

Zur (Un-)Gerechtigkeit von Steuern

«Ein Übermass an Steuern führt zur Unterminierung der Gerechtigkeit.»

Benjamin Constant

Betrachtet man Constants Zitat in seinem historischen Kontext, könnte man vorschnell zum Schluss kommen, dass sich die Aussage auf eine Zeit bezieht, die längst der Vergangenheit angehört. Sein 1806 geschriebenes und 1815 erschienenes Buch *Principes de politique applicables à tous les gouvernements représentatifs et particulièrement à la Constitution actuelle de la France* steht im Zeichen der Wirren bei der Entstehung des *Premier Empire* und der Herrschaft Napoleons I. Diese Zeit war gekennzeichnet durch Kriege, Willkür und Despotismus und das Zitat liesse sich einfach als Überbleibsel einer längst vergangenen Epoche abtun. Nichtsdestotrotz hat Constants Aussage nichts an Aktualität eingebüsst. Obwohl die Steuern längst auf einer gesetzlichen Grundlage basieren und der Staat als die Erhebende Gewalt durch den Souverän gesteuert wird, kann durchaus noch eine Unterminierung der Gerechtigkeit, oder besser gesagt von verschiedenen Gerechtigkeiten, beobachtet werden. Setzt man das Zitat in den zeitgenössischen Kontext, lassen sich eine wirtschaftspolitische (Un-)Gerechtigkeit, eine systemische und intersubjektive (Un-)Gerechtigkeit und eine individuelle (Un-)Gerechtigkeit erkennen. Staatliches Handeln ist immer mit Konsequenzen für die Bürger verbunden. Gerechtigkeit in diesem Sinne besteht insofern, als die Konsequenzen der Staatsaktivität möglichst schadlos und für alle Bewohner zu einem gleich erträglichen Masse sind.

Die wirtschaftspolitische (Un-)Gerechtigkeit

Staatliche Aktivität ist heutzutage meist in Form von verfassungsrechtlichen Normen definiert und geregelt. Materielle Staatsaktivität umfasst vor allem die Bereiche des Schutz-, Rechts- und Ordnungsstaats, sowie die des Leistungsstaates. Der Staat sollte grundsätzlich nur dort seine Wirkung zeigen, wo der Markt keine effiziente Allokation eines Gutes bewerkstelligen kann. Gerade im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ist eine simultane und integrale Versorgung durch ein zentrales Organ zumeist effizienter und führt zu optimaleren Outputs. Die Finanzierung dieser Aufgaben erfolgt durch die Erhebung von Steuern, der Preis, den ein Individuum bezahlt, damit der Staat seine Rechte schützt und seine Sicherheit garantiert. Alleine, das staatliche Handeln beschränkt sich keineswegs auf die Erbringung der oben genannten Leistungen, sondern es dringt zunehmend in Sphären ein, die durch marktwirtschaftliche Mechanismen effizienter und optimaler abgedeckt werden könnten. Das Handeln des Staats konzentriert sich nicht mehr auf das Zurverfügungstellen von öffentlichen Gütern, es versucht aktiv in den Wirtschaftsprozess zu intervenieren. Die aktuelle Debatte über ein Wundermittel zur Bewältigung der Schuldenkrise in Europa ist hierfür ein prominentes Beispiel. Ohne auf länderspezifische Details eingehen zu wollen, können die Staaten grundsätzlich in zwei Gruppen unterteilt werden. Auf der einen Seite stehen die Anhänger einer keynesianischen Wirtschaftspolitik, die eine aktive, interventionistische Rolle des Staates als zentrales Instrument für den Turnaround betrachten. Auf der anderen Seite platzieren sich die Verfechter einer liberalen Marktordnung, welche im (freiwilligen) Sparen¹ die Lösung der Krise sehen. In beiden Bereichen spielen Steuern eine zentrale Rolle. Versucht der Staat die Wirtschaft durch

¹Sparen in diesem Kontext bedeutet kein Anlegen von Überschüssen, wie es einem privaten Haushalt entspricht, sondern meint den Abbau von Staatsschulden.

