

Zur Fairness der proportionalen Besteuerung

VICTORIA CURZON PRICE* • Mai 2010



Gibt es eine Steuer, die gerecht ist? Zwar kann es bequem sein, sich auf staatlichen Zwang verlassen zu können, wenn es darum geht, Kollektivgüter zu finanzieren. Es hilft auch, dass durch Steuern das Trittbrettfahrerproblem gelöst und Transaktionskosten gesenkt werden. Andererseits haben Steuern aber auch hohe versteckte Kosten. Zweifellos bezahlen wir alle viel zu viel für die genannten Vorteile der Besteuerung. Folglich sind wohl nur sehr wenige Steuern, wie wir sie in den heutigen Demokratien kennen, „fair“ – gleich, wie man diesen Begriff definiert. In der vorliegenden Schrift soll untersucht werden, was eine Steuer zu einer „gerechten“ Steuer macht, um herauszufinden, ob die proportionale Besteuerung dieses Prädikat verdient. Dies soll in ausführlicher Bezugnahme auf Ideen geschehen, die Friedrich August von Hayek in seinem bedeutenden Werk *Die Verfassung der Freiheit* (1960) entwickelt hat.¹

Die Proportionalsteuer ist ein Zwischending aus einer progressiven Steuer und einer Kopfsteuer. Alle drei Steuerarten gibt es in vielen Varianten – das gilt insbesondere für die ersten beiden. An dieser Stelle soll von den jeweils einfachsten Varianten ausgegangen werden. Unter einem progressiven Regime sind sowohl die Besteuerungsrate (der zu zahlende Prozentsatz des Einkommens) wie auch der absolut erhobene Steuerbetrag eine positive Funktion des Einkommens. Unter einem proportionalen Regime ist die Besteuerungsrate konstant, aber der absolut erhobene Steuerbetrag ist eine positive Funktion des Einkommens. Unter einem Kopfsteuer-Regime ist der absolut erhobene Steuerbetrag konstant. Er ist keine Funktion des Einkommens.

Sind progressive Steuern „gerecht“?

Sowohl unter einem progressiven wie auch unter einem proportionalen Regime zahlen Bürger in den höheren Einkommensschichten mehr Steuern als jene in den tieferen. Nur unter einem Kopfsteuer-Regime zahlen alle denselben Betrag. In heutigen Demokratien ist die Progressivsteuer die mit Abstand am weitesten verbreitete Steuer – diejenigen in höheren Einkommensschichten zahlen *proportional mehr* als jene in den tieferen. Weil dies gemeinhin für angemessen gehalten wird, gilt die proportionale Besteuerung dagegen als sehr kontrovers – die

* Die Autorin ist emeritierte Ökonomeprofessorin an der Universität Genf und Mitglied des Stiftungsrats des Liberalen Instituts.

¹ F. A. von Hayek, *Die Verfassung der Freiheit*, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1971, im Folgenden zitiert als „VdF“.

Reichen sollen nach gängiger Logik „nach ihrer Leistungsfähigkeit“ zahlen, d.h. immer mehr, je reicher sie sind. Die Kopfsteuer ist noch umstrittener.

Obwohl es niemanden zu stören scheint, dass alle Einkommensschichten denselben Betrag für ein Brot oder sogar für eine Staatsdienstleistung (etwa die Erneuerung des Passes) zahlen, scheinen fast alle zu glauben, dass die Reichen mehr zur allgemeinen Staatstätigkeit beitragen sollen, als die weniger Reichen. Tatsächlich verbat das schweizerische Bundesgericht im Juni 2007 das „degressive“ Steuerregime im Kanton Obwalden (der nun zu einer Proportionalsteuer übergegangen ist), weil nach der Bundesverfassung die Menschen gemäss ihrer „wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit“ zur öffentlichen Hand beitragen müssen. Worin unterscheiden sich also öffentliche Güter von privaten? Wieso können sie nicht gleich behandelt werden, indem Preise wie bei privaten Gütern unabhängig vom Einkommen sind? Warum also wird die Progressivsteuer von so Vielen als „gerecht“ empfunden?

