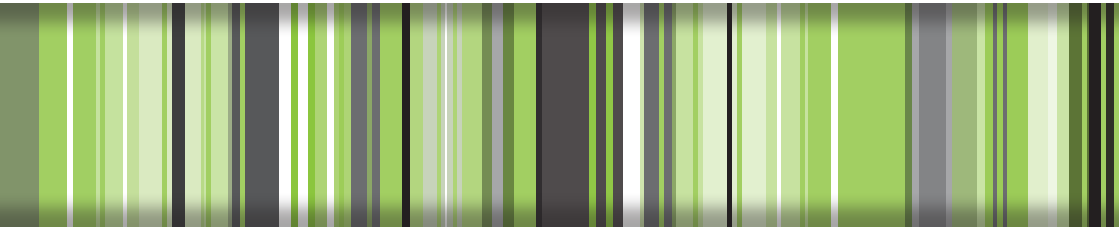


Vorteilsprinzip und Staatsfinanzierung

Plädoyer für eine ökonomische Steuerreform



Staatliche Leistungen, die individuell konsumiert und kollektiv finanziert werden, ziehen eine unbegrenzte Nachfrage nach sich. Überkonsum und Unterfinanzierung sind die zwingenden Folgen von kollektiven Umverteilungssystemen. Diese Fehlentwicklung ist durch eine ökonomische Steuerreform zu korrigieren. Das Leistungsfähigkeitsprinzip als Grundlage der Besteuerung ist auf die Bereitstellung öffentlicher Güter und auf die Grundversorgung zu beschränken. Öffentliche Leistungen, die allen zugute kommen, sollen auch in Zukunft von allen gemeinsam nach Massgabe ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit finanziert werden. Bei staatlich erbrachten Sonderleistungen zu Gunsten einzelner Personen oder einzelner Nutzergruppen hingegen sind die Empfänger dieser Sonderleistungen im Sinne des Vorteilsprinzips zur Finanzierung heranzuziehen. Wer profitiert, bezahlt.

»» Die Überwindung der bipolaren Welt und die globale Vernetzung der Informationssysteme lösten in den vergangenen zwanzig Jahren eine einzigartige wirtschaftliche Dynamik aus. Heute geht es selbst Menschen in bescheidenen finanziellen Verhältnissen materiell besser als den Normalbürgern der letzten und den Reichen der vorletzten Generation. Dass sich derart aussergewöhnliche gesellschaftliche und politische Umwälzungen nicht linear entwickeln, sondern immer wieder von Rückschlägen begleitet werden, versteht sich von selbst. Nicht selbstverständlich ist hingegen die Tatsache, dass heute ausgerechnet die westlichen Industriestaaten als die Sieger des kalten Krieges im Schuldensumpf versinken. Wie lässt sich erklären, dass der Westen nach zwanzig Jahren Wachstum nicht über Reserven verfügt, sondern überschuldet ist?

Das Leistungsfähigkeitsprinzip als Grundlage der Besteuerung

Macht man sich auf die Suche nach möglichen Antworten, dann fällt eine erste Tatsache auf. Staatsschulden sind nicht eine Frage von links oder rechts. So haben etwa die republikanischen Präsidenten in den USA mehr Staatsschulden angehäuft als die Demokraten. Und selbst im Musterland Schweiz liegen die Staatsschulden pro Kopf auf Augenhöhe mit denjenigen Irlands und Griechenlands. Die Verschuldung der Alten Welt lässt sich nicht ideologisch erklären. Vielmehr liegen die Ursachen in den grundsätzlichen Mechanismen, nach denen sich die westlichen Demokratien finanzieren. Über Jahrhunderte folgte die Besteuerung der Bürger dem Äquivalenzprinzip. Im Sinne der Tauschlogik stand der Steuerleistung der einzelnen Bürger eine konkrete staatliche Leistung gegenüber. Leistung und Gegenleistung mussten sich entsprechen. Dies so auch bei Adam Smith, dem Begründer der klassischen Nationalökonomie. Der Staat schützt den Bürger und sein Vermögen, der Bürger zahlt dafür einen Preis. Besteuerung ohne Gegenleistung ist für Adam Smith Diebstahl. Allerdings, und hier kommt eine entscheidende neue Komponente dazu, sollten nach Adam Smith «die Bürger eines jeden Landes zur Finanzierung der öffentlichen Aufgaben soweit als möglich im Verhältnis zu ihren Fähigkeiten besteuern, was bedeutet, dass sich ihr Beitrag nach dem Einkommen richten sollte, das sie jeweils unter dem Schutz des Staates erzielen». Diese Betrachtungsweise verdrängte als Leistungsfähigkeitsprinzip im Verlaufe des 19. Jahrhunderts das Äquivalenzprinzip. Jeder und jede soll nicht entsprechend den beanspruchten öffentlichen Leistungen, sondern nach Massgabe seiner individuellen ökonomischen

mischen Leistungsfähigkeit zur Finanzierung der Gemeinwesen beitragen. In der Schweiz ist das Leistungsfähigkeitsprinzip als zentralster Grundsatz einer gerechten Besteuerung in Artikel 127 der Bundesverfassung festgehalten. Dem Äquivalenzprinzip dagegen wird nur noch eine ergänzende Bedeutung im Bereich staatlicher Abgaben zuerkannt.