seine Ausgabenpolitik zu stimulieren, kann dies kurzfristig zu einem Aufschnellen des Outputs führen. Dies bedeutet jedoch noch kein nachhaltiger Wachstum. Eine fortwährende Erhöhung der wirtschaftlichen Leistung eines Staates ist nur durch Investitionen zu erreichen, welche die Produktivität steigern. Ein über längere Frist laufendes Ausgabenprogramm erhöht nur die Staatsschulden, die jedoch kurz- oder langfristig abgebaut werden müssen. In einer ähnlichen Situation befinden sich auch die Befürworter eines Sparkurses. Die Tilgung von Schulden kann auf zwei Arten geschehen: man reduziert die Ausgaben, oder aber man steigert die Einnahmen. Betrachtet man die Statistiken des letzten Jahrzehnts in Europa, lässt sich deutlich eine Steigerung der Staatsausgaben feststellen. Hinzu kommt, dass die Mehrheit der Staaten weiterhin ein Defizit einfahren.² Ändert sich nichts an dieser Tendenz, wird das Sparziel wohl nur durch eine Zunahme der Ertragsseite in der Haushaltsbilanz zu erreichen sein, namentlich durch einen Zufluss der Steuereinnahmen. Steuerliche Erträge werden entweder durch wirtschaftliches Wachstum oder durch einen Ausbau der Steuerbasis generiert. Da erstere Variante durch oben genannte Gründe keine wahrscheinliche Option darstellt, werden die Staaten wohl ihren Haushalt durch den Ausbau der Steuerbasis oder durch Anheben der Steuertarife zu sanieren versuchen. Die Bürde der politischen Fehlkalkulationen trägt schlussendlich der Steuerzahler. Die Gerechtigkeit wird dadurch in zweierlei Hinsicht unterminiert. Bei der keynesianischen Politik werden die Entscheidungen des Einzelnen dahingehend beeinflusst, dass der Staat sich nicht auf seine ursprünglichen Aufgaben beschränkt und aktiv in den Markt eingreift. Diese interventionistischen Massnahmen bringen Substitutionskosten für die Bevölkerung mit sich: durch „crowding out“ werden privatwirtschaftliche Investitionen von der staatlichen Ausgabenpolitik verdrängt, Innovation wird durch rigide Regulationen gedämpft und es werden falsche Anreizstrukturen gesetzt. Auch das „unechte“ Sparen bringt ähnliche Konsequenzen für den Einzelnen mit sich. Das steuerliche Sparen zieht Ressourcen vom Privathaushalt ab, die das Individuum anderweitig hätte einsetzen können. Durch ein steuerlich finanziertes Sparprogramm und durch eine steuerlich alimentierte, expansive Ausgabenpolitik zur Stimulierung der Nachfrage werden die Bürger der Chance beraubt, eigenmächtig und nachhaltig für das nötige Wirtschaftswachstum zu sorgen und somit autonom den Weg aus der Schuldenkrise zu ebnen. Der Staat erschwert dem Einzelnen die Möglichkeit zur Selbstinitiative. Könnte man bei einer *unmittelbaren* Erhöhung der Steuern noch den Vorwand einbringen, die Bürger könnten sich mittels politischen Rechten gegen die Wirtschaftspolitik des Staates zur Wehr setzen und dadurch eine Änderung der Strategie zu erreichen, ist bei einem Herausschieben der Sanierung der Staatsfinanzen diese Argumentation hinfällig. Bleibt die Politik unverändert, vertagt sich das Problem auf spätere Generationen. Gerechtigkeit ist dann insofern nicht gegeben, als die zukünftigen Steuerzahler für Versäumnisse und kurzfristiges Denken der Vergangenheit aufkommen müssen.

Die systemische und intersubjektive (Un-)Gerechtigkeit

Die Besteuerung von Individuen basiert auf zwei unterschiedlichen Prinzipien: dem Äquivalenzprinzip und dem Leistungsfähigkeitsprinzip. Bei ersterem setzt sich die Höhe der zu leistenden Abgaben nach dem Empfang von staatlicher Leistung durch den Einzelnen zusammen. Jener, der aus der staatlichen Bereitstellung von Diensten und Gütern einen höheren Nutzen zieht, soll dafür auch einen äquivalenten pekuniären Beitrag entrichten. Die Praktikabilität dieser Methode ist indes in Frage gestellt, lassen sich staatliche Leistungen und der daraus gewonnene Nutzen meist nur schwer quantifizieren. Dem gegenüber steht das Leistungsfähigkeitsprinzip, das heutzutage die Grundlage moderner Steuersysteme bildet. Der Nexus zwischen

