



Editorial	<i>Joachim Wiemeyer (Bochum)</i> Nationale und internationale Steuerpolitik Zu diesem Heft	2
Schwerpunktthema	<i>Matthias Möhring-Hesse (Tübingen)</i> Besser weniger als gar nichts? Die Souveränität des Steuerstaates	3
	<i>Graeme Maxton (Winterthur)</i> Wirtschaft und Steuerwesen überdenken Der Wechsel zu einem nachhaltigen Wirtschaftssystem bedarf eines radikalen Wandels im Steuerwesen	14
	<i>Andreas Fisch (Dortmund)</i> Steuerpolitik und soziale Ungleichheit Analyse und Reformvorschläge	22
	<i>Attiya Waris (Nairobi)</i> <b>Tax Compliance: Das Befolgen steuerlicher Vorschriften</b> Eine afrikanische Perspektive	34
Arts & ethics	<i>Yoana Tuzharova (Köln)</i> „Great again“ Matratze, Neonlicht, 2017	28
	Interview <i>Daniel Kempken (BMZ), Wolfgang Schmidt (BMF)</i> „... ist in der Tat komplex“ Zwei Antworten aus der Bundesregierung zu einer gerechten Steuerpolitik weltweit	39
Tagungsberichte	<i>Hermann-Josef Große Kracht (Darmstadt), Andreas Fisch (Dortmund)</i> <b>Bleibende Aufgaben – Das Potenzial einer gemeinwohlorientierten Steuerpolitik wird nicht ausgeschöpft</b> Reflexionen im Nachgang zu den 8. Heppenheimer Tagen zur christlichen Gesellschaftsethik	45
	<i>Claudius Bachmann (Bonn), Alexandra Kaiser-Duliba (Saarbrücken), Cornelius Sturm (Freiburg)</i> <b>Forum Sozialethik: „... neue Leitbilder für den Fortschritt“ (LS 194)</b> Kurzbericht zur Tagung vom 10. bis 12. September 2018 in der Katholischen Akademie Schwerte	47
Buchbesprechungen	Die soziale Verantwortung der Christen	48
	Oswald von Nell-Breuning SJ	50
	Religion und Wohlfahrtsstaatlichkeit	51
	Familiennachzug	53
Der Überblick	Summaries	54
	Résumés	55
	Schwerpunktthemen der bisher erschienenen Hefte	56
Impressum		U2



Joachim Wiemeyer

Die Bestrebungen, absolute in konstitutionelle Monarchien mit parlamentarischer Kontrolle (England) umzuwandeln, sich einer ausländischen Fremdherrschaft mit Steuern und Abgaben (USA) zu entziehen, die übermäßige Steuerlast der Bürger wegen der Steuerfreiheit von Adel und Klerus (Frankreich) abzuschütteln – sie stehen als Folge von revolutionären Umbrüchen am Beginn der modernen politischen Ordnungen. Steuern spiegeln zentral das Verhältnis von Bürgern zu ihrem Staat wieder, den man in bestimmten Ländern als Wohltäter ansieht (Skandinavien) und dem man gerne 50% seines Einkommens abgibt, weil er durch ein leistungsfähiges Bildungs- und Wohlfahrtssystem gute Leistungen für die Bürger bereitstellt. Andernorts wird der Staat als Feind betrachtet, dem man möglichst viele Steuern vorenthält, von dem man zugleich aber möglichst viele Leistungen in Anspruch nehmen will (Griechenland und andere Schwellen- und Entwicklungsländer); wegen mangelnder Steuerzahlungsbereitschaft der Bürger und hoher Inanspruchnahme staatlicher Leistungen weisen sie eine strukturell hohe Staatsverschuldung auf.

Steuern erfüllen in modernen Industrienationen so viele Funktionen, dass ein konsistentes, widerspruchsfreies Steuersystem ohne Schlupflöcher nicht zu finden ist. Steuern sollen notwendige Staatseinnahmen sichern, Lenkungsaufgaben wie das Zudrängen von Tabak- und Alkoholkonsum erfüllen, sollen Anreize z. B. zu Forschung und Entwicklung bringen, sollen eine konjunkturstabilisierende Wirkung haben, damit in wirtschaftlichen Krisensituationen Arbeitsplätze nicht durch eine Substanzbesteuerung von Unternehmen verloren gehen. In

einem föderalen Staat benötigt man schon deshalb eine Vielzahl von Steuern, damit die jeweiligen Ebenen (Bund, Länder und Gemeinden) jeweils eigene Steuerquellen haben. Steuern kommt insofern eine Umverteilungsaufgabe zu, als hohe Markteinkommen höher belastet werden. Durch Erbschafts- und Vermögenssteuern kann man einer Vermögenskonzentration entgegenwirken. Die Verteilungsgerechtigkeit im Nationalstaat, die sowohl durch steuerliche Progression wie durch hohe Sozialleistungen angestrebt werden kann, steht jedoch im Spannungsfeld zu offenen Grenzen, weil ihr die Abwanderung leistungsfähiger Steuerzahler und die gleichzeitige Zuwanderung in die Sozialsysteme entgegensteht.

## Nationale und internationale Steuerpolitik

Angesichts dieser Komplexität können im vorliegenden Heft nur ausgewählte Aspekte aufgegriffen werden. Der frühere Generalsekretär des Club of Rome *Maxton* thematisiert die Bedeutung von Steuern für eine ökologische Transformation der Weltwirtschaft. Die kenianische Steuerrechtlerin *Waris* schildert aus der Sicht eines Entwicklungslandes die Probleme, einerseits im Innern ein leistungsfähiges Steuersystem aufzubauen, dass auch von allen 44 Ethnien im Land anerkannt wird, andererseits auch die Forderung von Entwicklungsländern, bei den verstärkten Bemühungen internationaler Steuerharmonisierung und des Steuerdatenaustausches beteiligt zu werden. Der Sozialethiker *A. Fisch* setzt sich kritisch mit dem deutschen Steuer- und Sozialsystem auseinander, um Reformen im Sinne stärkerer Umverteilungswirkungen vorzuschlagen. Der Tübinger So-

zialethiker *Möhring-Hesse* thematisiert Grundsatzfragen des Steuersystems, nämlich wie weit es als Gesamtsystem unter Einbeziehung indirekter Steuern überhaupt eine nennenswerte Progressionswirkung hat, wie von allen Steuerpflichtigen dem Gleichheitsprinzip entsprechende Erfassung stattfindet, wie Steuerhinterziehung und aggressive Steuervermeidungsstrategien unterbunden werden können und welche internationale Kooperation dazu notwendig wäre. Diese internationale Steuerkooperation wird von ihm als ein Weg angesehen, die Steuersouveränität des Nationalstaates zurückzugewinnen, wobei allerdings gleichzeitig ein Verzicht auf eine aggressive Steuerpolitik zu Lasten anderer Staaten notwendig ist.

