

Editorial

Steuerreform – ein amerikanischer Traum?

Wie in den meisten OECD-Ländern beschäftigten sich Expertenkommissionen auch in den Vereinigten Staaten lange Jahre mit der Reform der Steuern. Das Auseinanderklaffen zwischen Idealvorstellung und einer sich ständig verkomplizierenden Besteuerungspraxis führte zu einer resignativen Grundhaltung der Reformer. Ihr Mentor J. A. Pechman drückt diese Stimmung in fast lyrischen Worten aus: „Why, it is often asked, if tax reform is so desirable, haven't we had more of it? One answer may be that the beauty oft tax reform shines more brightly in the eyes of the reformers than in those of the general public. Another is that any kind of reform has a built-in dilemma. An approach that concentrates on a limited number of specific proposals immediately runs afoul of those who stand to loose by the change. Their cries are inevitably loud enough to drown out the praises of the few who are farsighted enough to perceive the potential gains for the general public.“

Der in den USA besonders starke lobbyistische Druck auf alle wirtschaftspolitischen Entscheidungen ließ das Unterfangen einer generellen Steuerreform undurchführbar erscheinen. Zwar war fast jeder Amerikaner unzufrieden mit dem bestehenden Besteuerungssystem, doch die Unzufriedenheit konnte sich nicht in allgemein akzeptierten Lösungswegen artikulieren. Um so erstaunlicher ist es, daß der nun von der Reaganadministration durchgeführten Radikalkur weitgehend Erfolg beschieden war. Reformen dieser Art bleiben selten ohne Auswirkungen auf andere Länder. Bei der Prüfung der Frage, ob diese Radikalkur auch ein Modell für Österreich sein kann, muß man sich zunächst die tiefgreifenden Unterschiede des US-amerikanischen Steuersystems vom österreichischen vor Augen führen.

Das US-amerikanische Einkommensteuersystem ist in gewisser Weise rigoroser als das österreichische. Ohne daß bestimmte Einkunftsarten abschließend definiert sind, soll der Idee nach jeder Vermögenszuwachs eines Haushaltes (also auch Unterhaltszahlungen, Lotteriegewinne, Veräußerungserlöse von Liegenschaften usw.) der Besteuerung unterliegen; viele Auslagen, die dem Erwerb dieses Vermögens dienen (z. B. Zinsen für Konsumentenkredite, Hypothekarkredite usw.) oder Aufwendungen für Krankenbehandlungen, Pensionsvorsorgefonds sind demgegenüber steuerlich

abzugsfähig. Daß ein solches System der generellen Veranlagung von der Konzeption her kompliziert ist und nur durch eine Fülle von Zusatzregeln und Ausnahmebestimmungen („loopholes“) funktionsfähig gemacht werden kann, ist klar. Daß die Hälfte der Steuerzahler in der Folge zur Abgabe ihrer Steuererklärung einen Steuerberater konsultieren mußte und die raffinierteste Steuerstrategie zur geringsten Steuerlast führte, wurde in breiten Kreisen der Bevölkerung als unbefriedigend empfunden. Diese wachsende Unzufriedenheit machte sich der Präsident der Vereinigten Staaten zunutze, in dem er nach relativ kurzer Vorarbeit am 29. Mai 1985 „The President's Tax Proposals to the Congress for Fairness, Growth and Simplicity“ präsentierte, ohne daß die ökonomischen Auswirkungen dieser Totalreform im Detail abgeschätzt, geschweige denn genau quantifiziert werden konnten. Die Hoffnung auf Wachstum der Bemessungsgrundlage als Folge der Vereinfachung und Reduktion von Ausnahmebestimmungen trägt die Reform.

Das Konzept sieht eine Abschaffung vieler Ausnahmebestimmungen, eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen und eine aufkommensneutrale Absenkung der Steuersätze der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer vor. Es werden jedoch nicht nur Ausnahmebestimmungen abgeschafft oder reduziert, sondern die Vorschriften über die Gewinnermittlung grundlegend geändert, sodaß eine Analyse der ökonomischen Auswirkungen besonders schwierig ausfällt.

Das weitere Schicksal des Präsidentenentwurfes ist nur aus den Besonderheiten des US-amerikanischen politischen Systems verständlich. Der Präsidentenentwurf fand zunächst weitgehend die Zustimmung im Repräsentantenhaus, das von den Demokraten dominiert wird. Dieser Gesetzesinitiative nach sollten die 15 Tarifklassen des Einkommensteuertarifes mit einem Spitzensatz von 50 Prozent auf 4 Tarifklassen mit einem Spitzensteuersatz von 35 Prozent reduziert werden. Insgesamt hätte dieser Entwurf eine Verschiebung der Steuerlasten von den Haushalten auf die Unternehmen von schätzungsweise 120 Milliarden Dollar über 5 Jahre erbracht. Der Senat, der von Mitgliedern der Partei des Präsidenten dominiert wird, erstattete daraufhin einen Gegenvorschlag, der nur mehr zwei Einkommensteuertarifklassen mit Grenzsteuersätzen von 15 und 28 Prozent vorsieht und einige Besonderheiten der Gewinnermittlung aufrecht erhält. Sieht man von einer Erschwerung des Lebens von Steuerakrobaten ab, dann bedeutet der Gesetzesentwurf des Senats sicherlich eine Entlastung der hohen Einkommen. Durch die Hintertür wurde z. B. die bisherige Steuerbelastung langfristiger „Capital-gains“ von maximal 20 Prozent auf 17 Prozent eingeführt.

