



Eine notwendige Inventur und Neubewertung

Die Schnittmenge von Steuer- und Sozialpolitik und ihre Auswirkungen auf Lebensführung und Gesellschaft

Um sich dem Zugang dieses Heftes anzunähern, hilft es, zwei Bedenken beiseite zu legen: erstens das Bedenken, dass Steuern nur der Finanzierung des Staatshaushalts dienen und keine Lenkungswirkung entfalten. Diese Sichtweise aus dem Elfenbeinturm verklärt die gewachsenen und mitunter zufälligen Gegebenheiten unserer Steuerinstitutionen zur Norm. Zweitens stellt sich die gegenteilige Frage, ob sich mit der Steuererhebung zielgerichtet das Verhalten von freiheitsliebenden Menschen lenken lässt? Das deutsche Nazi-Regime versuchte besonders stark, Menschen ideologisch zu beeinflussen, auch mittels Steuern, scheiterte damit in der Steuerpolitik allerdings umfassend.

Der Ansatz dieses Heftes meidet die beiden Extreme passiver Naivität und ideologischer Manipulation. Er reflektiert schlicht die tatsächlich eingetretenen Reaktionen rational handelnder Bürger und Bürgerinnen innerhalb der Rahmenordnung geltender Steuergesetze. Denn jede gesetzliche Regelung verteilt das gemeinsam erwirtschaftete Vermögen. Eine Umverteilung der Lasten und Gewinne findet folglich immer statt: von jener Gruppe zu dieser Gruppe, von „Oben“ nach „Unten“ oder um-

gekehrt. Lasten werden auf die nachfolgenden Generationen abgewälzt, manchmal nur mit dem politisch plausiblen Argument, dass diese sich nicht widersetzen (können).

Nun unterstelle ich wohlwollend, dass mit gesetzlichen Regelungen ehrenwerte Ziele verfolgt werden. Die anfänglich erwartete politische und gewünschte gesellschaftliche Wirkung mancher Gesetze kann sich allerdings



In einer sich dynamisch wandelnden Welt muss stets gefragt werden, ob gegebene Steuergesetze und Rahmenordnungen noch gesellschaftlich wünschenswert sind

durch eine schleichende Veränderung von Lebensweisen und Umständen gravierend verändern. Umgekehrt provozieren oft neue Regelungen unbeabsichtigt selber neue Lebensweisen: So ersetzte die Rentenversicherung unvorhergesehen die hohe Kinderzahl als Alterssicherung der Eltern. Manchmal drängt sich der Verdacht auf, dass ausufernde Lobbyarbeit bestimmte Privilegien für eine kleine Gruppe etabliert oder in ihrem Fortbestehen schützt.



Andreas Fisch

Dazu werden oft Mythen gepflegt, die geringfügige Vorteile für Bedürftige hervorheben, obwohl die überwiegend Nutznießenden ganz andere sind. Mitunter hält die schlichte Gewöhnung an den Status quo diesen aufrecht, meistens ohne Aufklärung über die tatsächlichen Kosten und Profiteure. Manchmal – wie bei den Transferleistungen und Abzügen – wird eine Reihe von Maßnahmen eingeführt, jede einzelne für sich gerechtfertigt und gut, insgesamt jedoch wenig aufeinander abgestimmt. In Summe errichten sie Hürden für die Aufnahme von Arbeit und für die Erhöhung des Arbeitsvolumens. Wir leben in einer sich laufend wandelnden Welt; ein Wandel, der zudem in immer kürzeren Zeitabschnitten vonstattengeht. Darum muss regelmäßig untersucht werden, ob unsere Steuergesetze und institutionelle Rahmenordnung und die damit gesetzten Anreize und Zwänge heute noch dem gerecht werden, was ursprünglich, nein, was heute gesellschaftlich wün-



schenswert ist. Auch die Wertsetzungen, die Ziele begründen, entwickeln sich in einer dynamischen Gesellschaft mit jedem Kulturwandel fort. Ein steigendes Umweltbewusstsein beispielsweise verdankt sich auch dem Umstand, dass die Klimakatastrophen nunmehr in rascher Abfolge das eigene Land heimsuchen. Es darf und muss hinterfragt werden, warum denkbare und umsetzbare Maßnahmen für eine bessere Chancengerechtigkeit, für Leistungsgerechtigkeit, für die Gleichberechtigung, für den Klimaschutz usw. nicht verwirklicht werden. Es darf und muss hinterfragt werden, ob die verteilten Privilegien und zugemuteten Lasten aktuell fair verteilt sind.