Koordinator dieses Heftes ist neben *Matthias Möhring-Hesse* der Jesuit *Jörg Alt*, der ein internationales Projekt des Jesuitenordens initiiert hat, das auf globale Steuergerechtigkeit abzielt. Die Koordinatoren haben das Bundesfinanz- und das Bundesentwicklungsministerium danach befragt, was diese hinsichtlich der internationalen Koordinierung der Steuerpolitik, des Austausches von Steuerdaten sowie des Aufbaus von leistungsfähigen Steuerverwaltungen in Entwicklungs- und Schwellenländern unternehmen. Es wird interessant sein, ob es in den nächsten Jahren hier Fortschritte geben wird, ist doch bisher eine gemeinsame Steuerpolitik in der EU (z. B. hinsichtlich einer Finanztransaktionssteuer) oder eine Besteuerung digitaler Unternehmen sowie das Austrocknen vieler Steueroasen in der EU (Malta, Luxemburg, Zypern, Irland etc.) gescheitert.



# Besser weniger als gar nichts?

## Die Souveränität des Steuerstaates

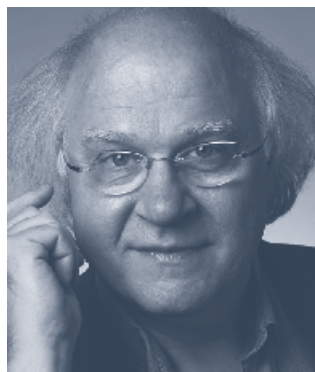
Verliert der deutsche Steuerstaat an Souveränität, seine steuerpolitischen Ziele durchzusetzen? Der Beitrag sammelt einige Indizien dafür: Die mangelnde Steuerehrlichkeit bei der Veranlagung der Steuerpflichtigen, die Steuervermeidung und -hinterziehung gerade unter den vermögens- und einkommensstarken Steuerpflichtigen, die nachlassende Wirkung der Progression im deutschen Steuersystem sowie der verschärfte Steuerwettbewerb zwischen den (auch europäischen) Staaten. Demgegenüber wird die Notwendigkeit der steuerstaatlichen Souveränität zumal für einen demokratischen Staat begründet – und zwar einer Souveränität gegenüber den Steuerpflichtigen wie auch gegenüber anderen Steuerstaaten. Um diese Souveränität sicherzustellen, wird der bundesdeutsche Steuerstaat bei seinen leistungsfähigen Steuerpflichtigen eine höhere Steuermoral durchsetzen und gegenüber anderen Steuerstaaten seine steuerpolitische Souveränität mit diesen teilen müssen.

Der damalige Bundesfinanzminister Peer Steinbrück begründete die mit Beginn des Jahres 2009 eingeführte Abgeltungsteuer mit: „Besser 25 Prozent von X als 42 Prozent von nix“. Dieses Zitat bezeugt pragmatische Klugheit: Durch eine deutliche Senkung und Pauschalierung der Steuern auf Kapitaleinkünfte und deren anonyme Erhebung sei es möglich, Steuerflüchtige und Steuerbetrüger zu „bekehren“, sie dafür zu gewinnen, ihrer nun reduzierten Steuerpflicht zu entsprechen, und sie wenigstens so am Steueraufkommen zu beteiligen. Das Zitat zeigt aber nicht nur pragmatische Klugheit an, sondern auch die Schwierigkeit des bundesdeutschen Steuerstaats, die von ihm auferlegten Steuerpflichten durchzusetzen – und zwar gerade gegenüber denjenigen, die er aufgrund ihrer besonders hohen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit besonders stark belasten „will“ und soll.

Dem mit dem Zitat angezeigten Verlust an steuerstaatlicher Souveränität sucht dieser Beitrag genauer auf die Spur zu kommen. Diesem Verlust gegenüber soll die Notwendigkeit steuerstaatlicher Souveränität zumal für den demokratischen Staat begründet werden – und zwar gegenüber den Steuerpflichtigen wie auch gegenüber an-

### *Steuerpolitische Ziele und steuerstaatliche Souveränität*

Für den bundesdeutschen Steuerstaat sind die beiden wichtigsten Finanzierungsformen die Steuern und die Beiträge zu den Sozialversicherungen. Wenngleich sie verwandt sind, mithin Beiträge steuerähnliche Belastungen sind, wenngleich sie deshalb von denen, die sie beide zu leisten haben, also von den ArbeitnehmerInnen, ähnlich, als Abzüge von ihrem Bruttoeinkommen erfahren werden, sind sie in ihrer



Matthias Möhring-Hesse

deren Steuerstaaten, wobei diese beide Formen der Steuersouveränität engstens zusammenhängen. Kann der Beitrag damit überzeugen, wird der bundesdeutsche Steuerstaat bei seinen leistungsfähigen Steuerpflichtigen eine höhere Steuermoral durchsetzen und dazu mit anderen Steuerstaaten seine Steuersouveränität teilen müssen.

systemischen Logik und ihrer Leistungswirkung zu unterscheiden:

- Über Steuern zieht der Staat grundsätzlich alle Einkommensbezieher zur Finanzierung seiner Aufgaben heran, wobei zwischen der finanziellen Belastung und der Nutzung der auf diesem Weg finanzierten staatlichen Leistungen kein Zusammenhang besteht (§ 3 Abs. 1 der Abgabenordnung) (vgl. Bach

2018, 18 ff.). Bei der Steuerbemessung unterscheidet der Steuerstaat hinsichtlich der Einkommen aus Vermögen, aus Unternehmertätigkeit und aus abhängiger Beschäftigung – und belastet, wie eingangs erinnert, die Kapitalerträge gänzlich anders und relativ geringer als die Einkommen aus abhängiger Beschäftigung. Grundsätzlich soll er – mit Ausnahme z. B. bei der Abgeltungsteuer – die Höhe der verschiedenen Einkommen berücksichtigen und die Bezieher höherer Einkommen im Zuge einer überproportional ansteigenden Besteuerung von Einkommen stärker in die Pflicht nehmen.

