
Steuerreform made in USA – Vorbild für Österreich?*

GÜNTHER CHALOUPEK

1.

Das Steuersystem eines Staates hat mehrere Funktionen: die wichtigste ist sicherlich die Finanzierung des Staatsaufwandes und der öffentlichen Leistungen (real oder Transfer). An zweiter Stelle würde ich die Incentive-Funktion setzen, nämlich Anreize für ein bestimmtes Verhalten der Wirtschaftssubjekte zu geben. Drittens erwähne ich die Umverteilung, obwohl ich hier im Saal damit keine Lorbeeren erwerbe. Generell kann man sagen, daß Steuern nicht per se etwas Wünschenswertes sind, sondern Instrumente zur Verwirklichung gewisser Aufgaben.

Wenn wir über die Steuerreform der Vereinigten Staaten als mögliches Vorbild für Österreich diskutieren, so dürfen wir Unterschiede in der Rolle des Staates in der „neuen Welt“ und auf dem alten Kontinent nicht aus dem Auge verlieren. Es hat vor allem historische Gründe, daß Leistungen wie das Gesundheitswesen und das Bildungswesen in Europa überwiegend vom öffentlichen Sektor erbracht werden, in den USA zumindest zu beträchtlichen Teilen durch private Institutionen. Auch zur Infrastruktur ist die Einstellung in Europa eine andere als jenseits des Atlantiks – den

ken Sie an die Eisenbahnen oder an die städtischen Grünanlagen. All dies ist nicht für alle Zeiten festgeschrieben, Korrekturen gibt es laufend und wird es geben. Aber im allgemeinen wird es auf absehbare Zukunft dabei bleiben, daß der Bereich der Staatstätigkeit bei uns größer ist als in den USA, und dies erfordert eine höhere Steuer- und Abgabenquote – nicht eine steigende, aber eine höhere im Vergleich zu den USA.

2.

Wenn wir über die US-Steuerreform reden, so sollten wir uns nicht alleine auf den Tax Reform Act 1986 beziehen, sondern die gesamte Entwicklung seit 1981, also seit dem Amtsantritt der Reagan-Administration, zumindest als Background, mit berücksichtigen. Der Weg zum Tax Reform Act 1986 ist nicht geradlinig, sondern eher verschlungen, und den Erfolgen – lassen wir zunächst einmal das neue Gesetz als solchen gelten – stehen auch problematische Resultate und grausame Enttäuschungen gegenüber.

Die grundlegende Zielsetzung der Reagan-Administration war und ist es, durch Zurückdrängung des Staatseinflusses der wirtschaftlichen Dynamik der USA Impulse zu geben und die führende Stellung der USA als Wirtschaftsnation nachhaltig abzusichern. In der ersten Präsidentschaftsperiode Reagans sollten dazu gleichzeitig die Steuern gesenkt, die Staatsausgaben ebenfalls reduziert, dabei die Rüstungsausgaben stark erhöht und als Draufgabe das Budgetdefizit binnen 4 Jahren beseitigt werden. Das Ergebnis ist inzwischen hinlänglich bekannt: die Steuern wurden gesenkt – zunächst am stärksten im Unterneh-

* Text eines Statements bei einer Podiumsdiskussion des Carl-Menger-Instituts am 20. November 1986 in der Vereinigung Österreichischer Industrieller.

mensbereich –, die Staatsausgaben mit Ausnahme der Rüstung ebenfalls; das Budgetdefizit betrug im abgelaufenen Fiskaljahr rund 220 Milliarden Dollar, das sind etwas über 5 Prozent des BIP, also soviel wie in Österreich. Das Wirtschaftswachstum der USA hat sich vor allem 1983/84 stark belebt, gleichzeitig ist auch ein Leistungsbilanzdefizit in einer Höhe, wie sie für eine große Volkswirtschaft bisher kaum bekannt war, entstanden.

Ich sage dies alles nicht, um die USA schlecht zu machen, sondern um vor Illusionen zu warnen: vor der Illusion vor allem, die Steuersenkung sei ein Zauberstab, eine Wunderdroge, mit der sich alles, was gut und wünschenswert ist, auf einen Streich wie beim tapferen Schneiderlein verwirklichen ließe. Ich komme nun zu einigen konkreten Aspekten der US-Steuerreform.

3.