Die Antwort ist wahrscheinlich in unserem kulturellen Erbe zu suchen, in der Zeit, als wir uns in kleinen nomadischen Stämmen organisierten, die durch die Savanne zogen, und als das Überleben der Gruppe viel wichtiger war, als das Schicksal einer bestimmten Einzelperson. Die Jagd war ein kollektives Unternehmen und der ganze Stamm trug zu ihrem Erfolg bei (wenn auch nicht im selben Ausmass), sogar Frauen und junge Kinder hatten ein Anrecht auf das Ergebnis. Hayek stellt fest, dass erfolgreiche kulturelle Traditionen von Generation zu Generation übertragen werden², und die Tradition des Teilens war zweifellos eine davon. Wir Menschen waren während etwa 3 Millionen Jahren Nomaden, bevor wir vor etwa 10'000 Jahren sesshaft wurden und damit begannen, Landwirtschaft zu betreiben. Diese unterschiedlichen Dimensionen mögen erklären, warum das „moderne“ Leben nicht alle hergebrachten kulturellen Traditionen – wie das Teilen und die Gruppensolidarität – ausgelöscht hat. Andererseits hat die Neolithische Revolution vor 10'000 Jahren eine neue kulturelle Tradition mit neuen Werten begründet³ – jene des persönlichen Privateigentums. Ohne Privateigentum gäbe es keinen Handel, ohne Handel keine Arbeitsteilung und ohne Arbeitsteilung keine Städte und keine Zivilisation. Bis heute konnten wir aber das Spannungsverhältnis zwischen diesen zwei gegensätzlichen Werten nicht auflösen: zwischen dem Teilen einerseits und dem Privateigentum andererseits.

Dabei gilt es zu unterscheiden zwischen dem freiwilligen Teilen basierend auf einer kulturellen Tradition oder einer moralischen Vorschrift, und andererseits dem gesetzlichen Zwang, dem Staat zu diesem Zweck einen grossen Teil des Eigentums abzugeben. Während es somit also noch immer eindeutig als richtig empfunden wird, dass die Erfolgreichen den Schwachen und Mittellosen helfen sollten, ist es

² „Es ist nicht verwunderlich, dass in mancher Hinsicht die biologische Ausrüstung des Menschen mit diesem schnellen Wandel nicht Schritt gehalten hat, dass die Anpassung des nicht-rationalen Teiles seines Wesens gegen diese Entwicklung etwas zurückgeblieben ist und viele seiner Instinkte und Gefühle immer noch besser dem Leben des Jägers als dem Leben in Zivilisation angepasst sind“ (VdF, S. 50).

³ Eines der zehn Gebote (1. Buch Mose) lautet „Du sollst nicht stehlen“ (aber keines lautet „Du sollst teilen“), was darauf hinweist, dass das Privateigentum schon immer anerkannt wurde, und dass der Mensch stets als ein Individuum betrachtet wurde.

weniger klar, ob dies auch zwangsweise geschehen soll. Sicher ist, dass der Zwang eine Wohltätigkeitshandlung jeglicher moralischen Substanz beraubt. Unter Zwang wird sie zu blosser Politik.

Hilfsbedürftigen Menschen helfen oder Egalitarismus?

Einen weiteren wichtigen Unterschied gilt es zu beachten: Von den Meisten wird es als ein moralisches Gebot erachtet, dass man hilfsbedürftigen Mitmenschen helfen soll. Ein ganz anderer Fall ist dagegen die Nivellierung von Einkommensunterschieden und Lebensentwürfen. Tatsächlich sagt uns bereits der gesunde Menschenverstand, dass es völlig ungerecht wäre, wenn alle etwa dasselbe Einkommen erhielten, unabhängig von Talent und Verdienst. In modernen fortgeschrittenen Demokratien geht die staatliche Einkommensumverteilung allerdings weit darüber hinaus, nur den Hilfsbedürftigen zu helfen. Sie zielt darauf ab, Chancengleichheit für alle zu schaffen, gleichen Zugang zu „essentiellen“ öffentlichen Diensten zu gewährleisten, die gleiche Versorgung mit solchen Diensten zur Verfügung zu stellen und einen „anständigen“ Lebensstandard für alle zu sichern. Im Folgenden soll die reine Hilfe für Hilfsbedürftige das *schwache Umverteilungsprinzip* und die genannten Ziele der Chancengleichheit das *starke Umverteilungsprinzip* genannt werden.