Auch wenn die steuerlichen Existenzminima deutlich nach oben verschoben wurden, dann führt dieser Reformentwurf keineswegs zu einer sozialen Steuerreform, als welchen ihn der Präsident zu präsentieren suchte.

Der Vermittlungsausschuß des Kongresses arbeitet im Zeitpunkt der Abfassung dieses Editorials an einer Harmonisierung der Vorschläge. Wie nun auch das endgültige Gesetz im Detail aussehen mag, die Grundkonzeption steht fest. Es kann als wahrscheinlich angenommen werden, daß die Totalreform Auswirkungen auf europäische Staaten entfalten wird. Diese Auswirkungen werden Europa über zwei Kanäle erreichen:

1. Es gibt so etwas wie eine Transformation von einmal realisierten grundlegenden Ideen, auch wenn kein konkreter wirtschaftlicher Zugzwang zu ihrer Realisierung besteht. Man muß nicht den Hegelschen Weltgeist bemühen, um zu erkennen, daß Ideen befruchtend wirken, wenn sie auf fruchtbaren Boden fallen. Fruchtbar ist der österreichische Steuerboden schon deshalb, weil wir unter ähnlichen Problemen leiden wie die Amerikaner. Anstelle einer eingehenden Analyse sei nur ein Zitat aus dem Editorial von Heft 1/1980 dieser Zeitschrift gestellt: „Das Steuersystem wurde schließlich durch diese Zugeständnisse an die verschiedensten Interessengruppen derart verändert, daß heute in der Regel weniger als die Hälfte des Einkommens als Bemessungsgrundlage dient. Dabei stehen den Einkommen- und Körperschaftsteuerpflichtigen viel größere Möglichkeiten offen als den unselbständig Beschäftigten. Das Ergebnis einer solchen Entwicklung ist klar: Um trotz der zahllosen Sonderbestimmungen zu einem befriedigenden Steueraufkommen zu gelangen, müssen die Steuersätze entsprechend hoch angesetzt werden. Jedes zusätzliche Einkommen einer großen Zahl Steuerpflichtiger liegt damit im Bereich hoher Progression und erzeugt subjektiv das Gefühl starker Besteuerung. Eine rationale Steuerreform müßte daher darauf drängen, diese Steuerbefreiung möglichst umfassend zu eliminieren, die Steuersätze zu senken und damit die Kluft zwischen Grenz- und Durchschnittsteuersatz zu minimieren. Eine solche Lösung würde das Steuersystem übersichtlicher und einfacher machen und den Verwaltungsaufwand entscheidend zu senken. Auch gesamtwirtschaftlich spräche einiges dafür: denn unser jetziges Steuersystem hat gerade bei der Unternehmensbesteuerung dazu geführt, daß Investitionsentscheidungen, die an sich aus betriebswirtschaftlichen Motiven getroffen werden sollten, in immer stärkerem Maß von steuerlichen Gesichtspunkten beeinflusst werden, ja daß in vielen Fällen Steuerberater bei wichtigen betrieblichen Entscheidungsfindungsprozessen großen Einfluß haben.

Daß damit wohl kaum wichtige betriebliche Weichenstellungen für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft vorgenommen werden können, versteht sich von selbst.“

Das Beispiel zeigt, daß die amerikanische Idee auch in Europa gedacht wurde. Trotz der Bemühung der Steuerreformkommissionen in den einzelnen Ländern hat sich dieser Befund, der kein spezifisch österreichischer ist, bis heute wenig geändert. Sollte man erkennen, daß die amerikanische Totalreform das Land nicht in ein finanzpolitisches Chaos stürzt, sondern wirtschaftliche Entscheidungen nach der Reform in verstärktem Ausmaß nach wirtschaftlichen und nicht nach steuerstrategischen Kriterien getroffen werden, dann steigt der Druck auf uns nachzuziehen.

2. Es bestehen – was wichtiger ist – jedoch auch reale wirtschaftspolitische Zugzwänge für die europäischen Staaten. Wenn der höchste Körperschaftsteuersatz in den USA in Hinkunft 34 Prozent betragen wird und das neue Abschreibungssystem (Capital Cost Recovery System mit indexierter Abschreibungsbemessungsgrundlage und degressivem Abschreibemodus) nebst einer günstigeren Vorratsbewertung nicht erwarten lassen, daß sich ceteris paribus die steuerpflichtigen Unternehmensgewinne wesentlich erhöhen werden, dann werden europäische Unternehmen verstärkt in Tochterfirmen in den USA investieren. Diese Besteuerungsunterschiede sollen nach dem Vorschlag des Präsidenten durch eine besondere Betriebsstättensteuer (branch level tax) für ausländische Tochtergesellschaften gemildert werden, doch ist hier noch nicht das letzte Wort gesprochen. Allein die finanzpsychologische Wirkung von optisch niedrigen Steuersätzen mag aber bereits bestimmte Wirkungen auslösen. Sieht sich etwa die Bundesrepublik Deutschland nach verstärkten Kapitalabflüssen in die USA zu einer radikalen Vereinfachung des Steuerrechts gezwungen, dann stellt sich auch für Österreich aufgrund der traditionellen Verwandtschaft der Steuersysteme die Frage des Handelns.

