

Studien, Forschungsprojekte 2016

„Maschinensteuer“ oder „Wertschöpfungsabgabe“ - Vor- und Nachteile

Studie im Auftrag des Instituts Wirtschaftsstandort Oberösterreich, IWS

Die Idee der „Wertschöpfungsabgabe“ beruht auf der **Umschichtung der Beitragsbasis für Sozialleistungen von der Lohn- und Gehaltssumme auf die (Brutto- oder Netto-) Wertschöpfung**. Dadurch wird die Bemessungsgrundlage breiter und die Leistungsfähigkeit des Unternehmens wird „strukturneutraler“ beansprucht, das heißt, sie ist nicht ausschließlich an den Produktionsfaktor Arbeit gekoppelt, wie es derzeit der Fall ist. Die Wertschöpfungsabgabe wird nicht als neue Steuer, sondern als eine **aufkommensneutrale Alternative** verstanden, die eine Entlastung des Produktionsfaktors Arbeit ermöglichen soll.

Im Durchschnitt ergibt sich durch die breitere Basis eine Senkung des jeweiligen Beitragssatzes, der derzeit ausschließlich von den Erwerbseinkommen berechnet wird. Nichtsdestotrotz ergeben sich auch bei Aufkommensneutralität unterschiedliche „Betroffenheiten“ durch die Wertschöpfungsabgabe.

Alle betrachteten Studien identifizieren folgende „Verlierer“ einer Wertschöpfungsabgabe:

- Nach Betriebsgröße: Klein- und Kleinstbetriebe¹ (hohe Gewinne, hoher Fremdkapitalanteil, hoher Selbständigenanteil)
- Nach Wirtschaftsbereichen:
 - Branchen mit hohem Selbständigenanteil (z.B. Landwirtschaft)
 - Dienstleistungsbranchen mit hohem Kapitalanteil bzw. Gewinnen (Freie Berufe, wie ÄrztInnen, RechtsanwältInnen, ArchitektInnen, etc.)
 - Laut WIFO (2008): Bergbau, Energie- und Wasserversorgung, Kredit- und Versicherungswesen, Realitätenwesen, Unternehmensbezogene Dienstleistungen

Nachfolgend werden zunächst die Ergebnisse der einzelnen Studien kurz zusammengefasst (vgl. Tabelle 1). In Tabelle 2 werden dann die Argumente für die Wertschöpfungsabgabe und die Argumente dagegen gegenübergestellt. Anschließend

¹ Die Doppelbelastung ergibt sich, da sie (a) ihre eigene Krankenversicherung aus den Betriebsüberschüssen bezahlen und (b) für ihre Arbeitnehmer eine Abgabe von der gesamten Wertschöpfung bezahlen müssten, die in Kleinbetrieben überwiegend durch die eigene Arbeitskraft der Selbständigen und Mithelfenden erbracht wird.

werden die Pro- und Kontra-Argumente aus den diversen Studien für die Verwendung der Brutto- bzw. der Netto-Wertschöpfung in Tabelle 3 aufgezeigt.

Tabelle 1 zeigt eine Übersicht über die Ergebnisse der ausgewählten Studien.