² Ausser Ungarn, Estland, Schweiz und Norwegen

Nutzen aus Staatsleistung und Finanzierung wird dabei aufgehoben. Von Interesse bei diesem Prinzip ist vielmehr, wie die zu erhebende Steuerlast gerecht verteilt werden kann. In den meisten westlichen Ländern ist das Prinzip der Besteuerung der Leistungsfähigkeit mit einem progressiven Steuertarif verbunden. Jene mit einer höheren Leistungsfähigkeit sollen prozentual einen höheren Beitrag an die Staatsfinanzen leisten. Ziel des progressiven Steuersystems ist ein Ausgleich der unterschiedlichen *Leistungsfähigkeiten*. Die Leistungsfähigkeit von Individuen ist aufgrund natürlicher Begebenheiten verschieden und dass eine steuerliche Berücksichtigung der ungleichen Voraussetzungen stattfindet, ist auch legitim. Die Krux der Besteuerung der Leistungsfähigkeit liegt indes bei deren Messbarkeit. Die Fähigkeit per se ist nicht eindeutig bestimmbar, bestenfalls kann die erbrachte *Leistung* beobachtet und gemessen werden. Sichtbar wird dies unter anderem bei der Einkommenssteuer. Zwei Individuen, die beide die genau gleiche Leistungsfähigkeit besitzen, diese jedoch unterschiedlich nutzen, d.h. verschiedene Einkommen aus ihrer Fähigkeit generieren, bezahlen nicht die gleiche Steuer. Der Unterschied wird durch den progressiven Tarif noch zusätzlich verstärkt. Die Bezugsgrösse der Besteuerung bildet alleine die effektiv erbrachte Leistung. Wenn jedoch nicht die Fähigkeit also solche, sondern der *Wille* zur Leistungserbringung besteuert wird, wird die Umverteilung zur Milderung der verschiedenen Leistungsvoraussetzungen unterhöhlt. Begünstigte des Steuersystems sind nicht mehr nur jene, die aufgrund ihrer Ausstattung weniger leisten können, sondern auch solche, die einfach weniger leisten wollen. Es stellt sich die Frage, ob unter diesen Aspekten eine Umverteilung als gerecht empfunden werden kann.

Der angestrebte Egalitarismus, der eine Kompensation der unterschiedlichen Leistungsvoraussetzungen der einzelnen Individuen als Bedingung von Gerechtigkeit sieht, verliert an Plausibilität. Gleichheit darf unter diesen Umständen nicht mehr als Voraussetzung für Gerechtigkeit dienen. Menschen mit gleicher Leistungsfähigkeit können selber darüber bestimmen, wie gut oder schlecht sie im Bezug zu anderen dastehen. Eine Egalisierung der Lebensumstände, die sich nicht auf eine unterschiedlicher Leistungsfähigkeit stützt, ist weder legitim noch gerecht. Unter diesen Umständen ist ein gewisses Mass an Ungleichheit zwischen den Individuen moralisch auch vertretbar. Solange die Ungleichheit nur auf der erbrachten Leistung bei gleicher Fähigkeit beruht, wird sie durch das Verdienstprinzip geschützt und widerspricht nicht dem Gerechtigkeitsgrundsatz.

Die individuelle (Un-)Gerechtigkeit

Nimmt man die Locksche Theorie als Grundlage zur Staatenbildung, finden sich zwei zentrale Aufgaben, die ein Staat gegenüber seinen Bürgern wahrnehmen muss: der Schutz von Eigentum und die Gewährung der individuellen Freiheit.³ In den meisten Staaten stehen diese beiden Grundrechte heute aber in einem Widerspruch. Der Souverän definiert Gesetze, die Freiheit und Eigentum der Individuen garantieren sollen. Zur Erfüllung dieser Aufgaben durch den Staat sind gewisse Kompromisse zwischen Freiheit und Eigentum unumgänglich. Der Einzelne stellt einen Teil seines (monetären) Eigentums der Staatsgewalt zur Verfügung, damit diese überhaupt erst die Möglichkeit hat, ihm sein Recht auf Freiheit (und andere Grundrechte) zu gewährleisten. Die Finanzierung von Staatsleistungen durch die Erhebung von Steuern um eben diese Rechte zu garantieren, ist grundsätzlich legitim, solange der Staat die gewonnenen Mittel auch effektiv dafür einsetzt. Eine Erhöhung der Staatsquote in Bereichen, die in keinem Zusammenhang mit den oben genannten Rechten stehen,

