

Was einen modernen Leistungsstaat ausmacht

Welche Rolle soll der heutige Staat in der Marktwirtschaft einnehmen, welche Rahmenbedingungen setzen?

Christian Keuschnigg (Die Presse)

Was macht den modernen Leistungsstaat aus? Der Staat verwirklicht die Anliegen der Familien und der Unternehmen, indem er Leistungen erbringt, für die es kein privates Angebot gibt, Marktstörungen abbaut, damit Arbeit und Investitionen mehr Wohlstand schaffen und übertriebene Ungleichheit abbaut, damit ein belastbarer Zusammenhalt möglich bleibt.

- Nach dem Preis-Leistungs-Verhältnis fragen: Je mehr der Staat ausgibt, desto höher müssen Steuern und Abgaben sein. Was der Staat nicht spart, müssen eben Familien und Unternehmen sparen. Ob die Staatsausgaben dieses Opfer wert sind, hängt auch vom „Steuerpreis“ ab. Da die Steuern leistungsfeindlich sind, schmälern sie das Bruttoeinkommen.

Wir zahlen also die Steuern zweimal, indem wir sie an das Finanzamt überweisen und indem wir weniger verdienen. Die Kosten der Staatstätigkeit sind wesentlich höher als die Milliarden, die im Budget stehen. Wer nach einer Steuererhöhung sein privates Budget konsolidieren muss, wird jede Ausgabe auf das Preis-Leistungsverhältnis abklopfen. Das sollte man auch bei den Staatsausgaben tun.

- Vorbeugen ist besser als heilen: Bildung, Wettbewerb und Innovation treiben das Wachstum. Gleichzeitig helfen sie, Ungleichheit einzudämmen. Bildung fördert den sozialen Aufstieg. Armut und Arbeitslosigkeit entstehen dagegen aus mangelnder Qualifikation. Fairer Wettbewerb sichert den Zugang zu lukrativen Berufen und den Marktzugang neuer Unternehmen. Die Wettbewerbspolitik unterstützt Wachstum und Innovation, verhindert Ausgrenzung durch Marktabschottung, Renten und Monopolgewinne und wirkt der Konzentration von Vermögen und Einkommen entgegen.

Nicht jede Ungleichheit und jedes Risiko ist vermeidbar. Es gibt Glück und Pech, Tüchtigkeit und mangelnde Initiative – und daher Gewinner und Verlierer. Der Sozialstaat soll die Lebensrisiken abfedern und maßvoll umverteilen. Je mehr es aber vorher an vorbeugenden Investitionen fehlt, desto mehr muss nachher mit Steuern und Sozialausgaben repariert werden.

- Versicherung von Umverteilung trennen: Ein korrektes Verhältnis zum Staat verlangt nach Transparenz und klarer Trennung zwischen Solidarität und Geschäft. Umverteilung sollte gezielt und treffsicher mit progressiven Steuern oben und Zuschüssen unten erfolgen.

Eine Versicherung ist jedoch ein Geschäft mit wohl erworbenen Rechten. Der Versicherungsbeitrag ist der Preis für eine individuell zurechenbare Gegenleistung, die man mit niemandem teilen muss.

Die Pensionsversicherung ist das beste Beispiel, wie Umverteilung in der Sozialversicherung zu kostspieligen Streuverlusten führt. Die Beiträge und Ansprüche sind nicht selbstfinanzierend. Mehr als ein Viertel der Leistungen wird aus dem Steuertopf subventioniert, und die Regeln sind für kleine Einkommen günstiger als für große.

Das führt zu einer Umverteilung zwischen Reich und Arm, die mangelhaft mit anderen Systemen abgestimmt ist. Es kommt auch zur Umverteilung zwischen heutigen und zukünftigen Generationen, zwischen Männern und Frauen, und zwischen Regionen mit unterschiedlichem Pensionsantrittsalter. Da die Beiträge nicht selbstfinanzierend sind, können die Bürger nicht klar unterscheiden, was ein selbsterworbener Anspruch und was ein Solidarbeitrag ist.