Tabelle 1: Übersicht über die Ergebnisse der ausgewählten Studien

Autoren	Aufkommensneutrale Umstellung von	Aufkommensneutraler Beitragssatz	Datenquelle
Ortner (2015) "Wertschöpfungs-abgabe: Eine Alternative zur Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme" Kapitel 6.1	Familienlastenausgleichsfonds FLAF	Senkung von derzeit 4,5% auf rd. 3%	Einkommens- und Körperschaftsteuererklärungen 2006/2007
WIFO (2008) "Analyse alternativer Finanzierungsformen der sozialen Sicherungssysteme" Kapitel 6.2	Einnahmen aus Arbeitgeberbeiträgen und Lohnsummensteuern	Senkung von 29,3% auf 11,6% (Brutto- Wertschöpfung)	Statistik Austria, Leistungs- und Strukturstatistik, 2005
		Senkung von 29,3% auf 13,7% (Netto- Wertschöpfung)	
	Lohnsummensteuern (FLAF-Dienstgeberbeitrag, Kommunalabgabe, Wohnbauförderungsabgabe)	Senkung von derzeit 8% auf 3,6% (Brutto- Wertschöpfung)	
		Senkung von derzeit 8% auf 4,3% (Netto- Wertschöpfung)	
WIFO (2006) "Finanzierung des öffentlichen Gesundheitswesens" Kapitel 6.3	Arbeitgeberbeiträge zur Krankenversicherung	Senkung von 3,65% auf 1,6% (Brutto- Wertschöpfung)	Lohnsteuerstatistik 2003 und Einkommensteuerstatistik 2002
		Senkung von 3,65% auf 2,6% ("eingeschränkte" private Wertschöpfung (Private Lohn- und Gehaltssumme + steuerrechtliche Gewinne der Kapitalgesellschaften + Fremdkapitalzinsen))	
WIFO (1997) "Wertschöpfungsabgabe als Alternative zu lohnbezogenen Dienstgeberbeiträgen zum Familienlastenausgleichs- fonds" Kapitel 6.4	Dienstgeberbeiträge zum Familienlastenausgleichsfonds FLAF	Senkung von 4,5% - je nach Abgrenzung - auf ca. 2,5%	Zusammenfassung aus Studie des WIFO im Auftrag der Bundesarbeiterkammer

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 2 stellt die Argumente für und gegen die Wertschöpfungsabgabe gegenüber. In Tabelle 3 werden einige Argumente für die Anwendung der Brutto-Wertschöpfung und ein Argument für die Anwendung der Netto-Wertschöpfung aufgeführt. Entscheidendes Argument für die Anwendung der Netto-Wertschöpfung ist der Einwand der Kritiker, dass es sich um eine Maschinensteuer handelt. Die Nettowertschöpfung nimmt die Abschreibungen aus.

Tabelle 2: Argumente für und gegen die Wertschöpfungsabgabe

Argumente für die Wertschöpfungsabgabe	Argumente gegen die Wertschöpfungsabgabe
„Während die hohe und steigende Abgabenlast auf den Faktor Arbeit durch Internationalisierung der Produktion beschäftigungspolitisch zunehmend zum Problem wird, sind Vermögenserträge, die sich besonders dynamisch entwickeln , von der Beitragspflicht ausgenommen.“ ³	Komplizierte Berechnungsmethode: „Die notwendigen Informationen über die Wertschöpfung liegen nicht monatlich vor (wie die Lohn- und Gehaltssumme), sondern erst im Nachhinein jährlich. Ahnlich wie bei der Einkommenssteuer wären also Vorauszahlungen und eine jährliche Veranlagung vorzusehen. “ ⁴⁴
„Tritt die Abgabe immer dann auf, wenn Wertschöpfung erzielt wird und nicht aufgrund eines Beschäftigungsverhältnisses, dürfte hier ein wesentlicher Anreiz wegfallen, Arbeit in atypischen Erscheinungs- und Rechtsformen zu organisieren.“ ⁴	Belastet kapitalintensive Branchen mit hoher Wertschöpfung pro Kopf, sowie Wirtschaftsbereiche mit hohem Selbständigenanteil stärker , während Branchen mit niedrigerer Wertschöpfung pro Kopf und einem geringeren Selbständigenanteil entlastet werden.
„Die Umbasierung könnte sowohl die Spreizung zwischen Bruttoentgelten und Nettoverdiensten verringern als auch die Lohnnebenkosten senken und das Wegrationalisieren von Arbeitsplätzen bremsen.“ ⁵	„Verlierer“ nach Betriebsgröße: Klein- und Kleinstbetriebe ⁶ (hohe Gewinne, hoher Fremdkapitalanteil, hoher Selbständigenanteil)
„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.“ ⁷	„Verlierer“ nach Branche: Dienstleistungsbranchen mit hohem Kapitalanteil bzw. Gewinnen (Freie Berufe, wie ÄrztInnen, RechtsanwältInnen, ArchitektInnen, etc.), Energiewirtschaft, Bergbau, Kredit- und Versicherungswesen, unternehmensbezogene Dienstleistungen
„ Mehr Beitragsgerechtigkeit zwischen personalintensiven und kapitalintensiven Branchen wäre gegeben.“ ⁸	Branchen mit hohem Selbständigenanteil (z.B. Landwirtschaft)
Die geringeren Arbeitskosten könnten die preisliche Wettbewerbsfähigkeit erhöhen.	