Der Ansatz dieses Heftes und des dahinterstehenden Forschungsinteresses versteht sich als Inventur der Schnittmenge von Steuer- und Sozialpolitik und ihrer Neubewertung. Der erste Schritt zur Hinterfragung des Status quo ist eine gründliche Analyse. Die Autor:innen untersuchen folglich Wechselwirkungen von Steuer- und Sozialpolitik, identifizieren Problemlagen, prüfen, welche Kosten diese verursachen, welche Umverteilungswirkungen sie entfalten und welche Entscheidungen zur Lebensgestaltung sie nahelegen.

Anschließend gilt es, die zugrundeliegenden Ungerechtigkeiten zu beurteilen. Denn hier liegen Werturteile vor, die je nach Prämissen unterschiedlich beurteilt werden. In populären Debatten bei der Verteidigung des Gegebenen lässt sich oft als unausgesprochene Prämisse nur ausmachen, dass jemand zufällig vom Bestehenden profitiert. Gerade bei Privilegien steht die Frage im Raum, ob eine Gesellschaft sich die Kosten für Ungleichheit verstärkende Maßnahmen mit ungerechten Nebenwirkungen noch leisten will, nachdem sie über die Konsequenzen und den betriebenen Aufwand aufgeklärt wurde.

Einige zentrale Werte mag ich ausdrücklich benennen: Freiheit, Chancengerechtigkeit, soziale Gerechtigkeit.

Freiheit und staatliche Freiräume für wirtschaftliche Betätigung und für die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben sind wesentlich. Negative Freiheit braucht lediglich die Zurückhaltung des Staates. Freiheit zu Ende gedacht erfordert jedoch ebenso einen aktiven Staat, der Hürden beiseite räumt und so erst begehbare Freiräume eröffnet. Manchmal sollte eine überbordende Bürokratie abgebaut werden. Manchmal sind es schlicht materielle Voraussetzungen für gelebte Freiheit, von bezahlbarem Wohnraum für Familien bis zu Geld für die Nachhilfe in der Schule, die zur Verfügung gestellt werden müssen. Manchmal fehlt die gesetzte Ordnung, die Freiräume schafft, indem sie Grenzen da setzt, wo die Freiheit anderer oder unsere Lebensgrundlagen in Gefahr sind.

Chancengerechtigkeit ist ein zentraler Wert. Auf ihm bauen Fleiß und Bildung auf und sollen zu Erfolg und damit auch zu legitimen sozialen Ungleichheiten führen. Mit verwirklichter Chancengerechtigkeit lassen sich die Unterschiede beim Wohlstand mit gutem Gewissen akzeptieren, denn dann verdanken sie sich den persönlichen Entscheidungen. Im besten Fall haben Menschen zwischen Arbeit und Freizeit gewählt, bei den vielen Weggabelungen im Leben unterschiedlich entschieden und sind hoffentlich auf ihre je eigene Art zufrieden mit dem jeweiligen Ergebnis. Allerdings haben wir in Deutschland keine Chancengerechtigkeit. Im europäischen Ländervergleich zeigt sich deutlich, dass in Deutschland die Herkunft den Erfolg sehr stark bestimmt. Betrachtet man die wichtigsten Voraussetzungen für Erfolg weltweit und in Deutschland, so sind das: an erster Stelle das Land, in das jemand hineingeboren wird, und an zweiter Stelle die Familie, in die jemand hineingeboren wird. Damit ist der Acker angelegt, auf dem unser Fleiß und unsere Talente einwurzeln und fruchtbar werden. Chancengleichheit lässt sich wohl nie, schon gar nicht staatlich herbeiführen. Aber wo Staat

und Gesellschaft die faire Verteilung von Chancen erhöhen können, sollte dies unbedingt geschehen. Der Einsatz für Chancengerechtigkeit wäre ein Dienst am Leistungsprinzip, denn ohne Chancengerechtigkeit entlarvt sich die Leistung vieler Erfolgreicher als herkunftsinduziertes Privileg.

Soziale Gerechtigkeit differenziert sich mit jeweils eigenen ethischen Begründungen nach Leistungsgerechtigkeit und Würdigung der Leistung von Geringverdienenden sowie nach Generationengerechtigkeit, aus der sowohl Maßnahmen zum Klimaschutz als auch ein anderes System der Rentenfinanzierung hergeleitet werden. Das Menschenrecht auf Gleichberechtigung und die Beendigung der Diskriminierung von Frauen dienen der Begründung genauso wie faire Verhältnisse zwischen Kinderfreien und Familien. Der Wohnungsbau ist „die soziale Frage des 21. Jahrhunderts“ (Rudolf Mellinghoff im Interview in diesem Heft). Die in diesem Heft behandelten Themen berühren zudem nicht nur diese Vielzahl an Werten, sondern entwickeln obendrein einen spürbaren Effekt gegen soziale Ungleichheit, wie er mit dem Gini-Koeffizienten gemessen wird.

