): Die Entwicklung vermögensbezogener Steuern in Österreich. Online: [http://www.beigewum.at/wordpress/wp-content/uploads/2008\\_3\\_081-85.pdf](http://www.beigewum.at/wordpress/wp-content/uploads/2008_3_081-85.pdf) [12.02.2021].

Hanzl, L./Wacker, K./Huber, A./Picek, O. (2021): Steuervermeidung von Konzernen: 734 Millionen Euro sind der Allgemeinheit entgangen. *Momentum Institut Policy Brief*, 02/2021.

Heck, I./Kapeller, J./Wildauer, R. (2020): Vermögenskonzentration in Österreich – Ein Update auf Basis des HFCS 2017. *Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft*, 206.

Jestl, S./List, E. (2020): Distributional National Accounts (DINA) for Austria, 2004-2016. *World Inequality Lab – Working Paper*, 23/2020.

Johansson, D./Stenkula, M./Du Rietz, G. (2015): Capital income taxation of Swedish households, 1862-2010. *Scandinavian Economic History Review*, 63 (2), 154–177.

Mirrlees, J./Stuart, A./Besely, T./Blundell, R./Bond, S./Chote, R./Gammie, M./Johnson, P./Myles, G./Poterba, J. (2011): The Mirrlees Review: Conclusions and Recommendations for Reform. *The Journal of Applied Public Economics*, 32 (3), 331–359.

Mooslechner, P. (1994): Steuerreform und Finanzmärkte: Kapitalertragsbesteuerung und Kreditsteuer. *WIFO-Monatsberichte*, 67 (1), 42–49.

Ohmer, M. (1997): *Die Grundlagen der Einkommensteuer*. Frankfurt am Main/Berlin/Bern/New York/Paris/Wien: Peter Lang Verlag.

Piketty, T./Saez, E./Stantcheva, S. (2014): Optimal Taxation of Top Labor Incomes: A Tale of Three Elasticities. *American Economic Journal: Economic Policy* 2014, 6 (1), 230–271.

Piketty, T. (2019): *Kapital und Ideologie*. München: C. H. Beck.

Wacker, K. (2020): Wie multinationale Konzerne Steuern vermeiden und was dagegen zu tun ist. *Momentum Institut Policy Brief*, 01/2020.

Saez, E./Zucman, G. (2019): *The triumph of injustice: How the rich dodge taxes and how to make them pay*. New York: W. W. Norton and Company.

Spannagel, D./Molitor, K. (2019): WSI Verteilungsbericht. Online: [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_wsi\\_report\\_53\\_2019.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_53_2019.pdf) [12.02.2021].

Zucman, G. (2014): Taxing across Borders: Tracking Personal Wealth and Corporate Profits. *Journal of Economic Perspectives*, 28 (4), 121–148.

## / Fußnoten

- <sup>1</sup> Würde sich bei einer gemeinsam Deklaration von Arbeits- und Kapitaleinkommen im Rahmen der Einkommenssteuererklärung (durch die progressive Einkommenssteuer) ein niedrigerer durchschnittlicher Steuerbeitrag als durch die Besteuerung mit der KESt (25% bzw. 27,5%) ergeben, kann das Kapitaleinkommen gemeinsam mit dem restlichen Einkommen versteuert werden (Regelbesteuerungsoption).
- <sup>2</sup> Beim Household Finance and Consumption Survey der OeNB, von dem die Daten zu Abbildung 3 stammen, handelt es sich um eine freiwillige Befragung auf Haushaltsebene. Besonders reiche Haushalte tendieren verstärkt dazu, nicht an der Befragung teilzunehmen, wodurch die höchsten Vermögen und in weiterer Folge die höchsten Vermögenseinkommen nicht erfasst sind. Jestl und List (2020) haben für Österreich die Verteilung der Einkommen mittels aggregierten Daten aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung geschätzt. Sie zeigen, dass die Kapitaleinkommen im obersten Prozent der Verteilung im Durchschnitt bereits über 50% des gesamten Einkommens ausmachen.
- <sup>3</sup> Aktienoptionen bieten ManagerInnen die Möglichkeit, Aktien des Unternehmens zu einem späteren Zeitpunkt (üblicherweise 3-5 Jahre) zum Preis ihres Arbeitsbeginns zu erwerben. Ist der Wert der Aktie seitdem gestiegen, lässt sich dadurch ein Gewinn verbuchen. Dies soll ManagerInnen dazu animieren, den Unternehmenswert zu erhöhen.
- <sup>4</sup> Haushalte im fünften Zehntel kommen beispielsweise im Durchschnitt auf eine Quote von 47,5%. Vom gesamten Bruttoeinkommen dieser Gruppe macht die Lohnsteuer 7,7% aus, die Sozialversicherungsbeiträge von ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen kommen auf 29,9%, indirekte Steuern auf 7,6%, Einkommenssteuer und Sozialversicherungsbeiträge der Selbständigen auf 2,1% und Steuern auf Vermögenserträge auf 0,2%.
- <sup>5</sup> Mittlerweile hat sich auch der ehemalige Finanzminister Peer Steinbrück eingestanden, dass die Einführung der Abgeltungssteuer ein Fehler war: „Man darf Kapitalerträge wie Dividenden und Zinsen nicht anders besteuern als Arbeit.“
- <sup>6</sup> Growth Stocks sind Aktien von Unternehmen, die – zum Beispiel aufgrund einer Geschäftsnische oder anderen Vorteilen gegenüber konkurrierenden Unternehmen – eine teils jahrzehntelange, überdurchschnittlich hohe Wachstumsrate aufweisen. Die Gewinne werden allerdings meist nicht in Form von Dividenden ausbezahlt, sondern im Unternehmen behalten, wodurch keine Kapitalertragssteuern gezahlt werden, obwohl der Wert der Aktien (und somit das private, unbesteuerte Vermögen) der BesitzerInnen stark steigt.

## / Kontakt

**/ Momentum Institut**  
Märzstraße 42/1, 1150 Wien, Österreich  
kontakt@momentum-institut.at

[www.momentum-institut.at](http://www.momentum-institut.at)