Quelle: Eigene Darstellung

³ WIFO 2008; Analyse alternativer Finanzierungsformen der sozialen Sicherungssysteme, S. 1; vgl. Kapitel 6.1.

⁴ Im Rahmen der additiven Berechnung der Wertschöpfungsabgabe hat der Gesetzgeber durchaus die Möglichkeit, durch „Feinabstimmung“ der einzelnen Beitragskomponenten ein optimales Anreizsystem zu schaffen, das allfällige Mehrbelastungen in sogenannten Zukunftsbranchen ausschließt. In: Schmadlbauer, H., 2005, S. 29.

⁵ Guger, A., Marterbauer, M., Walterskirchen, E., Finanzierung des öffentlichen Gesundheitswesens, 2006, WIFO Monatsberichte 7/2006.

⁶ Die Doppelbelastung ergibt sich, da sie (a) ihre eigene Krankenversicherung aus den Betriebsüberschüssen bezahlen und (b) für ihre Arbeitnehmer eine Abgabe von der gesamten Wertschöpfung bezahlen müssten, die in Kleinbetrieben überwiegend durch die eigene Arbeitskraft der Selbständigen und Mithelfenden erbracht wird.

⁷ Guger, A., Marterbauer, M., Walterskirchen, E.; Alternative Ansätze zur Finanzierung des öffentlichen Gesundheitswesens, Kurswechsel 2/2001, S. 99-109.; www.kurswechsel.at.

⁸ Wertschöpfungsabgabe: Eine Alternative zur Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme, Ortner, G., 6. Februar 2015, <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/wertschoepfungsabgabe/>.

Tabelle 3: Argumente für die Anwendung der Brutto- bzw. der Netto-Wertschöpfung

Argumente für die Anwendung der Brutto-Wertschöpfung	Argumente für die Anwendung der Netto-Wertschöpfung
„Investitionen selbst sind nicht Grundlage der Wertschöpfungsabgabe. Sie werden erst im Wege der Absetzung für Abnutzung (AfA) abgabenwirksam , darüber hinaus kann von einer sehr geringen Belastungs- bzw. Beitragsquote auf die Investitionsgüter ausgegangen werden.“ ⁹	Die Ausklammerung der Abschreibungen aus der Berechnung der Wertschöpfung – also die Verwendung der Nettowertschöpfung – würde den Begriff „ Maschinensteuer “ entkräften. ¹⁰
Die Brutto-Wertschöpfung als Beitragsbasis erfasst mit den Abschreibungen die Kapitalnutzungskosten und belastet damit die Produktionsfaktoren gleichmäßig. ¹¹	Wird auch in Italien mit der regionalen Wertschöpfungssteuer IRAP angewendet.
Kapitalflucht ist nicht wahrscheinlich: „Internationale Investitionsentscheidungen finden nicht aufgrund wirtschaftspolitischer Wertungen statt, sondern anhand von Kosten-Nutzen Entscheidungen. Da durch die Wertschöpfungsabgabe die Steuerbelastung insgesamt nicht angehoben wird, könnten die Auswirkungen höchstens auf einzelne Branchen begrenzt sein, während andere Branchen profitieren würden.“ ¹²	
„Produktivitätssteigerung und Rationalisierung wird primär vom technischen Fortschritt angetrieben und führt dazu, dass der Arbeitseinsatz pro Produkteinheit vor allem in der Sachgütererzeugung laufend sinkt. Die Verschiebung der relativen Preise von Arbeit und Kapital durch eine Wertschöpfungsabgabe ändert diese Entwicklung nicht nennenswert.“ ¹³	