Wenn das starke Umverteilungsprinzip Teil unseres alten kulturellen Erbes ist, dann stehen wir vor einem Problem. Der Grund dafür ist einfach: Eine Gesellschaft, die auf solchen Umverteilungsvorstellungen beruht, kann auf lange Sicht keine Anreize für produktive und unternehmerische Handlungsweisen gewährleisten. Eine solche Gesellschaft wird in Armut und im Untergang enden, unabhängig davon, wie glorreich ihre Errungenschaften in der Vergangenheit gewesen sein mögen.

Mit der Zeit und der zunehmenden Politisierung der Solidarität verwandelt sich die schwache Zwangsumverteilung nach aller Erfahrung schleichend in eine starke Zwangsumverteilung. Die modernen westlichen Demokratien brauchten dafür weniger als 100 Jahre. Doch dies muss keineswegs die unvermeidliche Konsequenz unseres kulturellen Erbes sein, es handelt sich viel eher um ein lösbares institutionelles Problem.

Die progressive Besteuerung ist eindeutig diskriminierend. Sie zielt auf die erfolgreicherer unternehmerischen Mitglieder der Gesellschaft ab (die am meisten zum Wohl der Gesellschaft beitragen) und arbeitet zu Gunsten der weniger erfinderischen und weniger aktiven Mitglieder. Dies ist wohlbekannt und sogar beabsichtigt. Aber ist es „gerecht“? Um diese Frage zu beantworten, bräuchten wir einen allwissenden Entscheidungsträger, der interpersonelle Wohlfahrtsvergleiche durchführen kann. In dessen Abwesenheit können wir lediglich feststellen, dass im Rahmen einer Umverteilung die Menschen der Gruppe A profitieren, während die Menschen der Gruppe B verlieren – nicht aber in welchem Masse.

Obwohl all unsere Demokratien darum bemüht sind, die Minderheiten vor der „Tyrannei der Mehrheit“ zu schützen, gibt es immer eine Mehrheit, die darauf erpicht

ist, die Menschen in den höheren Einkommensschichten zu diskriminieren (wobei es sich in der Regel um eine kleine Minderheit handelt). Diese Form der Diskriminierung wird als angemessen erachtet, während dies bei der Diskriminierung von religiösen, sprachlichen und ethischen Minderheiten natürlich nicht der Fall ist. Aber warum ist es angemessen, die Menschen in höheren Einkommensschichten als soziale Gruppe zu diskriminieren? Ist dieser Impuls getrieben von blosser Neid? Die moderne demokratische Gesetzgebung unterscheidet oftmals zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen (Arbeitgeber-Arbeitnehmer, Vermieter-Mieter, Männer-Frauen, Erwachsene-Kinder etc.). Gemäss Hayek (VdF, S. 186) ist eine solche Diskriminierung „gerecht“ (und stellt keinen Machtmissbrauch der Mehrheit dar und gewährt keine unangemessenen Privilegien), wenn *sowohl* die Mehrheitsgruppe *als auch* die Minderheitsgruppe separat mehrheitlich für die Gesetzgebung stimmen. Wenn dieses Kriterium der doppelten Mehrheit erfüllt ist, kann davon ausgegangen werden, dass das Gesetz die Absichten beider Gruppen berücksichtigt. Wenn nicht, dann handelt es sich um einen Machtmissbrauch durch die Mehrheit.