Schließlich gilt es zu prüfen, welche alternativen Institutionen bei Steuern und Sozialpolitik denkbar sind und welche Nebenwirkungen diese wiederum entfalten. Alle Autor:innen haben sich dankenswerterweise darauf eingelassen, die Analyse nicht nur bei einer Problembeschreibung und der Kritik an derzeitiger Politik zu belassen, sondern – in völliger Freiheit – Ansätze für zukunftsfähige Lösungen zu konkretisieren. Selbst, wenn manche Reform zu komplex, zu umstritten oder mit zu vielen Nebenwirkungen belegt sein sollte, geben die Empfehlungen der Autor:innen plausibel eine Richtung vor, wie gesellschaftlich verantwortlich weitergedacht werden muss, wenn gravierende Fehlanreize, unberechtigte Privilegien und die soziale Ungleichheit abgemildert werden sol-

len. Die Gesellschaft behielte besonders nach der Abschaffung ungerechtfertigter Privilegien und kontraproduktiver Subventionen Steuergeld in ihrem Steuersack übrig. Ethische Überlegungen legen nahe, Rahmenbedingungen, in denen sich Menschen ihr Leben lang eingerichtet haben, nicht auf einen Schlag zu ändern. Verlässlichkeit gilt es zu garantieren. Über diesen Umweg darf jedoch nicht der Abbau von ungerechtfertigten Ungleichheiten und sozialen Ungerechtigkeiten und die Umgestaltung hin zur Zu-



Besonders nach der Abschaffung ungerechtfertigter Privilegien und kontraproduktiver Subventionen bliebe noch Steuergeld übrig

kunftsfähigkeit blockiert werden. Soziale Ungleichheiten sind vielfältig in ihren Ursachen und komplex in ihren Zusammenhängen. Eine einzige Maßnahme bringt nicht die entscheidende Wende. Gleichwohl tragen mehrere Ungleichheit nivellierende Maßnahmen dazu bei, auf diesem Gebiet einen Beitrag zum gesellschaftlichen Zusammenhalt und zur Beständigkeit der Demokratie zu leisten. Insgesamt kommen in Beiträgen und Interviews zwanzig, teils einander ausschließende Reformoptionen zur Sprache.

Mit dieser Herangehensweise erreicht man das Herz der Sozialethik – eine Inventur und Neubewertung der gesellschaftlichen Institutionen, Strukturen und Gesetze. In einem Heft gebündelt werden Stellschrauben gegen soziale Ungerechtigkeiten, hier in der Schnittmenge von Steuer- und Sozialpolitik, identifiziert. Dabei befassen sich die Beiträge mit ausgewählten Themen, ein weiteres Heft ließe sich leicht füllen.

Georg Cremer und Gerhard Kruijper erörtern ein fundamentales Problem von Geringverdienenden im aktuellen System von Steuern, Abgaben und Transferleistungen. Es verhindert die

Arbeitsaufnahme oder auch die Erhöhung des Stellenumfangs, weil der Wegfall von Transferleistungen (wie Wohngeld) zu mehr Abgaben führt als neu hinzuverdient wird. Leistung lohnt sich auf dieser Entscheidungsgrundlage nicht mehr. Als Lösungsansätze erwägen die Autoren eine Begrenzung der Abzüge auf maximal 60% (= konstante Transferentzugsrate von Andreas Peichl et al.) und das Drei-Säulenmodell (von Ronnie Schöb). Damit würde sich Leistung im Bereich eines geringen Einkommens durch Ausweitung des Arbeitsvolumens oder Annahme von Erwerbsarbeit (mehr) lohnen und extrem hohe Abgabensprünge würden vermieden.

Florian Zerkow, Matthias Runkel und Florian Peiseler untersuchen, wem eine Reihe von Subventionen (Dieselbesteuerung, Dienstwagenregelung und sechs weitere) als Privilegien zu Gute kommen, die zugleich den Nachteil haben, umweltschädliche Auswirkungen zu befördern. Nach ihren Studien kommen die meisten der umweltschädlichen Subventionen, etwa die Entfernungspauschale, überproportional den oberen 20% mit den höchsten Einkommen zu Gute, während die unteren 20% wenig davon haben, schon, weil die Werbekosten der Entfernungspauschale den Arbeitnehmerpauschbetrag von 1.000 € (vor 2022) bzw. von 1.200 € (seit 2022) ohnehin nicht übersteigen. Wer geringfügig von der Entfernungspauschale profitiert, würde den Wegfall wegen seines geringen Einkommens dennoch deutlich spüren und bedürfte einer zielgerichteten, geringfügigen Kompensation.