Quelle: Eigene Darstellung

⁹ Da aber durch eine Einbeziehung der Absetzung für Abnutzung vor allem bei sehr lange verwendeten Investitionsgütern eine gewisse Rückwirkung auf bereits lange zurückliegende Investitionen eintreten kann, wären hier entsprechende Übergangsregelungen zu schaffen. In: Schmadlbauer, H., 2005, S. 28.

¹⁰ Guger, A., Marterbauer, M., Walterskirchen, E.; Alternative Ansätze zur Finanzierung des öffentlichen Gesundheitswesens, Kurswechsel 2/2001, S. 99-109.; www.kurswechsel.at. Der Artikel basiert auf dem WIFO Monatsbericht 7/2006 und wird in umfassenderer Form in WIFO 2008 (vgl. Kapitel 6.1) dargestellt.

¹¹ Vgl. Schmadlbauer, 2005, S. 12.

¹² Im Rahmen der additiven Berechnung der Wertschöpfungsabgabe hat der Gesetzgeber durchaus die Möglichkeit, durch „Feinabstimmung“ der einzelnen Beitragskomponenten ein optimales Anreizsystem zu schaffen, das allfällige Mehrbelastungen in sogenannten Zukunftsbranchen ausschließt. In: Schmadlbauer, H., 2005, S. 29.

¹³ Vgl. Arbeit und Wirtschaft, Faktor Arbeit entlasten, Chaloupek, G., Kovarik, M., (Meinung), http://www.arbeit-wirtschaft.at/servlet/ContentServer?pagename=X03/Page/Index&n=X03_0.a&cid=1203515516655.

Trotz schwieriger praxisrelevanter Fragen, die in einer Umstellungsphase gelöst werden müssen, handelt es sich bei der Wertschöpfungsabgabe um einen umsetzbaren Vorschlag, der den Faktor Arbeit entlastet. In den Studien wurden folgende Möglichkeiten für eine Umsetzung vorgeschlagen.

Vorschläge zur Umsetzung:

- Entscheidend ist die Definition einer praktikablen, d.h. „**administrierbaren**“ Berechnung der Wertschöpfung.
- **Ein-Personen-Betriebe** müssten von der Wertschöpfungsabgabe ausgenommen werden.
- „Als erster Schritt soll die Wertschöpfungsabgabe **nach italienischem Vorbild** (ohne Abschreibungen) aufkommensneutral als Ersatz für den ArbeitgeberInnenbeitrag in den Familienlastenausgleichsfond eingeführt werden.“²
- Unerwünschte Auswirkungen auf bestimmte Bereiche könnten durch **unterschiedliche Beitragssätze** nach Betriebsgröße bzw. Sektoren ausgeglichen werden. Niedrigere Beitragssätze für Kleinbetriebe oder die Einbeziehung der Selbstständigenversicherung könnte unerwünschte Effekte beheben. Auch die Wertschöpfungsabgabe in Italien (IRAP) sieht unterschiedliche Beitragssätze nach Sektoren vor.
- „Der **öffentliche Sektor** soll aus der Wertschöpfungsabgabe ausgeschlossen werden (einschließlich Vertragsbedienstete), da die Wertschöpfung im öffentlichen Dienst großteils aus Personalaufwand besteht, und mit der Umbasierung eine massive Verschiebung der Abgaben vom öffentlichen zum privaten Sektor führen würde.“³

Im empirischen Teil der Studie wird gezeigt, welchen Anteil die Lohnsummensteuern und die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung am (a) Personalaufwand haben und welchen sie gemessen an der (b) Bruttowertschöpfung einnehmen. Eine Verbreiterung der Bemessungsbasis zieht eine Reduktion der jeweiligen Steuersätze nach sich – das genaue Ausmaß ist mit genaueren Daten eruiierbar.