Es wäre relativ einfach, empirisch herauszufinden, ob die progressive Besteuerung heute in den verschiedensten fortgeschrittenen Demokratien eine Mehrheitsoption innerhalb der wohlhabenden Minderheit ist. Ist dies nicht der Fall, dann handelt es sich bei dieser Form der Besteuerung um Machtmissbrauch der demokratischen Mehrheit und um eine Verletzung rechtsstaatlicher Prinzipien. Rechtsstaatliche Prinzipien fordern, dass dieselben Gesetze auf alle Menschen angewandt werden, d.h. sie implizieren die Abschaffung von Privilegien und ihres Gegenstücks, der Diskriminierung, solange sie nicht von beiden Gruppen unterstützt wird, von den Diskriminierenden wie auch den Diskriminierten.

Betrachten wir einige Hypothesen zu der Mehrheitsmeinung unter den Wohlhabenden: Nehmen wir an, dass eine Mehrheit der „Reichen“ die freiwillige Hilfe für Hilfsbedürftige (schwache Umverteilung) unterstützt, aber nur eine Minderheit innerhalb dieser Gruppe hohe Steuern befürwortet, um damit eine starke Umverteilung zu finanzieren. Die interessante Frage wäre, wie hoch der Anteil unter den Wohlhabenden ist, der zwangsweise erhobene Steuern für schwache Umverteilungsziele befürwortet, oder wie viele dazu bereit wären, starke Umverteilungsziele auf freiwilliger Basis umzusetzen. Gemäss aktuellen Umfragen zu gesellschaftlichen Haltungen unterstützt lediglich eine Minderheit (aus allen Einkommenskategorien zusammen) starke, zwangsweise Umverteilungsmassnahmen. So käme die progressive Besteuerung einer Diskriminierung einer Minderheit und damit einer Verletzung rechtsstaatlicher Prinzipien gleich.

Die Bedeutung des Rechtsstaats

Wieso sind rechtsstaatliche Grundsätze so bedeutend? Sie sind die Grundlage einer freien Gesellschaft und ihre Verletzung ist Ausdruck einer aufkommenden

unfreien Gesellschaft. Gewiss, wenn die progressive Besteuerung auf einem „vernünftigen“ Niveau gehalten wird (z.B. in Form einer Proportionalsteuer mit zwei Stufen), dann kann man kaum sagen, dass die Gesellschaft auf dem Weg zur Knechtschaft ist. Aber wenn die marginale Besteuerungsrate 100% des Einkommens übersteigt (wie dies in manchen europäischen Ländern schon der Fall war), dann besteht ein Problem. Das Problem ist, dass realpolitisch nichts gegen eine ständige Erhöhung der marginalen Besteuerungsrate unternommen werden kann, wenn die Progressivsteuer erst einmal prinzipiell akzeptiert wurde. Diese Tendenz wird verstärkt durch die Tatsache, dass im Falle einer starken Umverteilung viele Menschen in niedrigeren Einkommensschichten überhaupt keine Steuern zahlen und nur noch Transferleistungen erhalten. Diese Bürger werden dann nicht nur dafür stimmen, dass die Besteuerung der Wohlhabenden immer stärker zunimmt, sondern auch dafür, dass die staatlichen Umverteilungsprogramme immer umfassender gestaltet werden. Die Progressivsteuer hat somit eine Eigendynamik, die das Staatswachstum antreibt. Im Gegensatz dazu ist es eines der Hauptargumente für die Proportionalsteuer, *wenn sie bereits auf die erste Einkommenseinheit erhoben wird*, dass Menschen in tieferen Einkommensschichten sich zweimal überlegen, ob sie dafür stimmen wollen, die Staatstätigkeit weiter auszubauen. Somit kann gehofft werden, dass unter einem proportionalen Steuerregime die öffentlichen Ausgaben in Schach gehalten werden können.

Aber kommen wir auf die Frage zurück, weshalb rechtsstaatliche Prinzipien für Freiheit und Wohlstand so wichtig sind. In der Abwesenheit von Privilegien werden die Bemühungen der Menschen von der Gesellschaft im freiwilligen Tausch belohnt, und die Früchte ihrer Arbeit werden zu ihrem *legitimen Eigentum*. Dies gilt immer dann, wenn weder Gewalt, noch Betrug oder Privilegien verwendet wurden, um in dessen Besitz zu kommen. Bevor die Früchte dieser Arbeit geschaffen wurden, gehörten sie niemandem – tatsächlich wird im Tausch Eigentum *aus dem Nichts* erschaffen, indem etwa ein Unternehmer eine neue Weise entdeckt, etwas zu produzieren, das von anderen Menschen geschätzt wird: Das reine Kopieren von fremden Ideen führt meist nicht dazu, dass etwas mit Profit produziert werden kann. Es bedarf besonderer Kreativität oder Glücks, um etwas mit einer überdurchschnittlich hohen Rendite zu produzieren.