- Im Unterschied dazu werden Beiträge zu den Sozialversicherungen nur von den Versicherten und d. h. von den abhängig Beschäftigten erhoben. Beiträge und die zumeist in der Zukunft ausstehenden Leistungen werden in Verhältnis gesetzt, weswegen sie den Charakter individuell zurechenbarer Vorleistungen haben. Insbesondere die Renten- und Arbeitslosenversicherung tragen damit aber weit weniger als das Steuersystem zur Umverteilung von den oberen Einkommens- zu unteren Einkommenspositionen bei. Zu den sichtbaren Versicherungsbeiträgen der abhängig Beschäftigten kommen diejenigen Beiträge hinzu, die Unternehmen an die Sozialversicherungen abführen. Systematisch sind die Arbeitgeberanteile allerdings Bestandteil der Löhne, wenngleich deren Höhe sozialstaatlich und in Relation zu den Beitragssätzen der Beschäftigten festgelegt wird.

Trotz dieser Unterschiede müssen Steuern und Beiträge im Zusammenhang gesehen werden. Denn erst in ihrer Summe können

- die Belastung der staatlich belasteten Einkommen,
- die Anteile der Einkommensarten und Einkommensgruppen an der

Finanzierung öffentlicher Ausgaben und

- die Verteilungswirkung des staatlichen Steuer- und Transfersystems eingeschätzt werden. Weil sich dieser Beitrag auf die Durchsetzung der Steuerpflicht gegenüber einkommens- und vermögensstarken Steuerpflichtigen konzentriert, ist er nicht an abhängig Beschäftigten interessiert, bei denen die Steuermoral durch Lohnsteuerabzug und namentliche Meldung systemisch gewährleistet ist. Er konzentriert sich daher auf die Steuern und bedenkt die Sozialabgaben lediglich im Hintergrund mit.

Im Zuge der Besteuerung verfolgt der Staat grundsätzlich drei Ziele:

- Zunächst bringt er über Steuern die öffentlichen Finanzen auf und finanziert auf diesem Wege seine staatlichen Leistungen. Weil die steuerliche Belastung und die Nutzung staatlicher Leistungen nicht in Verhältnis gesetzt werden, ergibt sich durch die Besteuerung immer eine Umverteilung der – zumindest denkerisch vor der Besteuerung erzielten – Markteinkommen („Brutto“) und damit der (denkerischen) Primärverteilung.
- Spätestens mit der progressiven Besteuerung im Einkommenssteuerrecht wird diese Umverteilung – zweitens – zur bewussten staatlichen Aufgabe und damit zu einem ausdrücklichen Ziel der Besteuerung gemacht. Indem die Steuerbelastung nach der Leistungsfähigkeit festgesetzt wird, indem also Steuerpflichtige, die sich in einer besseren wirtschaftlichen Position befinden, im Vergleich stärker – und dies mit einem ansteigenden Steuersatz – belastet werden, sollen soziale Ungleichheiten „von oben nach unten“ ausgeglichen und die unterschiedlichen wirtschaftlichen Positionen der BürgerInnen angeglichen werden. Die wirtschaftlich induzierten Ungleichheiten sollen auf diesem Wege zwar nicht nivelliert, aber auf ein gesellschaftlich erwünsch-

tes Niveau gebracht und gehalten werden. Dieses Ziel der Besteuerung ist zwar politisch nicht unbestritten, aber systemisch im deutschen Steuersystem „eingebaut“.

- Drittens sucht der Staat auf dem Wege der Besteuerung gesellschaftliche, vor allem aber wirtschaftliche Aktivitäten zu lenken und auf diesem Wege gesellschaftliche, vor allem wirtschaftliche Entwicklungen zu steuern. Dazu werden steuerliche Nachlässe, etwa in Form von Freibeträgen, gewährt oder zusätzliche Belastungen erzeugt. Damit werden Anreize gesetzt und die wirtschaftlichen Aktivitäten der Steuerpflichtigen in eine politisch intendierte Richtung gelenkt. Auch dieses Ziel ist politisch nicht unbestritten. Aber es ist erstens unvermeidbar, dass ein Steuerstaat über die Art und



Mit den Steuern verfügt der Staat über ein wirksames Mittel zur Beeinflussung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklung

Höhe der Besteuerung gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen beeinflusst. Indem das „Steuern durch Steuer“ zum steuerpolitischen Ziel gemacht wird, wird diese Einflussnahme politisch manifest und zum Gegenstand bewusster politischer Aushandlung. Zweitens hat der Staat wenig andere und auf jeden Fall wenige vergleichbar wirksame Steuerungsinstrumente, weswegen er gut beraten ist, sich der Möglichkeiten steuerpolitischer Steuerung zu bedienen.

Die drei genannten Ziele harmonisieren nicht und können sich sowohl bei den steuerpolitischen Entscheidungen als auch in den Wirkungen der Besteuerung gegenseitig stören. So können steuerpolitische Maßnahmen zwar zur Erreichung der angezielten Umvertei-



lung beitragen oder dazu, intendierte Entwicklungen anstoßen – sie tragen gerade deswegen zumindest langfristig zur Aufbringung der öffentlichen Finanzen wenig bis gar nichts bei. Das macht diese Maßnahmen weder sinnlos, noch delegitimiert es sie – zumindest solange, wie sie die fiskalische Effizienz des gesamten Steuersystems nicht beeinträchtigen (vgl. Behnke 2013, S. 110 ff.).