³ Im Lockschen Naturzustand besitzt der Mensch bereits grundlegende Rechte, wie das Recht auf Leben, das Recht auf Freiheit, das Recht auf Schutz von Eigentum und das Recht auf Bestrafung von Menschen, die gegen das natürliche Recht verstossen. Die Menschen gehen einen Gesellschaftsvertrag ein, damit ein politischer Körper entsteht, der diese Naturrechte beschützen, resp. gewährleisten kann.

untergräbt aber genau den Anspruch auf Freiheit und Eigentum. Ein Übermass an Steuern mindert auf der einen Seite das persönliche Eigentum, es führt aber auf der anderen Seite auch zu einer Einschränkung der individuellen Freiheit. Der Bürger erleidet einen Verlust an Autonomie über sein Vermögen. Er wird bei privatwirtschaftlichen Investitionen und beim Konsum von Gütern und Diensten eingeschränkt, was eine dämpfende Wirkung auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung des Landes haben kann und dementsprechend wohlfahrtshemmend ist. Definiert man in diesem Zusammenhang die Gerechtigkeit als Recht des Einzelnen über sein Eigentum *frei* verfügen zu können, hebt der Staat sie durch einen Übermässigen Eingriff weitgehend auf. In der vollen Länge des an den Eingang gestellten Zitats geht Constant ebenfalls auf die Freiheit ein: „*L'excès des impôts conduit à la subversion de la justice, à la détérioration de la morale, à la destruction de la liberté individuelle.*“ Die (übermässige) Einschränkung der individuellen Freiheit widerspricht der Gerechtigkeit.

Besonders gut ersichtlich ist dies bei den weit verbreiteten Sozialsystemen des Wohlfahrtsstaates. Obwohl grundsätzlich als Versicherung getarnt, entsprechen die Systeme eher einer Steuer, da sie Vermögen von einer Person zu einer anderen transferieren und sich gegen Risiken absichern. Gerade bei der Altersvorsorge wird das „Risiko“ alt zu werden jedoch mit hoher Wahrscheinlichkeit eintreffen. Die systemische und intersubjektive Ungerechtigkeit der Umverteilung wurde bereits im vorangehenden Abschnitt behandelt. An dieser Stelle soll nur noch auf die individuelle Gerechtigkeit solcher Systeme eingegangen werden. Altersvorsorgesysteme des modernen Wohlfahrtsstaates weisen grundsätzlich eine hohe Nachhaltigkeitslücke auf. Basiert das System auf einem Umlageverfahren, gibt ein Bürger einen Teil seines Einkommens dem Staat ab, ohne die Gewissheit zu haben, ob er, einmal selber im Ruhestand, seine Abgaben in Form einer Rente wieder zurück bekommt. Diese Form der Vorsorge schränkt ihn in der Freiheit der Eigentumsverfügung weitgehend ein. Es ist nicht in Abrede zu stellen, dass ein Staat gewisse rechtliche Rahmenbedingungen in der Vorsorge schaffen muss, um nicht die Freiheit der Mehrheit durch eine unverantwortliche Minderheit zu gefährden. Die aktuellen Vorsorgesystemen hingegen kommen einer Entmündigung der Bürger ziemlich nahe. Zwangsabgaben und regulative Massnahmen reduzieren die Eigenverantwortlichkeit auf ein Minimum. Ein Individuum kann nicht selber darüber entscheiden, wie es sich gegen die Einkommenseinbusse im Alter schützen will. Die Altersvorsorge ist dabei nur ein Beispiel. Überall, wo der Staat über seine Grundaufgaben hinaus agiert, greift er in die Freiheit des Einzelnen ein. In Form von Steuern ist dies immer ein Eingriff ins persönliche Eigentum, welches der Staat eigentlich gerade zu schützen hätte.