Der Rechtsstaat garantiert, dass jeder Einzelne vor dem Gesetz gleich behandelt wird, womit jedem ein Handlungsbereich eingeräumt wird, in dem er „den vollsten Gebrauch seines Wissens, insbesondere seiner konkreten und oft nur ihm gegebenen Kenntnisse der besonderen Umstände von Zeit und Ort“ machen kann (Hayek, VdF, S. 188). Dies, ohne Angst vor einer unvorhersehbaren Einmischung von Aussen haben zu müssen, wie sie oftmals in Form einer arbiträren Konfiszierung von Eigentum, in Form von Enteignung, Freiheitsentzug oder gar Tötung geschieht. Eine Gesellschaft, die Unsicherheit erzeugt oder systematisch ihre erfolgreichsten und dynamischsten Mitglieder diskriminiert, muss auf lange Sicht untergehen.

Wir sollten uns an Benjamin Franklins Aphorismus erinnern: „Man kann keinen armen Menschen reich machen, indem man einen reichen Menschen arm macht.“ Oder anders ausgedrückt, wenn man dies versucht, dann macht man schlussendlich alle Menschen arm. Deshalb sollte es möglich sein, dass wir die neidische Mehrheit in modernen fortgeschrittenen Demokratien davon überzeugen, zu ihrem eigenen langfristigen Nutzen die Steuerlast für die Menschen in den höheren Einkommensschichten zu reduzieren.

Eine Rückkehr zu schwachen Umverteilungszielen?

Eine Proportionalsteuer, die auf alle Einkommensschichten ohne Diskriminierung und ohne einen steuerbefreiten Einkommensbereich erhoben wird, wäre im langfristigen Interesse der Mehrheit, weil sie die beste Garantie für eine dynamische und wachsende Wirtschaft mit vielen neuen Unternehmen und Arbeitsstellen für diejenigen in den unteren Einkommensschichten wäre. Dies würde zwar die Abkehr vom Ziel einer starken Einkommensumverteilung bedeuten. Aber nichts weist darauf hin, dass dieses Ziel ein unveränderbarer Bestandteil unserer moralischen Ansichten ist. Im Gegenteil, es kann gezeigt werden, dass die intellektuelle Rechtfertigung der progressiven Besteuerung erst am Ende des 19. Jahrhunderts entstand, als die Grenznutzentheorie auf das Einkommen angewandt wurde, unter der irrigen Annahme, dass Experten interpersonelle Wohlstandsvergleiche anstellen könnten. Zugleich wurde damals die dynamische Komponente des Unternehmertums und der Eigentumsrechte übersehen. Dass man im 20. Jahrhundert mit der kommunistischen Utopie mithalten wollte, spielte in der Realpolitik vieler Demokratien auch eine Rolle. Somit könnte es sein, dass im 21. Jahrhundert einige Länder langsam vom starken Umverteilungsziel abrücken werden, und das massvollere (und realistischere) Ziel der Hilfe für die Bedürftigen in Angriff nehmen.