Häufig werden mit dem Begriff „souverän“ überzogene Erwartungen an die Handlungs- und Durchsetzungsmacht staatlicher Institutionen, häufig im Vergleich mit einer verklärten Vergangenheit, verbunden. Dennoch soll dieser Begriff genutzt werden, um die Wirksamkeit des Steuerstaats zu bezeichnen und sie darüber besprechen zu können. Üblicherweise wird ‚Steuerstaatlichkeit‘ auf die Fähigkeit von Staaten bezogen, ihre Steuerpolitik ohne Rücksichtnahme auf und ohne Einwirkung durch andere Staaten betreiben zu können (vgl. Ring 2008, S. 3 ff.). In diesem Beitrag wird der Begriff zwar auch auf das Verhältnis zwischen Steuerstaaten bezogen, zugleich aber auch auf das Verhältnis der Steuerstaaten gegenüber ihren Steuerpflichtigen. Steuerstaatliche Souveränität bezeichnet dann die Fähigkeit des Steuerstaats, Steuerpflichten zu setzen und diese gegenüber den steuerpflichtig gemachten Personen, Haushalten und Unternehmen durchzusetzen – und dies beides auch in ihrem Verhältnis zu anderen Steuerstaaten. In einem weiteren Sinne wird mit dem Begriff auch die Fähigkeit angesprochen, die mit der Besteuerung verfolgten staatlichen Ziele, also das fiskalische Ziel der Haushaltssicherung, das redistributive Ziel des sozialen Ausgleichs und das Interventionsziel gesellschaftlicher und insbesondere wirtschaftlicher Steuerung zu erreichen.

Die dem Steuerstaat mit diesem Begriff zugesprochene Handlungs- und Durchsetzungsmacht richtet sich „gegen“ die von ihm mit Steuerpflichten belasteten Personen, Haushalte und Unternehmen – und damit auch „gegen“

die eigenen StaatsbürgerInnen. Auch wenn es „ihr“ eigener Staat ist, der sie in die Pflicht nimmt, sind Steuern für sie Zwangsabgaben. Legitimieren lässt sich der steuerstaatlich erzeugte Zwang als Kehrseite zu dem Nutzen, den Steuerpflichtige aus der Zugehörigkeit zum Staat bzw. aus dem Aufenthalt auf dem staatlich verwalteten Territorium ziehen. Diese Rechtfertigung zieht vor allem dann, wenn man dabei nicht auf die Nutzung einzelner staatlicher Leistungen, sondern auf die gesamte durch den Staat gewährleistete Infrastruktur abhebt. In dem Sinn nutzen Personen, Haushalte und Unternehmen den Staat selbst dann, wenn sie dessen staatliche Leistungen meiden und aufgrund ihrer hohen Kaufkraft auch meiden können – und sie nutzen ihn dann im Maße ihres wirtschaftlichen Erfolgs. Dass der „Profit“ aus dem Staat mit dem wirtschaftlichen Erfolg steigt, ist eine der Begründungen für die progressive Besteuerung von Einkommen (vgl. Hengsbach/Möhring-Hesse 1999, 155 ff.). Neben dieser eher liberalen Rechtfertigung sei eine demokratiethoretische angeführt: Indem der Staat durch Besteuerung auf die Gesellschaft einwirkt und diese Einwirkung in dem politisch vermittelten Auftrag seines „Souveräns“, also aller BürgerInnen ausübt, gehören die Steuern zu den Medien der Einwirkung der Gesellschaft auf sich selbst. In der Zwangssteuer realisiert sich damit das Durchsetzungsrecht der Gesellschaft auf sich selbst und d.h. auch auf all diejenigen, die diese Gesellschaft ausmachen und ihr zugehören. Im Verhältnis zwischen den BürgerInnen ist der Staat dabei nicht nur ein wirksames Instrument der Selbsteinwirkung. Er gewährleistet in diesem Verhältnis, dass sich die BürgerInnen darauf verlassen können, dass sie alle ihre Steuerpflichten erfüllen und folglich keiner von ihnen in der Erfüllung seiner Steuerpflicht „der Dumme“ ist. In dem Maße seiner steuerstaatlichen Souveränität sogt der Steuerstaat dann auch für seine Akzeptanz bei den Steuerpflichtigen – und ist darin zugleich Ausdruck von so etwas wie Steurgerech-

tigkeit als auch eine Bedingung dafür, dass seine steuerstaatliche Souveränität über die Zeit hinweg fort besteht. Hingegen werden in dem Maße, wie sich der Steuerstaat nicht gegenüber allen Steuerpflichtigen durchsetzen kann, die wechselseitigen Verpflichtungen zwischen den Steuerpflichtigen verletzt, wird also Ungerechtigkeit erzeugt. Zugleich wird Protest und Widerstand „erregt“, in dessen Folge die Fähigkeit des Steuerstaats beeinträchtigt wird, Steuerpflichten durchzusetzen.

## Die moralische Pflicht, Steuern zu zahlen, schließt Protest und Widerspruch gegenüber den auferlegten Steuerpflichten nicht aus

Der Steuerpflicht zu entsprechen, kann gerade über die demokratiethoretische Rechtfertigung als eine moralische Pflicht aller Steuerpflichtigen, insbesondere der StaatsbürgerInnen unter ihnen ausgewiesen werden – moralisch in dem Sinne, dass sie aus dem Verhältnis der StaatsbürgerInnen untereinander als eine allgemeine und eine unbedingte Verpflichtung erwächst. Diese moralische Pflicht erstickt weder Widerspruch noch Protest gegenüber auferlegten Steuerpflichten. Aber sie setzt beides auf den Weg politischer Auseinandersetzungen. Da, wo sich BürgerInnen in ihren Steuerpflichten überfordert oder in ungerechtfertigter Weise übervorteilt sehen, steht ihnen die politische Bühne offen, Überforderungen und Übervorteilungen politisch zu organisieren und den Steuerstaat zu „bewegen“, die gesetzten Steuerpflichten zu korrigieren. Dort haben sie auch die Möglichkeit, sich gegen einen verschwenderischen und übermäßig belastenden Staat zu wehren. In dem Maße als in einer Gesellschaft die Möglichkeiten demokratischer Beteiligungen bestehen, haben StaatsbürgerInnen hingegen nicht das Recht, steuerliche Pflichtverletzungen als Widerspruch und Protest zu legitimieren. Diese sind – schlichtweg –



Verletzungen einer moralischen, im Verhältnis zwischen den BürgerInnen liegenden Pflicht und deswegen dann auch – in der Sprache des Steuerrechts und nach dessen Maßgabe – Betrug am Staat der BürgerInnen.

Vermutet wird, dass die so gerechtfertigte Steuersouveränität Schaden genommen hat, dass also der bundesdeutsche Steuerstaat weniger in der

Lage ist, die von ihm gesetzten Steuerpflichten durchzusetzen sowie die dabei intendierten Ziele zu erreichen. Dafür lassen sich in vier Schritten Indizien ausmachen, wobei für alle der vorgestellten Indizien vermutet werden muss, dass die in der jüngeren Vergangenheit betriebene Steuerpolitik beim Verlust steuerstaatlicher Souveränität mitgewirkt hat.