Der Verweis auf Adam Smith zeigt, dass das Leistungsfähigkeitsprinzip seine Wurzeln im ökonomischen Liberalismus hat. Allerdings, und diese Feststellung ist von grundlegender Bedeutung, beschränkten sich bei Adam Smith die Aufgaben des Staates auf die Sicherung öffentlicher Güter wie die Gewährleistung des Eigentums, die innere und äussere Sicherheit oder den Bau von Strassen und Schulen. Dies änderte sich mit den gesellschaftlichen Umwälzungen im Zeitalter der Industrialisierung und der Entwicklung des Wohlfahrtsstaates. Seither dienen die nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip erhobenen Steuereinnahmen nicht mehr ausschliesslich öffentlichen Gütern, sondern in erster Linie der Finanzierung staatlicher Konsumausgaben. Dies mit entscheidenden Konsequenzen für die Entwicklung der öffentlichen Haushalte.

Die Folgen der Entkoppelung von Einnahmen und Ausgaben

Mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip werden die Ausgaben- und die Einnahmen-seite des Staatshaushaltes entkoppelt. Es besteht keine Verbindung zwischen den Nutzenempfängern einer staatlichen Leistung und deren Kostenträgern. Diese Entkoppelung ist in der Logik der politischen Ökonomie ein Steilpass für alle organisierten Interessen. Direktzahlungen, Subventionen, Steuererleichterungen und Fördermassnahmen, die den eigenen Wählern zu Gute kommen und von der Allgemeinheit finanziert werden, sind die wirkungsvollsten Instrumente des politischen Marketings. Die Bewirtschaftung gruppenspezifischer Interessen als Mittel des politischen Wettbewerbs ist mitverantwortlich für die galoppierende Zunahme der öffentlichen Ausgaben. Nicht wer zahlt, sondern wer profitiert, diktiert die politische Agenda.

Von noch grundsätzlicherer Bedeutung für das ständige Ausgabenwachstum ist der zweite Kostentreiber des Leistungsfähigkeitsprinzips. Staatliche Leistungen, die individuell konsumiert und kollektiv finanziert werden, ziehen eine unbegrenzte Nachfrage nach sich. Dabei geht es nur in Ausnahmefällen um Gratis-



konsum. Wohlfahrtsstaatliche Anreizsysteme zielen vielmehr darauf ab, Marktpreise durch staatliche Subventionen zu verbilligen. So bezahlen beispielsweise Bahnfahrer mit ihrem Billettpreis lediglich 20% der Kosten des öffentlichen Verkehrs. Dass unter diesen Umständen bei den Berufspendlern die Nachfrage insbesondere auf den schnellen Neubaustrecken explodiert, erstaunt nicht. Die Entkoppelung der Ausgaben von den Einnahmen führt bei den Konsumenten staatlicher Leistungen zu einer Kostenillusion. Sie vergessen, dass öffentliche Leistungen mit Kosten verbunden sind und unterliegen der Vorstellung, die Bereitstellung von Leistungen durch die Gemeinwesen stelle ein «free lunch» dar. Bezeichnenderweise sind es die staatlichen Konsumausgaben und nicht die Investitionen in die Infrastruktur, die zahlreiche Industriestaaten an den Rand des Bankrotts gebracht haben. Eine Entwicklung, die auch für die Schweiz gilt. Die Gesundheitsausgaben sind über die letzten zwölf Jahre dreimal schneller gewachsen als die realen Einkommen, die Sozialausgaben haben sich in den vergangenen zwanzig Jahren doppelt so schnell entwickelt wie das Bruttoinlandprodukt. Gleichzeitig stagnierten die Investitionen. Statt in die Zukunft zu investieren, konsumieren wir die Gegenwart. Überkonsum und Unterfinanzierung sind die zwingenden Folgen von im wahrsten Sinne des Wortes unbegrenzten Umverteilungssystemen.