Christine Färber (+), Ulrike Spangenberg und Barbara Stiegler schlagen eine Reform des Ehegattensplittings in der jetzigen Form vor. Sie eröffnen die Reformoptionen, die das Bundesverfassungsgericht teilweise bereits 1957 vorgeschlagen hat. Die Autorinnen aktualisieren diese für heutige Lebensverhältnisse und vor dem Hintergrund einer größeren Sensibilität für die Diskriminierung von Frauen. Ge-

rade, weil heute unter geänderten gesellschaftlichen Verhältnissen die Vorteile des Ehegattensplittings nicht der „Ehe“, geschweige denn „Familien mit Kindern“ zu Gute kommen, sondern vor allem das Ehemodell „Vielverdiener mit erwerbslosem Partner/Ehefrau“ finanziell unterstützen, ist der gesellschaftliche Sinn des Ehegattensplittings heute hinterfragbar. Ganz zentral diskriminiert die Regelung Frauen bei der Aufnahme von Erwerbstätigkeit und verteilt Steuergeld überwiegend zu Ehepaaren um, die keiner monetären Unterstützung bedürfen.

Julian Degan widmet sich dem Wohnen als einer sozialen Frage des 21. Jahrhunderts. Er hinterfragt, wie die Nicht-Besteuerung der Bodenwertsteigerung sich als Förderung von Spekulation auf Kosten des benötigten Wohnungsbaus auswirkt. Er spricht zudem die Ungerechtigkeit an, dass die Wertsteigerungen sich zwar der Entwicklung des gesellschaftlichen, kommunal geförderten Umfelds verdanken, die Renditen aber ohne kritische Nachfrage der Gesellschaft privat abgeschöpft werden. Die Besteuerung des Bodenwertes bewertet Degan als gesellschaftlich vorteilhafter und gerechter. Die Bodenwertsteuer verheißt, ein Element in der Förderung von dringend benötigtem Wohnraum zu sein. Das allerdings muss sich in Baden-Württemberg, wo sie innerhalb der Freiheit der Bundesländer angewandt wird, noch praktisch erweisen. Seine Ergebnisse lassen sich zudem mit der vom Bundesverfassungsgericht geforderten und von der Regierung vorgenommenen Grundsteuerreform, die 2025 in Kraft tritt, abgleichen.

Martin Werding entwickelt aus einer exakten Problemanalyse des geltenden Rentensystems einen Reformvorschlag angesichts seiner Finanzierungsprobleme u. a. wegen der demografischen Entwicklung. Diese teuerste Versicherung, obendrein mit einem jährlichen Steuerzuschuss von über 100 Mrd. €, setzt zwingend voraus, dass eine nachfolgende Gene-



ration heranwächst und ihren Beitrag leistet. Folglich berücksichtigt sein Vorschlag die unterschätzte Rolle der Kindererziehung und schlägt ein durchdachtes Rentensystem u. a. mit einer Kinderrente vor. Flankierende Maßnahmen sind Verlängerung der Lebensarbeitszeit und Zuwanderung als schnelle, gleichwohl nur ergänzende Lösungsansätze.

Rudolf Mellinghoff und Rainer Schlegel, aus der Steuer- und der Sozialpolitik kommend, bürsten die Vorschläge in diesem Heft aus der Perspektive dieser etablierten Institutionen gegen den Strich und fragen nach weiteren Ansätzen, um Steuer- und Sozialpolitik miteinander zu versöhnen.

Der Zuschnitt dieses Amosinternational-Heftes verdankt sich meiner Beschäftigung mit sozialen Ungleichheiten seit 2015, die zu einem Schwerpunkt bei der Steuergerechtigkeit geführt haben. Auf wissenschaftlichen Tagungen durfte ich als Referent Thesen diskutieren und selber Fachtagungen organisieren. Besonders hervorheben möchte ich „Mit Steuern steuern? Chancen und Grenzen gemeinwohlorientierter Fiskalpolitik“, in Kooperation mit Hermann-Josef Große Kracht, TU Darmstadt,¹ und das interne zweitägige Gespräch zu den von mir gesammelten und entwickelten Thesen mit den amtierenden Präsidenten von Bundesfinanzhof und Bundessozialgericht und weiteren Fachleuten aus Caritas und Sozialethik.² Der rege Austausch und die kontroversen Diskussionen mit Fachkundigen in vielen Spezialgebieten halfen mir, manchen zu komplex geratenen Ansatz zu vereinfachen und viele weitere Aspekte einzubeziehen. Diese wertvollen Gespräche inspirieren mein Forschungsinteresse bis heute.