### *Steuerprogression und Nichtausweichbarkeit*

Zumal wegen der ersten beiden für die Steuerpolitik ausgewiesenen Ziele sollte die Besteuerung dem Prinzip der Leistungsfähigkeit folgen, und sollten deshalb die Steuertarife zumindest bei den Einkommenssteuern progressiv ansteigen. Für den deutschen Steuerstaat gilt jedenfalls sowohl das Prinzip der Leistungsfähigkeit als auch dessen Übersetzung in der Steuerprogression – zumindest gilt dies grundsätzlich und ist dies rechtlich verbürgt. Gleichwohl wurden weite Bereiche der Besteuerung davon ausgenommen, z. B. bei der Einkommenssteuer die Besteuerung der Kapitalerträge und – immer schon – bei den Umsatz- und Verbrauchssteuern.

Umsatz- und Verbrauchssteuern werden als „indirekte Steuern“ bezeichnet, weil sie zwar bei den Unternehmen erhoben, von diesen aber über die Absatzpreise ihrer Waren und Dienstleistungen an die VerbraucherInnen weitergegeben werden. Sie werden also indirekt von den VerbraucherInnen gezahlt und belasten deren Konsum. Da man Umsatz- und Verbrauchssteuern nicht nach den persönlichen Verhältnissen derer differenziert, die sie letztlich zahlen, und da sie folglich auch nicht progressiv mit der Leistungsfähigkeit der sie zahlenden VerbraucherInnen steigen, wirken sie faktisch regressiv: Der Anteil des Konsums am Gesamteinkommen von Personen und Haushalten sinkt mit wachsendem Einkommen. Deswegen werde hohe Einkommen durch Umsatz- und Ver-

brauchssteuern, allen voran durch die Mehrwertsteuer, relativ gering belastet. Relativ stärker belastet werden hingegen einkommensschwache Haushalte sowie Haushalte mit (vielen) Kindern, bei denen der Anteil des Konsums am Haushaltseinkommen vergleichsweise hoch liegt.



**Umsatz und Verbrauchssteuern machen fast die Hälfte des gesamten Steueraufkommens aus; sie belasten einkommensschwache Haushalte unverhältnismäßig stark**

Vor allem durch die Erhöhung der Mehrwertsteuer sowie durch die Erhöhung bestehender sowie die Einführung neuer Steuern auf Energieverbrauch hat sich das Gewicht der Verbrauchs- und Umsatzsteuern am Gesamtsteueraufkommen erhöht (vgl. Bach 2017, 14 f.). Politisch gewollt ist dieser Trend, weil die Verbrauchs- und Umsatzsteuern sowohl die einfachere, als auch die verlässlichere Steuervariante ist. Denn sie wird gleich mit dem Konsum erhoben und ihr können die VerbraucherInnen zumeist nicht ausweichen. Sie sind also für die Gewährleistung der öffentlichen Finanzen attraktiv. Zudem werden sie zur ökologischen Steuerung gebraucht, um Anreize für ein möglichst geringen Energieverbrauch zu setzen. Inzwischen machen sie fast die Hälfte des gesamten Steueraufkommens aus. Em-

pirisch lässt sich bestätigen, dass genau diese Hälfte stark regressiv wirkt: „Personen im untersten Dezil müssen 23 Prozent ihres Bruttoeinkommens für die indirekten Steuern aufwenden, im obersten Dezil hingegen nur sieben Prozent.“ (Bach u. a. 2016b, 1211) Weil bei den Geringverdienern vor allem Verbrauchs- und Umsatzsteuern anfallen und kaum Einkommenssteuern bezahlt werden müssen, schlägt die regressiv Wirkung der indirekten Steuern auf die gesamte Steuerbelastung durch: Sie „sinkt von durchschnittlich 23 Prozent im untersten Dezil auf knapp 18 Prozent im fünften Dezil. Erst bei höheren Einkommen machen sich die steigenden Einkommenssteuerbelastungen bemerkbar und die gesamte Steuerbelastung wird progressiv. Aber erst im neunten Dezil übersteigt die Durchschnittssteuerbelastung mit 24 Prozent wieder die Belastung des ersten Dezils.“ (Ebd., 1212) Im Klartext: Aufgrund der regressiven Wirkung der indirekten Steuern fällt die prozentuale Gesamtbelastung durch Steuern bei den Geringverdienern insgesamt ähnlich aus wie beim obersten Fünftel. Progressiv wirkt der deutsche Steuerstaat erst ab einer gewissen Einkommensschwelle, was zumal dann gilt, wenn man auch die Sozialbeiträge berücksichtigt. Bei den mittleren und höheren Einkommen gilt die Steuerprogression, wobei die Belastung mit Sozialbeiträgen in diesem Bereich die mit Steuern übersteigt. Weil die Unternehmens- und Kapitaleinkommen nicht progressiv belangt werden, fällt die Steuerprogression in der Einkommensspitze ab – und kann dort als nur „schwach progressiv“ gelten. Ganz „ganz oben“ in der Einkommensspitze wirkt sie vermutlich sogar regressiv. So aber werden die mittleren Einkommen nicht geringer als die oberen Einkommen mit Abgaben an den Staat belastet.

In den letzten drei Jahrzehnten hat die Progressionswirkung und damit die über den Steuerstaat laufende Umverteilung abgenommen (vgl. Bach

u. a. 2016a, 63 ff.) – und dies vor allem durch die Verlagerung der steuerlichen Belastung von den Einkommenssteuern zu den indirekten Steuern sowie durch die steuerlichen Entlastungen bei den Einkommenssteuern für die BezieherInnen hoher Einkommen. Dadurch hat der deutsche Steuerstaat Anteil an der Zunahme der sozialen Ungleichheiten.