Entscheidend ist, dass wir mit diesen Mechanismen nicht nur die öffentlichen Haushalte überfordern. Vielmehr verfehlen wir gleichzeitig die mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip ursprünglich verbundenen Gerechtigkeitsziele. Statt des angestrebten vertikalen und horizontalen Ausgleichs hat sich das Gesamtsystem in Richtung eines hochkomplexen Systems staatlicher Umverteilung entwickelt. Die Autofahrer im Rheintal finanzieren mit ihren Steuern und Abgaben den Ausbau der Bahninfrastruktur im goldenen Dreieck Zürich – Basel – Bern und damit den Arbeitsweg von wirtschaftlich privilegierten Führungskräften. Handwerker, die ihre Weiterbildungskurse bis zur Meisterprüfung privat bezahlen, ermöglichen mit ihren Steuern die Vorzugs-Angebote unserer Universitäten und Fachhochschulen. Junge Eltern subventionieren mit ihren Pensionskassenbeiträgen über den zu hohen Umwandlungssatz die Rente gutverdienender, verheirateter Männer über fünfzig. Risikosportler wälzen die unfallbedingten Kostenfolgen ihres Hobbys auf die Allgemeinheit ab. Wir alle verhalten uns als Freifahrer, die zwar an den öffentlichen Ausgaben partizipieren wollen, die entsprechenden

Steuerzahlungen aber anderen Staatsbürgern überlassen. Mit Steuergerechtigkeit hat dies alles nur noch am Rande zu tun.

Die Finanzierung staatlicher Sonderleistungen nach dem Vorteilsprinzip

Angesichts dieser Fehlentwicklungen führt kein Weg an einer ökonomischen Steuerreform vorbei. Das als unantastbar geltende Leistungsfähigkeitsprinzip ist zu relativieren und durch das Vorteilsprinzip zu ergänzen. Staatliche Einnahmen sind an die Nutzung öffentlich angebotener Leistungen zu koppeln, das Prinzip Leistung und Gegenleistung ist auf die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Staat und Bürgern zu übertragen. Bei einer ökonomischen Steuerreform wird die mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip verbundene Umverteilung auf die Bereitstellung öffentlicher Güter und auf die staatliche Grundversorgung beschränkt. Öffentliche Leistungen, die allen zugute kommen, sollen auch in Zukunft von allen gemeinsam nach Massgabe ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit finanziert werden. Bei staatlich erbrachten Sonderleistungen zu Gunsten einzelner Personen oder einzelner Nutzergruppen hingegen sind die Empfänger dieser Sonderleistungen im Sinne des Vorteilsprinzips zur Finanzierung der speziellen Staatsausgaben heranzuziehen. Wer profitiert, bezahlt. Das Vorteilsprinzip wird bei den Bürgern zu einem Abwägen von Kosten und Nutzen führen. Staatliche Leistungen werden nicht mehr bis zur Sättigungsmenge nachgefragt, überdimensionierte Projekte vermieden. Gleichzeitig entspricht die differenzierte Finanzierung von öffentlichen Gütern und staatlichen Sonderleistungen weit mehr dem ursprünglichen Gerechtigkeitsziel als die aktuellen, durch den politischen Wettbewerb gesteuerten Verteilungsmechanismen.

Die Industrie- und Handelskammer St.Gallen-Appenzell hat sich in den vergangenen Jahren intensiv mit den Fragen der Finanzierung des Sozialstaates, des öffentlichen Verkehrs und der Bildung befasst. Dabei zeigte sich, dass bei der Konkretisierung des Vorteilsprinzips für jeden Bereich staatlicher Leistungserbringung eigene Modelle zu erarbeiten sind. Gemeinsam ist jedoch allen unseren Konzepten, dass bei denjenigen Leistungen, die über die Grundversorgung hinausgehen, eine Brücke zwischen den staatlichen Ausgaben und ihrer Finanzierung gebaut wird. Beim öffentlichen Verkehr erfolgt dies über den Tempo-

tarif. Das Tarifmodell der Schweizer Bahnen aus dem 19. Jahrhundert wird durch eine nutzniesserorientierte Preisgestaltung mittels der Differenzierung nach der Geschwindigkeit einer Bahnverbindung ersetzt. Die Preisbildung folgt nicht mehr ausschliesslich über die nachgefragte Distanz, sondern wird zusätzlich mit der Durchschnittsgeschwindigkeit auf der entsprechenden Verbindung in Beziehung gesetzt. Die künftige Finanzierung des tertiären Bildungssystems möchten wir über eine nachlaufende Studiengebühr sicherstellen. Die Absolventinnen und Absolventen einer Hochschule bezahlen nach dem Abschluss, respektive nach dem Abbruch ihres Studiums eine Abgabe, deren Höhe sich nach der Anzahl der absolvierten Semester bemisst. Bei der Veranlagung und Bemessung der Hochschulabgabe wird auf die direkte Bundessteuer abgestellt. Dies bringt entscheidende Vorteile. Bei der Ermittlung der jährlich geschuldeten Hochschulabgabe entfallen besondere administrative Aufwendungen. Zudem zeichnet sich die direkte Bundessteuer durch eine ausgeprägte Progression aus. Hochschulabgänger mit einem kleinen Einkommen werden nur mit einer bescheidenen jährlichen Abgabe belastet. Die Zahlungspflicht erlischt, wenn der gesamte aufgelaufene Betrag für das Hochschulstudium zurückbezahlt ist.