In Bezug auf die **Lohnsummensteuern würde der notwendige Beitragssatz von 8% auf 5% reduziert** werden können, um das gleiche Steueraufkommen zu lukrieren. Der Anteil der **Sozialbeiträge der Arbeitgeber (ohne Beamte) könnte von 20% auf 12% gesenkt** werden. Beide **Arbeitgeberabgaben zusammen könnten durch die Anwendung der Bruttowertschöpfung von 27% auf 17% - also um 10%-Punkte - reduziert** werden.

² Wertschöpfungsabgabe: Eine Alternative zur Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme, Ortner, G., 6. Februar 2015.

³ Vgl. Alternative Finanzierungsformen der sozialen Sicherheit, Guger, A., Knittler, K., Marterbauer, M., Schratzenstaller, M., Walterskirchen, E., https://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/4/5/5/CH2171/CMS1232705650368/15_alternativefinanzierungsformendersozialensicherheit.pdf, S. 228.

Von einer Umbasierung auf eine breitere Bemessungsgrundlage für die Finanzierung der Sozialsysteme sind jedoch sowohl Branchen, als auch Betriebe mit unterschiedlicher Beschäftigtenzahl unterschiedlich stark betroffen. **Je höher der Anteil des Betriebsüberschuss an der Bruttowertschöpfung ist, desto stärker würde sich die Verbreiterung der Bemessungsbasis auswirken. Branchen mit hohem Personalaufwand würden dementsprechend profitieren.**

Wenn deutsche Gewerkschafter mit dem Satz zitiert werden „Die Debatte um die Robotersteuer lenkt von den zentralen Herausforderungen ab.“⁴, dann ist daraus lediglich abzulesen, dass mit einer Wertschöpfungsabgabe nur ein Teil der Weichenstellung für die Zukunft erledigt werden kann! Selbstverständlich sind massive Investitionen in Bildung und Ausbildung entscheidend, um Industrie 4.0 proaktiv begegnen zu können. Ebenso klar ist, dass Wirtschaftswachstum in entwickelten Volkswirtschaften an technischen Fortschritt geknüpft ist und dieser durch eine sinnvolle Umgestaltung der Bemessungsgrundlage zur Finanzierung unserer Sozialsysteme nicht notwendigerweise hintangehalten wird.

Die Wertschöpfungsabgabe ist sinnvoll, da sie strukturneutral eine Bemessungsgrundlage nach der Leistungsfähigkeit der Unternehmen liefert. Die Krux besteht nun in der

- **sinnvollen Einbeziehung der relevanten Wertschöpfungskomponenten** und in der
- **Festlegung von Steuersätzen (Freibeträge, etc.)**, die branchenspezifische und unternehmensspezifische Problemfälle berücksichtigt, sodass trotzdem die „Aufkommensneutralität“ gewahrt bleibt.

In der praktischen Anwendung sind Fragen der Steuereinhebung nach der zeitlichen Feststellung der Bemessungsgrundlage (z.B. jährlich und im Nachhinein wie die ESt.) und Ähnliches zu klären. Es ist auch keine ad hoc Umstellung der gegenwärtigen Praxis möglich. Diese müsste schrittweise erfolgen und noch Spielraum für Adaptionen beinhalten.

⁴ Vgl. Reiner Hoffmann, Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), in „Welt am Sonntag“, <http://www.welt.de/wirtschaft/article157097841/Auch-eine-Steuer-wird-Roboter-nicht-aufhalten.html>.