## Der deutsche Steuerstaat trägt zur Verschärfung sozialer Ungleichheiten bei

Eine progressive Besteuerung kann der deutsche Steuerstaat vor allen bei mittleren und höheren Einkommen durchsetzen. Mit der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit hat er hingegen sowohl „unten“ als auch „oben“ Schwierigkeiten: Oben, weil sich Einkommensstarke dem Zugriff des deutschen Steuerstaats entziehen oder zumindest damit wirksam drohen, und unten, weil zunehmend auf indirekte Steuern umgestellt wird, denen VerbraucherInnen nicht ausweichen können. Weil der deutsche Steuerstaat offenbar Schwierigkeiten hat, Steuerpflichtigen bei seinen Steuerpflichtigen durchzusetzen, konzentriert er sich zunehmend auf diejenigen, die sich seinem Zugriff wegen der Art ihres Einkommens oder wegen ihres Konsums nicht entziehen können. Mithin erfolgt die Besteuerung zunehmend nach dem „Prinzip der Unausweichbarkeit, d. h. der Verschiebung der Steuerlast hin zu jenen, die bei Zahlungen von Steuern

und Abgaben nicht in Niedrigsteuergebiete ausweichen können“ (Alt 2016, 40). Eine progressive Besteuerung besteht hingegen im Rahmen der Unausweichbarkeit – und verletzt so das Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit. Denn die progressive Besteuerung derer, die nicht ausweichen können, muss den Ausfall derer kompensieren, die ausweichen und sich mit ihrer Leistungsfähigkeit der Besteuerung entziehen können, – und sie erfolgt deswegen oberhalb der relativen Leistungsfähigkeit der SteuerzahlerInnen.

Um bei der Besteuerung das Prinzip der Leistungsfähigkeit wieder stärker in Geltung zu setzen, bestehen Reformbedarfe im unteren Einkommensbereich. Sofern man den Trend zu indirekten Steuern nicht umkehren kann oder – zum Beispiel aus ökologischen Gründen – nicht will, muss etwa die relativ hohe Belastung mit Verbrauchssteuern bei den unteren Einkommensgruppen durch Sozialtransfers kompensiert werden. Reformbedarf besteht auch „ganz oben“, wo vor allem die progressive Besteuerung der hohen Einkommen wieder durchgesetzt werden muss. Gerade aber die für diesen Bereich notwendigen Reformen setzen allerdings Steuersouveränität gegenüber den einkommens- und vermögensstarken Steuerpflichtigen voraus, obgleich der Mangel an genau dieser Steuersouveränität für die reformbedürftigen Tatbestände ursächlich ist.

weitgehend abgenommen. Hingegen werden die BezieherInnen anderer Einkommensarten zur ehrlichen Offenlegung ihrer Einkommen und zur Mitwirkung an der Feststellung ihrer Steuerschuld verpflichtet. Mit der Höhe der Einkommen und dem Gestaltungsspielraum bei der Offenlegung wächst die Zumutung, die in dieser Verpflichtung liegt, – und wächst der Anreiz, ihr nicht zu entsprechen. In seinem Urteil aus dem Jahre 1991 hat das Bundesverfassungsgericht auf die deshalb notwendige Kehrseite der Mitwirkungsverpflichtung hingewiesen: „Hängt die Festsetzung einer Steuer von der Erklärung der Steuerschuld ab, werden erhöhte Anforderungen an die Steuerehrlichkeit des Steuerpflichtigen gestellt. Der Gesetzgeber muß die Steuerehrlichkeit deshalb durch hinreichende, die steuerliche Belastungsgleichheit gewährleistende Kontrollmöglichkeiten abstützen.“ (VerfG Urt. v. 27.06.1991, 2 BvR 1493/89) Den besonderen Kontrollbedarf wies das Gericht als Folge des Gleichheitsgrundsatzes aus, „dass die Steuerpflichtigen durch ein Steuergesetz rechtlich und tatsächlich gleich belastet werden“. So müssen sich ArbeitnehmerInnen darauf verlassen können, dass auch die BezieherInnen anderer Einkommensarten in vergleichbarer Weise zur Steuerehrlichkeit verpflichtet werden wie sie auf dem Wege des Lohnsteuerabzugs. Ähnlich geht es auch den Steuerpflichtigen innerhalb einer Einkommensgruppe: Diejenigen unter ihnen, die ihre Einkommen realistisch offenbaren, müssen sich darauf verlassen können, dass die Steuerverwaltung auch bei allen anderen eine ehrliche Offenlegung durchsetzen kann, ihnen deswegen ihre ehrliche Offenlegung nicht im Verhältnis zu anderen schadet und ihnen dadurch kein wirtschaftlicher Nachteil entsteht.

Ob der Steuerstaat genügende Kontrollmöglichkeiten besitzt, um die steuerliche Belastungsgleichheit zu gewährleisten, muss sich auf der Ebene der Steuerverwaltung erweisen: Die Finanzämter müssen in der Lage sein,

## Steuerehrlichkeit und die sie „gewährleistenden Kontrollmöglichkeiten“ (BVerfG)

In liberalen Gesellschaften weiß der Staat „von Hause aus“ wenig bis gar nichts über die Einkommen und die wirtschaftlichen Ressourcen sowie die wirtschaftlichen Tätigkeiten seiner steuerpflichtigen „Untertanen“. Deswegen erweist sich steuerstaatliche Souveränität zunächst einmal darin, ob und in welchem Maße der Steuer-

staat die Einkommen und die anderen steuerlich relevanten Tatbestände realistisch erfassen kann, und seine Gerechtigkeit darin, dass er dies gleichermaßen umfassend für alle Steuerpflichtigen kann. Mit dem Abzug der Lohnsteuer wird den BezieherInnen von Arbeitseinkommen die realistische Meldung ihrer Einkommen



Zur Verwirklichung umfassender Steuergerechtigkeit muss der Staat seine Steuerverwaltung mit hinreichenden Ressourcen und Kompetenzen ausstatten

- die Offenlegungspflicht der Steuerpflichtigen durchzusetzen,
- sie also zu einer umfassenden und ehrlichen Offenlegung ihrer Einkommen und wirtschaftlichen Aktivitäten anzuhalten,
- die angegebenen Daten auf ihre Stimmigkeit und Vollständigkeit hin zu überprüfen und
- gegebenenfalls eigenständig Daten zu erheben,
- sie mit anderen Daten zu verknüpfen und die gemeldete Daten zu korrigieren.

Dazu muss der Steuerstaat seine Steuerverwaltung mit hinreichender Kontrollmacht gegenüber den Steuerpflichtigen ausstatten – und mit hinreichenden Ressourcen, diese Kontrollmacht auch auszuüben.