Die Einschränkung der individuellen Autonomie über die Eigentumsverwendung steht im Zentrum der Gerechtigkeitsdebatte. Erst durch das Einfordern der Steuern entsteht eine Zwangsrelation zwischen Bürger und Staat. Zahlt niemand seine Steuern, ist ein geordnetes Leben und Wirtschaften nur schwerlich möglich, stehen doch zentrale Güter wie Ordnung, Sicherheit, Freiheit und Eigentum auf dem Spiel. In jenen Bereichen, wo der Staat über diese Grundaufgaben hinaus geht, besteht hingegen die Gefahr, dass das Individuum in einem schädlichen Mass von der Staatsaktivität tangiert wird. Die Steuer nimmt dabei den prominentesten Platz auf der Ertragsseite des Staatshaushalts ein. Die Erhebung von Steuern steht somit auch am Ursprung der systemischen und wirtschaftspolitischen Ungerechtigkeit. Das Steuersystem bedingt durch seine (mehrheitlich) progressive Ausstattung, dass die horizontale Gerechtigkeit nicht gegeben ist und die Steuerzahler durch den Versuch der Nivellierung der Ungleichheiten eine Einbusse an Gleichbehandlung hinnehmen müssen. Dass eine Gleichbehandlung der Steuerzahler nicht unweigerlich negativ sein muss, zeigen Beispiele wie die Slowakei und die Tschechische Republik, die jeweils eine Flat Tax auf die Einkommens- und Körperschaftssteuern erheben.

Die „falschen“ Umverteilung, die aufgrund der unterschiedlichen Nutzung der individuellen Leistungsfähigkeit stattfindet, wird dadurch unterbunden. Komplementiert wird die systemische Ungerechtigkeit durch eine durch Steuern finanzierte expansive Wirtschaftspolitik oder durch unechtes Sparen. Behält der Staat sein Ausgabenlevel auf aktueller Höhe oder baut er es gar aus, muss dies mittel- oder langfristig durch zusätzliche Steuern finanziert werden. Dem Bürger werden dabei wieder wichtige Ressourcen entzogen, die eigentlich unabdingbar für nachhaltiges Wachstum und der damit verbundenen Flucht aus der Schuldenfalle sind.

Auch wenn sich der heutige demokratische Staat erheblich vom *Premier Empire* unterscheidet, bedarf es doch immer noch eines ständigen Efforts, um den Einfluss des Staates zu zügeln. Gerade im Bereich der Steuern ist eine zu hohe Präsenz des Staates noch immer mit der Gefahr einer Unterminierung der Gerechtigkeit verbunden. Und für das braucht es nicht einmal Napoleon.

Bibliographie

- Bessard, P. (2011). *Individual Rights and the Fight Against "Tax Evasion"*. Verfügbar unter <http://www.concurrencefiscale.ch/papers/LI-Bessard-Individual-Rights-Tax-Evasion.pdf>
- Constant, B. (1806). *Principes de politique applicables à tous les gouvernements représentatifs et particulièrement à la Constitution actuelle de la France* . Verfügbar unter http://www.librairal.org/wiki/Benjamin_Constant:Principes_de_politique
- European Commission. (2011). *Government revenue and expenditure*. Verfügbar unter [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Government_revenue_and_expenditure,_2011_\(1\)_\(%25_of_GDP\).png&filetimestamp=20120427111346](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Government_revenue_and_expenditure,_2011_(1)_(%25_of_GDP).png&filetimestamp=20120427111346)
- Föllmi, R. (2012). *Soll man weniger sparen, um mehr zu wachsen?* Verfügbar unter <http://www.batz.ch/2012/06/soll-man-weniger-sparen-um-mehr-zu-wachsen>
- Krebs, A. (2003). *Gleichheit oder Gerechtigkeit. Die Kritik am Egalitarismus*. Verfügbar unter <http://www.gap-im-netz.de/gap4Konf/Proceedings4/pdf/6%20Pol1%20Krebs.pdf>
- Locke, J. (1689). *Two Treatises of Government*. Skript: Universität St. Gallen.
- Minford, P. & Wang, J. (2011). Public Spending, Taxation and Economic Growth – The Evidence. In P. Booth, (Ed.), *Sharper Axes, Lower Taxes: Big Steps to a Smaller State*, London, Institute of Economic Affairs, p. 43.