Ein Hauptziel des neuen US-Steuergesetzes ist die Vereinfachung. Es zeigt sich, daß eine Rückkehr zu Einfachheit und Kürze nicht in der Weise möglich ist, daß man in den alten Gesetzblättern der zwanziger und dreißiger Jahre nachschaut. Dazu haben sich die Verhältnisse zu stark differenziert. Doch gibt es sicher Möglichkeiten, die Kasuistik des Steuerrechts – damit meine ich Gesetze, Verordnungen und Erlässe – zu entwirren. Jede Detailregelung hat einen bestimmten, aber oft nicht genau bekannten Betroffenenkreis, und in den Reaktionen auf Änderungen des Steuerrechts gibt es eine fatale Asymmetrie: „Wenn man dir gibt, dann nimm; wenn man dir nimmt, so schrei!“ Als die Budgetsituation noch weniger angespannt war, konnte der Staat auf Einnahmen verzichten, um das Schreien zu vermeiden. Heute sind wir hier leider in einer ungünstigeren Position. Keine Vereinfachung ist meines Erachtens die bloße Reduzie-

rung der Zahl der Tarifestufen. Beim neuen Steuertarif der USA ist es schwieriger, für Einkommen in gewissen Übergangsstufen die Belastung zu ermitteln.

Ein Hauptanliegen für eine Steuerreform, dort wie hier, ist eine Korrektur der „falschen Optik“, die aus der stark angewachsenen Differenz zwischen Durchschnitts- und Grenzsteuerbelastung resultiert. Die Lösung dieses Problems ist technisch nicht so schwierig: Verbreiterung der Besteuerungsbasis gegen Senkung der Steuersätze. Dazu haben sich prinzipiell auch in Österreich alle politischen Gruppierungen und auch die Verbände bekannt. Die Schwierigkeit entsteht jedoch sofort, wenn es konkret um die Beseitigung von „Ausnahmen“ (= Erweiterung der Steuerbasis) geht. Aus Arbeitnehmersicht möchte ich hier darauf hinweisen, daß ein einfacher Abtausch Besteuerung der Sonderzahlungen gegen Senkung der Steuersätze die Lohn- und Gehaltsempfänger relativ schlechter stellt, da ja die Besteuerung der Sonderzahlungen oder begünstigter Lohnbestandteile nur sie treffen würde, die Senkung der Tarifsätze aber die anderen Einkunftsarten ebenfalls begünstigen würde, ohne daß sich von selbst eine Kompensation ergibt. Als Arbeitnehmerbegünstigung ist die Steuerfreiheit der Sonderzahlungen darin begründet, daß die Einkommensermittlung bei Löhnen und Gehältern vom Einkommensbezieher viel weniger „gestaltbar“ ist, als bei den übrigen Einkunftsarten, die hier nicht nur Gestaltungsmöglichkeiten haben. Die Steuerfreiheit des 13. und 14. hat auch eine Funktion in der Finanzplanung der Arbeitnehmerhaushalte, an die sich alle gewöhnt haben. Jedenfalls darf eine Diskussion über die Verbreiterung der Steuerbasis nicht nur auf „Ausnahmen“ beschränkt bleiben, sie muß auch die Regeln der Gewinnermittlung im breitesten Sinn mit einschließen. Welche Ausnahmen bleiben sollen, ist eine Frage der Präferen-

zen, der politischen Entscheidung, die der Experte nicht treffen kann. Offensichtlich fühlen sich die Politiker aber hier auch nicht sicher, und vielleicht ist der Vorschlag, die Betroffenen in einer geeigneten, allerdings nicht leicht zu findenden Form selbst entscheiden zu lassen, ein Ausweg. Ich möchte aber keine Prognose riskieren.

Ein wichtiges Charakteristikum der US-Steuerreform ist die Verschiebung der Steuerlast von den Haushalten zum Unternehmensbereich. Ich werde Dr. Farnleitner nicht provozieren und sage nicht generell, daß die US-Reform für Österreich in dieser Beziehung ein Vorbild ist. Aber ohne Zweifel muß die Unternehmensbesteuerung in eine Steuerreform einbezogen werden, wobei sich auch hier ein innerhalb des Unternehmensbereichs sehr differenziertes Bild ergibt. Es konnte schon eine Übereinstimmung in gewissen Fragen der Körperschaftsteuer erzielt werden, so etwa, daß diese Steuer so umgestaltet werden soll, daß das an sich unproduktive Erfinden immer raffinierterer gesellschaftsrechtlicher Konstruktionen und das Herumschütten von Gewinnen überflüssig gemacht werden soll. Allerdings ist ein Einnahmenverzicht in diesem Bereich aus mehreren Gründen nicht denkbar, bei *Aufkommensneutralität* ist es aber bei noch so sorgfältiger Diskussion nicht möglich zu vermeiden, daß es Gewinner und Verlierer gibt – also auch hier wieder die „fatale Asymmetrie“.

4.