Wann hört das Geschäft auf und wann beginnt die Umverteilung? Auch die Politik weiß nicht genau, wie viel und in welche Richtung sie umverteilt. Das ist teilweise ungewollt, daher ungerecht und teuer. Der Pensionsanspruch soll versicherungstechnisch „fair“ sein. Zuerst zahlt jeder den Preis für die erwartete Leistung selbst. Erst danach beginnt die Umverteilung im Steuer-Transfer-Mechanismus mit einer Aufstockung kleiner Einkommen, nach gleichen Kriterien für Erwerbstätige und Pensionisten.

- Umverteilung gezielt und nur in eine Richtung: Nicht so sehr das Wieviel an Umverteilung ist das Problem, sondern das Wie! Die richtigen Instrumente sind die progressive Einkommensteuer oben und Zuschüsse unten. Horizontale und vertikale Gerechtigkeit verlangen, dass Gleiches gleich und Ungleiches ungleich behandelt wird. In der Praxis werden diese Grundsätze jedoch schwer verletzt. Die Einkommensteuer ist voll von speziellen Ausnahmen. Sie mindern die Ergiebigkeit, führen zu unnötig hohen Steuersätzen und untergraben die horizontale Steuergerechtigkeit. Der eine kann die Abzüge nutzen, der andere nicht, und schon zahlen Steuerpflichtige mit gleich hohem Einkommen unterschiedlich viel Steuer.

Die Begünstigung des 13. und 14. Gehalts verteilt eher von unten nach oben um und tut das Gegenteil von dem, was der progressive Tarif beabsichtigt. Das ist intransparent. Man muss sich erst kompliziert ausrechnen, was die Verteilung der jährlichen Steuerlasten wirklich ist. Die kalte Progression lässt die kleineren Einkommen in höhere Steuerklassen rutschen, die nur für besser verdienende Gruppen gedacht sind, und bringt die in den Tarif gegossenen Verteilungsabsichten ständig durcheinander.

Auch die Preisregulierung wie etwa auf dem Wohnungsmarkt führt zu unkontrollierter Umverteilung, die niemand genau beziffern kann. Eine Mietpreisdeckelung ist ein großer Geldvorteil für die Mieter und schöpft Einnahmen bei den Vermietern ab. Aber warum sollen

nur die Familien in mietergeschützten Wohnungen eine Entlastung erhalten und andere mit gleich hohem Einkommen nicht? Und warum sollen nur die Besitzer von preisregulierten Wohnungen diese Sonderbelastung tragen, und andere, ähnlich reiche Leute nicht?

•Investieren für künftige Generationen: Viele Investitionen werden in der Erwartung getätigt, dass der Staat auch noch in Jahrzehnten leistungsfähig ist. Familien müssen an die wirtschaftlichen Möglichkeiten in zwei oder drei Jahrzehnten denken, wenn sie ein Kind in die Welt setzen. Sie geben im Lauf des Erwerbslebens ein Vermögen aus, um ihre Kinder für die Zukunft zu rüsten. Da darf der Staat nicht das Gegenteil tun. Tatsächlich schiebt der Staat große Lasten auf zukünftige Generationen ab, nämlich über die Staatsverschuldung, über das Pensionssystem und über unterlassene Investitionen. Unterlassene Investitionen in Bildung, Grundlagenforschung und Infrastruktur schwächen das Wachstum. Es ist nicht viel gewonnen, wenn das Budget auf Kosten der investiven Staatsausgaben konsolidiert und damit das Wachstum reduziert wird. Für künftige Generationen macht es keinen Unterschied, ob sie weniger verdienen, weil heute nicht investiert wird, oder ob sie höhere Steuern zahlen oder auf Ausgaben verzichten müssen, weil heute zu viel Staatsschuld angehäuft wird.

Der Text ist die gekürzte Fassung eines Vortrags, den der Autor im Rahmen der Wirtschaftsgespräche in Alpbach gehalten hat.

Die Langfassung ist auf www.wpz-fgn.com abrufbar.

E-Mails an: debatte@diepresse.com

DER AUTOR

Christian Keuschnigg (geb. 1959) promovierte 1987 in Innsbruck, ist Professor für Nationalökonomie an der Schweizer Universität St. Gallen und Leiter des Wirtschaftspolitischen Zentrums (WPZ) in Wien. Von 2012 bis 2014 war er Direktor am Institut für Höhere Studien in Wien. [Fabry]

("Die Presse", Print-Ausgabe, 03.09.2016)