Für Österreich sollte das aber kein Grund zur Panik sein, sondern ein Anstoß zu neuer verstärkter Überlegung. Das amerikanische Steuersystem unterscheidet sich wesentlich vom österreichischen, die Verteilungswirkungen der wichtigsten Ausnahmebestimmungen sind andere und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind andere. Die blinde Kopie des Grundschemas: Eliminierung aller Ausnahmebestimmungen gegen Senkung der Steuersätze ist sicherlich kein Rezept für Österreich. Jede Ausnahmebestimmung muß auf ihre wirtschafts- und verteilungspolitische Relevanz geprüft werden und mögliche Nachteile ihrer Abschaffung

sind den Vorteilen, die sich aus der Vereinfachung des Systems ergeben, gegenüberzustellen.

Unbemerkt von der Öffentlichkeit ist man in der letzten Zeit jedoch um einiges weitergekommen. Vor allem ist das Verständnis für steuerliche Zusammenhänge größer geworden, und es hat sich das Bewußtsein verbreitet, daß man nie eine Ausnahmebestimmung isoliert abschaffen kann, weil das zum Nachteil nur einer Gruppe geht und so keine generelle Tarifsenkung politisch durchsetzbar ist. Erläutern wir das am Beispiel der viel diskutierten Besteuerung des 13. und 14. Monatsbezuges. Eine Besteuerung dieser Bezüge durch den Normaltarif ist selbst dann für die Arbeitnehmer nachteilig, wenn aufkommensneutral die Steuersätze gesenkt werden, denn die Tarifsenkung des Einkommensteuertarifes würde für alle Gruppen wirken, aber nur von den Lohnsteuerpflichtigen finanziert werden.

Einer solchen Steuerreformstrategie wird der Weg zum Erfolg versagt bleiben, auch wenn sie zu mehr Verteilungsgerechtigkeit innerhalb der Arbeitnehmer selbst, zu einer einfacheren Lohnverrechnung führen wird und die Lust bremsen könnte, gewerbliche Einkünfte als unselbständige zu „gestalten“.

Im Gegenzug müssen Ausnahmebestimmungen im Bereich anderer Einkunftsarten überdacht werden. Das bedeutet, daß man z. B. die steuerlichen Investitionsbegünstigungen nach dem amerikanischen Vorbild reformieren müßte. Bislang existieren nur in Ansätzen Untersuchungen über die Auswirkungen der indirekten Investitionsbegünstigungen auf die Investitionstätigkeit in Österreich. Wir wissen nicht, ob durch das komplizierte Steuersystem mit vielen offenen Fragen und durch hohe Gesamtertragsteuersätze die Investitionstätigkeit trotz Investitionsbegünstigungen eher gebremst als gefördert wird. Wir wissen nicht, ob durch radikale Vereinfachungen und durch die Gewinnermittlung nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung mit nur wenigen steuerlichen Modifikationen die unternehmerische Einstellung in Österreich so verändert werden kann, daß dies einen volkswirtschaftlich positiven Effekt erbringt. Wir haben allerdings im amerikanischen Beispiel ein Studienobjekt bei aller Berücksichtigung von strukturellen Unterschieden gewonnen.

Angesichts der wachsenden Kompliziertheit des österreichischen Steuerrechts und angesichts der Tatsache, daß die Lohnsteuer immer dramatischere Zuwachsraten ohne korrigierende Steuersenkung aufweist, während bei anderen Steuern eine Erosion der Durchschnittssteuerbelastung festzustellen ist, wird es jedoch nicht möglich sein, sich nur auf Studien zu beschränken. Man muß sich zumindest in Teil-

schritten dem Reformziel einer Verbreiterung von Bemessungsgrundlagen bei gleichzeitiger Reduktion von Steuersätzen nähern. Ein erfolgversprechender Versuch bei der Reform der Körperschaftsteuer wurde in einem Artikel der letzten Nummer dieser Zeitschrift vorgestellt und wird zur Zeit im Bundesministerium für Finanzen zwischen den Sozialpartnern diskutiert. Diese Diskussion wird ein Prüfstein für die Frage werden, wie weit die Interessensvertretungen bereit sind, bloß kurzfristiges Besitzstandsdenken zu verlassen und ein Konsens für gemeinsame Ziele zu finden. Zweifellos gibt es nach der amerikanischen Steuerreform einen Geist des Aufbruchs in steuerpolitischen Fragen. Wenn dieser Aufbruch auch von Sachlichkeit, von einem Gefühl für soziale Gerechtigkeit und von einer langfristigen Perspektive getragen ist, kann das kein schlechtes Omen sein.