Damit komme ich zu meinem letzten Punkt: *Aufkommensneutralität*. Im Gegensatz zu den Reformen von 1981 soll der Tax Reform Act 1986 aufkommensneutral sein, sogar 1987 gewisse Mehreinnahmen bringen. Ich muß noch einmal auf schon Gesagtes zurückkommen: das Kokettieren mit der Lafferkurve, die Hoffnung auf eine „Autokonsolidierung“, also, daß

Steuersenkungen einen solchen Wachstumsschub bewirken, daß das Budgetdefizit letztlich nicht zunimmt, wird durch die Erfahrungen der USA seit 1982 total konterkariert und wäre völlig verantwortungslos. Im Unterschied zu den USA 1982 haben wir heute ein Budgetdefizit, wie es die USA jetzt haben, und nochmals 2 Prozent drauflegen sollten wir nicht. Insofern ist die in den USA jetzt beachtete Auflage der *Aufkommensneutralität* vorbildhaft. Sie werden nun sagen: man kann ja bei den Ausgaben sparen. Dazu kann ich mich im Grundsatz durchaus bekennen, doch werden sie mir vielleicht zustimmen, daß wir diesen Spielraum zu einer schrittweisen Senkung des Budgetdefizits verwenden sollten. Also: es stimmt schon, wenn der frühere Bundeskanzler sagte, die Probleme sind sehr schwierig.

Auch in den USA schienen noch vor wenigen Monaten die Schwierigkeiten unüberwindbar, die Diskussion über die Steuerreform im Kongreß hoffnungslos verfahren. Wenn es plötzlich doch zu einer solchen Reform gekommen ist, so sieht dies aus der Ferne fast so aus, als ob die weiße Taube von oben diese von kaum jemand erwartete Wende in der Diskussion brachte. Vorbild hin oder her, aber auf Wunder darf man nicht rechnen. Vor uns liegt nach dem 23. November eine Phase intensiver Diskussionen und harter Arbeit – ich persönlich würde es begrüßen, wenn das Ergebnis eine österreichische Steuerreform wäre.

5. Anhang: Steuereinnahmen im Bundesbudget der USA

Das Steuersystem der Vereinigten Staaten unterscheidet sich der Struktur des Steueraufkommens nach grundlegend von den Steuersystemen in den europäischen Ländern. Während im Durchschnitt der europäischen OECD-Länder die indirekten Steuern (v. a. Steuern auf Güter und Dienstleistungen) nahezu ein Drittel

zum gesamten Steueraufkommen beitragen, erreicht der Anteil dieser Steuern in den USA nicht einmal 20 Prozent.

Vor allem in der Finanzierung des Bundesbudgets der USA spielen die indirekten Steuern eine völlig untergeordnete Rolle. Die Bundeseinnahmen bestehen im wesentlichen aus Einkommensteuern, den Steuern der Kapitalgesellschaften (corporate income tax, Körperschaftsteuer) und den Sozialversicherungsbeiträgen. Der Anteil der letzten ist tendenziell steigend, der Anteil der Einkommensteuern etwa konstant, 1984/85 leicht sinkend. Hingegen ist der Anteil der Körperschaftsteuer mittelfristig deutlich fallend und von starken Schwankungen gekennzeichnet. 1978 trug die Körperschaftsteuer noch 16,2 Prozent zu den Bundeseinnahmen bei, 1985 nur noch 9,4 Prozent. Dazwischen gab es dem absoluten Betrag und dem Anteil nach erhebliche Schwankungen. Ein Tiefpunkt wurde im Rezessionsjahr 1982 mit nur 46,5 Milliarden US-\$ erreicht. In den guten Konjunkturjahren 1983 und 1984 stieg die Körperschaftsteuer wieder an, erreichte jedoch 1985 nicht den absoluten Wert des Jahres 1979.

Die abnehmende Bedeutung der Körperschaftsteuer als Bundeseinnahme ist nur teilweise durch den Rückgang des Anteils der unverteilter Gewinne am Volkseinkommen erklärbar. Dieser betrug 1978 und 1979 etwas über 10 Prozent, 1983 bis 1985 8,5 Prozent bis 8,7 Prozent. Es ist vor allem eine Folge der steuerpolitischen Maßnahmen der Regierung Reagan.

Steuereinnahmen des Bundes ("Federal Government Receipts")

	1978		1979		1980		1981		1982		1983		1984		1985	
	Mrd. \$	%	Mrd. \$	%	Mrd. \$	%	Mrd. \$	%	Mrd. \$	%	Mrd. \$	%	Mrd. \$	%	Mrd. \$	%
Personal Income Tax	186,4	45,0	223,1	46,4	249,7	47,4	290,7	47,4	304,7	49,4	295,9	45,9	309,3	42,6	345,6	43,9
Corporate Profits Tax	67,2	16,2	75,8	15,8	70,6	13,4	69,6	11,4	46,5	7,5	60,3	9,4	75,9	10,5	73,6	9,4
Sämtliche Steuereinnahmen ¹	414,2	100	480,7	100	527,3	100	613,0	100	617,4	100	644,7	100	726,5	100	786,8	100

¹ Rest v. a. Sozialversicherungsbeiträge

Quelle: Survey of Current Business, Economic Report of the President 1982