Was die ehrliche Offenbarung bei der Veranlagung angeht, weiß man nicht viel, hat aber vor allem im Bereich der Einkommenssteuern Indizien dafür, dass es mit der Steuerehrlichkeit und folglich auch mit der Gleichbehandlung aller Steuerpflichtigen nicht sonderlich gut bestellt ist. Bei den Gewinnen der Unternehmen und der Selbstständigen wird der hohe Gestaltungsspielraum etwa bei der Abrechnung von Ertrag und Aufwand – auch mit professioneller Unterstützung von Finanzdienstleistern – genutzt, um gegenüber den Finanzämtern die tatsächliche Höhe der Einkommen zu verbergen. Grundsätzlich geht man in der Finanzverwaltung zwar davon aus, dass unzureichende Meldungen aus allen gesellschaftlichen Schichten, bei allen Steuerarten und Einkommensklassen kommen und dass deswegen von einer bestimmten Einkommenshöhe nicht auf eine unzureichende Meldeehrlichkeit geschlos-

sen werden kann (vgl. Schöbel 2008). Allerdings wachsen mit der Höhe der steuerlich relevanten Tatbestände die Folgen mangelhafter Steuerehrlichkeit. Jedenfalls verfügen diejenigen, die die höchsten Steuern zahlen, nicht über die höchsten Einkommen (vgl. ders. 2016, 112). Ähnlich relevant wie bei den Einkommenssteuern ist die vermutete unzureichende Meldebereitschaft bei den betrieblichen Umsätzen.

Als eine Ursache für unzureichende Kontrolle lässt sich eine geringe oder genauer: zu geringe Kontrollmacht der Finanzämter vermuten. Datenschutz sowie Bank-, Steuer-, Berufs- und Betriebsgeheimnisse verhindern, dass Finanzämter Informationen austauschen und relevante Daten synchronisieren, dass sie komplexe Steuerfälle wirksam prüfen können. Ob dieser Datenschutz und all die gewährten Geheimnisse die wirtschaftliche Freiheit der Steuerpflichtigen sichern helfen, ist fraglich. Jedenfalls wird in ihrer Wirkung auf die Steuerprüfung der Gleichheitsgrundsatz verletzt, insofern die ArbeitnehmerInnen und übrigens auch die Beziehenden von Sozialtransfers den Schutz ihrer Daten und Geheimnisse nicht „genießen“.



Mit einer zu gering gehaltenen Kontrollmacht ihrer Finanzämter scheinen manche Bundesländer eine spezifische Form der Wirtschaftsförderung zu betreiben

Zureichende Kontrollen scheitern auch an einer unzureichenden Personalausstattung der Finanzämter. Weil nicht genügend Menschen in der Steuerprüfung aktiv sind, erreichen die Kontrollen nicht die Tiefe, der es bedarf, um unzureichende oder unzutreffende Meldungen aufzuspüren. Wegen einer hohen Selbstfinanzierung zusätzlicher Stellen wird man hinter der mangelhaften Personalausstattung auch politischen Willen vermuten. Es darf vermutet werden, dass die Bun-

desländer die geringe Kontrollmacht ihrer Finanzämter als eine Form der Wirtschaftsförderung und Steuerwettbewerb gegenüber anderen Bundesländern betreiben. Dies würde, wenn es denn zuträfe, nicht nur den Gleichheitsgrundsatz über die gesamte Bundesrepublik hinweg verletzen, sondern auch der Transparenz des Steuersystems schaden: Ohne Zweifel darf über das Steuersystem Wirtschaftsförderung betrieben werden – dies dann aber für alle Steuerpflichtigen und über die gesamte Republik hinweg gleichermaßen und dies vor allem für alle Steuerpflichtigen transparent innerhalb des Regelsystems des Steuerrechts.

Um die Kontrollmacht der Finanzämter zu stärken und darüber die Souveränität des Steuerstaats gegenüber den Steuerpflichtigen zu stärken, wird man vor allem die Häufigkeit und die Intensität der Steuerprüfung erhöhen sowie die Qualität der Steuerprüfung verbessern, die Expertise der bei den Finanzämtern beschäftigten SteuerprüferInnen stärken sowie deren Erfahrungswissen nutzen müssen. Man wird die Ansprüche des Datenschutzes auf das Niveau bringen müssen, das für die ArbeitnehmerInnen üblich – und bei ihnen auch gänzlich unstrittig ist. Dadurch wird man den SteuerprüferInnen bessere Möglichkeiten geben, Informationen von Dritten einzuholen und vorliegende Informationen zu verknüpfen. Der Einspruch ist gewiss, aber unredlich: Die Veranlagung und die Mitwirkungspflicht der zu veranlagenden Steuerpflichtigen ist notwendige Bedingung der wirtschaftlichen Freiheit. Dass diese in einer Gesellschaft in einem hohen Maß gewährleistet wird, ist nur möglich, wenn die Steuerpflichtigen zur Festsetzung ihrer Steuerschuld Auskunft über ihre wirtschaftlichen Aktivitäten und Ressourcen geben. Deswegen kann die wirtschaftliche Freiheit nicht dafür genommen werden, die Veranlagung der Steuerpflichtigen zu torpedieren und die Mitwirkungspflicht der Steuerpflichtigen zu relativieren.



Dass auch eine wirksame und öffentlich wahrnehmbare Sanktionierung zur Steuerehrlichkeit beiträgt, ist plausibel. Womöglich würden Sanktionen als gerechter empfunden werden und darüber hinaus abschreckender wirken, wenn sie – wie die Steuerpflicht selbst – von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Steuerzahler her und nicht von der Höhe des festgestellten Betrugs her bestimmt werden würde. Ebenso würde die „Abschreckung“ von Sanktionen vielleicht wirksamer, wenn diese nicht nur in Geldstrafen, sondern auch in geldwerten Nachteilen, etwa im Entzug eines Gewerbe- und Führerscheins bestände.