Vorteilsprinzip und Schuldenbremse

In den kommenden Jahrzehnten stehen die westlichen Industrieländer nicht nur vor der Herausforderung, die Schulden der Vergangenheit abtragen zu müssen. Weit anspruchsvoller ist es, die mit den demografischen Veränderungen verbundenen Kostenfolgen für das Gesundheitswesen und die soziale Sicherung zu bewältigen. Dank der Schuldenbremse verfügt die Schweiz über einen in der Verfassung verankerten Mechanismus, der chronische Defizite und damit eine weitere Verschuldung verhindert. Mit der Schuldenbremse wird das Gleichgewicht von Einnahmen und Ausgaben des Bundeshaushaltes gesichert. Die finanzielle Last von heute kann nicht auf kommende Generationen abgewälzt werden. Nicht beseitigt werden jedoch durch die Schuldenbremse die mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip als Grundlage der Staatsfinanzierung verbundenen Fehlanreize. Die Nachfrage nach staatlich finanzierten Leistungen wächst weiterhin unbegrenzt, gut organisierte Interessen beeinflussen die durch die Schuldenbremse erzwungenen finanzpolitischen Prioritätenbildungen zu ihren Gunsten. Im Interesse eines langfristig gesicherten und der Allgemeinheit verpflichteten Staatshaushaltes ist es deshalb unerlässlich, dass die Einnahmen und Ausga-

ben nicht nur auf der übergeordneten Ebene des Staatshaushaltes, sondern auch bei der konkreten staatlichen Leistungserbringung in ein Gleichgewicht gebracht werden. Der Weg dazu führt über eine ökonomische Steuerreform. Das Vorteilsprinzip entfaltet mit der Koppelung staatlicher Einnahmen an die Nutzung besonderer öffentlicher Leistungen durch die einzelnen Bürgerinnen und Bürger die Wirkung einer Nachfragebremse. Diese durch die Verbraucher gelenkte Nachfragebremse wird die öffentlichen Haushalte weit wirkungsvoller entlasten als politische Verteilkämpfe. <<<

Quellen

Hansjürgens Bernd

Äquivalenzprinzip und Staatsfinanzierung;
Duncker und Humblot; Berlin 2001

Hoffmann Christian, Bessard Pierre (Hrsg)

Sackgasse Sozialstaat – Alternativen zu einem
Irrweg; Liberales Institut; Zürich 2011

Tauss Josef, Tanzer Oliver

Umverteilung neu – Ideen für die Zukunft von
Wirtschaft und Finanzsystem; Wien 2011

Weigelt Kurt

Sozialstaat Schweiz – zu viele Schulden,
zu wenig sozial; IHK-Schriftenreihe Nr. 30;
St.Gallen 2008

Weigelt Kurt

Zeit ist Geld: Die Ostschweiz fordert den
Tempotarif; IHK-Standpunkt, St.Gallen 2010

Weigelt Kurt

Erst studieren, dann zahlen; IHK-Schriftenreihe
Nr. 34; St.Gallen 2011

Über den Autor

Dr. Kurt Weigelt

Kurt Weigelt, geboren 1955, studierte an den Universitäten Zürich und Bern Rechtswissenschaften. Anschliessend doktorierte er bei Prof. Dr. P. Saladin zu den Möglichkeiten einer staatlichen Parteienfinanzierung unter vergleichender Berücksichtigung der Gesetzgebung in Frankreich, der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika. Studienaufenthalte in Paris und Los Angeles. Im Anschluss an seine Ausbildung kaufte er gemeinsam mit seiner Gattin ein Unternehmen im Bereich des Einzel- und Versandhandels. Die Bürowelt Schiff AG wird heute von Regula Weigelt-Knecht alleinverantwortlich geführt. Seit 2007 ist Kurt Weigelt Direktor der Industrie- und Handelskammer St. Gallen-Appenzell. Er ist Vater von vier Kindern und wohnt in St.Gallen.



IHK
Industrie- und
Handelskammer

St.Gallen
Appenzell

Gallusstrasse 16
Postfach
9001 St.Gallen

T 071 224 10 10
F 071 224 10 60
www.ihk.ch