Was die Hilfe für bedürftige Menschen betrifft, so gibt es gute Gründe zur Annahme, dass diese am besten lokal und von freiwilligen philanthropischen Organisationen gewährleistet werden kann, statt von einer zentralisierten staatlichen Bürokratie. Auf lokaler Ebene kann man besser auf das spezifische Wissen über die Bedürfnisse und die Umstände der Bedürftigen zurückgreifen, als von der Position eines Zentralstaats aus – was von entscheidender Bedeutung ist, wenn die Hilfe den gewünschten Effekt erzielen soll. Wir hören immer wieder schreckliche Geschichten von Sozialarbeitern, die zwar gute Absichten haben, aber nicht imstande sind, Kinder und andere verletzte Gesellschaftsmitglieder vor Missbrauch zu schützen. Dies nicht aufgrund fehlender Anstrengung oder fehlenden guten Willens, sondern aufgrund mangelnden spezifischen Wissens über die jeweiligen Umstände. Somit könnte es sein, dass die untere rechte Zelle in der obigen Matrix sowohl effizient ist, *als auch* die Unterstützung der Wohlhabenden genießt. Dies mag für manche Ohren vielleicht ein bisschen „zu gut, um wahr zu sein“ klingen, aber einen Versuch wäre es allemal wert.

Unser Argument gegen die Einkommensumverteilung beruht „hauptsächlich auf der Erkenntnis, dass sich jeder von uns in Unkenntnis eines sehr grossen Teils der Faktoren befindet, von denen die Erreichung unserer Ziele und unserer Wohlfahrt abhängt“ (Hayek, VdF, S. 38).

Mit anderen Worten, wir wissen nicht, ob es zu einer Verbesserung der Zustände führt, wenn wir den einen etwas wegnehmen, um es den anderen zu geben⁴, während es, wie bereits erwähnt, gute Gründe für die Annahme gibt, dass ein solcher Eingriff auf lange Sicht katastrophale Konsequenzen hat. Ein Grund für diese Annahme ist die Notwendigkeit, dem *Unvorhersehbaren* einen Platz in unseren Überlegungen einzuräumen. Wir brauchen wachsame Unternehmer, die uns dabei helfen, unvorhergesehene Krisen zu überstehen. Die Freiheit, die von *einem* unternehmerischen Menschen gelebt werden kann, ist somit wichtiger für das materielle Wohlergehen von ärmeren Familien, als die Erhöhung des Mindesteinkommens oder der Kinderzulagen für Millionen von Menschen. Aber wir können die Freiheit dieser *einen* unbekannten Person nur gewährleisten, wenn wir sie für *alle* gewährleisten.

So können wir feststellen, dass die individuelle Freiheit auch ein überzeugendes Argument für die proportionale Besteuerung darstellt. Oder zumindest für eine Steuer, die der steuerlichen Progressivität ein Ende setzt.

⁴ Ökonomen haben lange Zeit gedacht, dass sie ein starkes Argument für die Einkommensumverteilung besitzen, nämlich die vermeintliche Tatsache, dass gemäss der Grenznutztheorie 10 Franken für einen wohlhabenderen Menschen weniger „wert“ ist, als für einen weniger wohlhabenden, und dass man die Gesamtwohlfahrt steigern könnte, indem man dem einen 10 Franken wegnimmt, um sie dem anderen zu geben. Gegen diese simple Idee lassen sich viele erkenntnistheoretische Argumente einwenden. Unter anderem lässt sich auf die Unmöglichkeit eines interpersonellen Wohlfahrtsvergleichs hinweisen. Aber die stärkste Erwiderung ist meines Erachtens die, dass ein weniger wohlhabender Mensch von einer dynamischen Wirtschaft profitiert und zugleich der erste wäre, der unter einer schrumpfenden oder stagnierenden Wirtschaft leidet.



LIBERALES INSTITUT

Impressum

Liberales Institut
Seefeldstrasse 24
8008 Zürich, Schweiz
Tel.: +41 (0)44 364 16 66
Fax: +41 (0)44 364 16 69
libinst@libinst.ch

Alle Publikationen des Liberalen Instituts finden Sie im Internet unter www.libinst.ch.

Disclaimer

Das Liberale Institut vertritt keine Institutspositionen. Alle Veröffentlichungen und Verlautbarungen des Instituts sind Beiträge zu Aufklärung und Diskussion. Sie spiegeln die Meinungen der Autoren wider und entsprechen nicht notwendigerweise den Auffassungen des Stiftungsrates, des Akademischen Beirates oder der Institutsleitung.

Die Publikation darf mit Quellenangabe zitiert werden.
Copyright 2010, Liberales Institut.