Die sozialetische Reflexion der Steuergesetze wird von der anderen Seite der Medaille begleitet, nämlich dem Austausch mit jenen, die tagtäglich zu steuerlichen Fragen beraten. In den jährlichen Fortbildun-

ZUM AUTOR

Andreas Fisch, geb. 1971, Dr. theol., Leiter der Fachbereiche „Wirtschaftsethik“ und „Kirchliche Dienstgeber*innen“ an der Kommende Dortmund, Sozialinstitut des Erzbistums Paderborn. Ausgewählte Veröffentlichungen zum Thema: Steuerpolitik und soziale Ungleichheiten. Analyse und Reformvorschläge, in: Amosinternational 4/2018 (Heft: Steuergerechtigkeit), 22–33; Faire Besteuerung von Arbeitseinkommen. Überlegungen ausgehend von der Gesamtbelastung durch Steuern, in: Markus Vogt/Peter Schallenberg (Hg.): Soziale Ungleichheiten. Von der empirischen Analyse zur gerechtigkeitsethischen Reflexion, Paderborn 2017, 39–59; Gerechtfertigte Besteuerung von Vermögen und Erbschaften? Leitbilder für eine Steuerpolitik angesichts sozialer Ungleichheiten, in: Ethik und Gesellschaft 1/2016, online: <http://www.ethik-und-gesellschaft.de/ojs/index.php/eug/article/download/1-2016-art-6/435>. Weiteres zur Person unter: <https://www.kommende-dortmund.de/institut/team/andreas-fisch#wirtschaftsethik>.

gen „Steuerberatertag zum Berufsethos“ für Steuerberater:innen und Wirtschaftsprüfer:innen in der Kommende Dortmund fokussieren wir uns auf Praxisfälle, die in einer Grauzone diesseits der Legalität liegen oder aus anderen Gründen Fragen des Gewissens und des beruflichen Ethos aufwerfen.

Zum Schluss eine Bemerkung über vermeintlich beiläufige Begrifflichkeiten, die zur Mitte des Staatsverständnisses führen: Inspiriert von Elisabeth Wehling vermeide ich den Begriff des „Steuerzahlers“, weil sich dabei unwillkürlich die gedanklichen Assoziationen einer Kunde-im-Geschäft-Beziehung einstellen. Ein solches Verständnis ist völlig deplatziert in einer Demokratie. Die Begrifflichkeiten von „Steuerbeitragenden, die ihren Steuerbeitrag leisten“ treffen den Sachverhalt und die ihn tragende Vorstellung, dass alle Bürger und Bürgerinnen ihren Beitrag leisten, um den gemeinsam getragenen Staat zu finanzieren, besser. Ja, sogar jene wenigen, die keine

Einkommensteuer entrichten, tragen dazu bei, weil sie über andere Steuerarten wie der Umsatzsteuer beim Einkauf ihren Beitrag leisten, während jene, die einen hohen Anteil am Einkommen verdienen, auch einen hohen Anteil an Steuerbeiträgen leisten. Zusammen finanzieren sie die Leistungen, über deren Verteilung im beständigen demokratischen Ringen beschlossen wird. Dabei sollte jede neue Regelung und erst recht eine Steuerreform gesellschaftlich durch eine neue Auffassung von Steuerpolitik begleitet werden. Wünschenswert bei Überlegungen zu Steuerreformen wäre, dass nicht sofort gefragt und von Tageszeitungen berechnet wird: „Was habe ich davon? Bleibt mehr oder weniger als vor der Reform?“ Stattdessen gereichte es einer Gesellschaft zur Ehre, die mit Blick auf die ganze Gesellschaft fragt: „Ist die Steuerlast fairer verteilt? Sind die offensichtlichen Anreize sinnvoll? Wird Leistung besser gewürdigt?“

¹ Andreas Fisch/Hermann-Josef Große Kracht: „Mit Steuern steuern?“ Chancen und Grenzen gemeinwohlorientierter Fiskalpolitik. Bericht zu den 8. Heppenheimer Tagen zur christlichen Gesellschaftsethik, in: Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften (JCSW) 59/2018, 363–369, online: <https://www.uni-muenster.de/Ejournals/index.php/jcsw/article/download/2333/2221>.

² „Soziale Ungleichheiten verringern? Fachgespräch über Steuer- und Sozialrecht“, online: <https://www.kommende-dortmund.de/aktuelles/soziale-ungleichheiten-verringern>.