## Steerminderung, Steuervermeidung und Steuerbetrug

Ein über die Besteuerung steuernder Staat rechnet mit der Absicht der Steuerpflichtigen, die eigene Steuerschuld möglichst gering zu halten. Nur wenn Steerminderung in deren Kalkül liegt, gehen die über die Besteuerung laufenden Anreize auf. Auch mit Bezug auf das bereits mehrfach herangezogene Gleichheitsprinzip ist Steerminderung eine legitime Haltung der Steuerpflichtigen: Der Steuerstaat kann einzig dieses Kalkül allen Steuerpflichtigen unterstellen, ohne dabei irgendeinen von ihnen mit abweichenden Haltungen zu diskriminieren. Er hat deshalb sicherzustellen, dass alle Steuerpflichtigen vergleichbare Möglichkeiten der Steerminderung haben und dass sie darin auf vergleichbare Grenzen stoßen. Besondere Privilegien muss er ausweisen und – etwa durch die damit verfolgten Steuerungsziele von gesamtgesellschaftlichem Interesse – rechtfertigen. Grundsätzlich ist also die Verminderung von Steuerschuld ein legitimes Unterfangen der Steuerpflichtigen und kein Anlass dafür, die Souveränität des Steuerstaats beeinträchtigt zu sehen. Im Gegenteil: Der Steuerstaat „spielt“ mit genau diesem Kalkül seiner Steuerpflichtigen und

Das Vertrauen in die Arbeit der Finanzämter wird bereits dadurch wachsen, dass die Steuerpflichtigen ihnen eine gerechte und d. h. zunächst einmal dem Gleichheitsgrundsatz entsprechende Veranlagung zutrauen. Vertrauensbildend wirkt auch, wenn Finanzämter Steuerpflichtigen Unterstützung leisten, eine dem komplizierten Steuerrecht entsprechende Meldung zu geben und komplexe Sachverhalte aufzuklären, – und sie im Zuge dieser Unterstützung nicht unverhältnismäßig streng bestrafen, wenn den Steuerpflichtigen Fehler bei ihrer Meldung unterlaufen.

nimmt darüber seine Souveränität ihnen gegenüber wahr.

Gerade deswegen muss der Steuerstaat damit rechnen, dass Strategien der Steerminderung gegen ihn gerichtet werden und dass dies seine Souveränität in dem Maße beeinträchtigt, wie er sich dagegen nicht erfolgreich wehren kann. Man unterscheidet inzwischen zwei Formen, mit denen sich Steuerpflichtige aggressiv gegen den Steuerstaat wenden.<sup>1</sup>

- Da ist erstens die Steuerhinterziehung (*tax evasion*): Steuerpflichtige suchen sich ihren gesetzlichen Pflichten zu entziehen, verschweigen dazu den Steuerbehörden relevante Informationen oder nutzen illegale Wege, die eigene Steuerschuld zu verschleiern oder zu ignorieren.
- Zunehmend mehr Aufmerksamkeit und Relevanz erhält die zweite Form aggressiver Steerminderung, die Steuervermeidung (*tax avoidance*). Darunter wird eine Vielzahl von unterschiedlichen Arrangements geführt, die von Steuerpflichtigen einzig zu dem Zweck

genutzt werden, die gesetzlich bestehende Steuerschuld zu reduzieren. Dabei wird gesetzlichen Regeln zwar zumeist entsprochen, aber dies gerade so, dass man sich den Intentionen des Steuerrechts widersetzt. Genutzt werden etwa gesetzliche Regelungslücken oder Widersprüche zwischen gesetzlichen Regelungen bzw. Übergänge zwischen den Steuersystemen unterschiedlicher Länder. Da sie eine hohe Kenntnis der steuerrechtlichen Regelungen und der Steuersysteme voraussetzen, werden diese Arrangements zumeist von professionellen und entsprechend spezialisierten Finanzdienstleistern „erfunden“ und gemanagt.

Vor allem durch „geleakte“ Informationen aus und über solche Finanzdienstleister sind beide Formen aggressiver Steerminderung in jüngerer Zeit auffällig geworden. In mehreren Schüben flogen zum Beispiel Offshore-Systeme – z. B. 2016 das System der Kanzlei Mosack-Fonseca durch die „Panama-Papers“ – auf, mit deren Hilfe Vermögende ihre Vermögen und die daraus entstehenden Einkommen vor ihren Finanzämtern verbergen. Solche Offshore-Systeme sind nicht nur in ausländischen Steueroasen „beheimatet“. Auch deutsche Finanzdienstleister bieten ausländischen Steuerpflichtigen passende Angebote der aggressiven Steuervermeidung an und stellen damit für andere Länder eine Steueroase dar. Zudem waren und sind sie auch daran beteiligt, deutschen Steuerpflichtigen den Weg in ausländische Steueroasen zu bereiten. Etwas anders gelagert sind die offenbar nicht einmal formal legalen Geschäfte im Zuge von Dividendenstripping, also des Verkaufs von Aktien und deren Rückkauf um die Dividendentermine herum, die Banken und Finanzdienstleister „auf eigene Kappe“ und zu eigenen Gunsten gegen

<sup>1</sup> Die begriffliche Unterscheidung folgt dem dem „Glossary of Tax Terms“ der OECD auf <http://www.oecd.org/ctp/glossaryoftaxterms.htm>.

den Steuerstaat betrieben haben. Dabei ging es nicht um die Minderung von Steuerpflichten, sondern um einen „Raubzug“ gegen den Steuerstaat. Auf verschlungenen Wegen haben Banken und Finanzdienstleister Aktienpakete hin und her geschoben; mit Hinweis auf An- und Verkauf haben sie sich vom Steuerstaat Kapitalertragssteuern erstatten lassen, die sie zuvor gar nicht gezahlt haben („cum-ex“) – und dies auch mehrfach. Die Erstattung nicht gezahlter Kapitalertragssteuer war das einzige Ziel der diesen Geschäften zugrundeliegenden Aktienein- und -verkäufe. Diese Geschäfte gegen den Steuerstaat haben wohl in den 1970er Jahren begonnen – und sollten durch die Änderung des Steuerrechts im Jahre 2007 beendet werden. Tatsächlich wur-



Bei den sogenannten Cum-Ex-Geschäften geht es nicht um die Minderung von Steuerpflichten, sondern um einen »Raubzug« gegen den Steuerstaat

de aber diese Art von Geschäften in Varianten weiter betrieben, weswegen weitere Gesetzesänderungen notwendig wurden. Bei einer dieser Varianten („cum-cum“) teilen sich die Finanzdienstleister mit ausländischen Aktienbesitzern die Gewinne aus der Zurrückerstattung der Kapitalertragssteuer. Durch investigativen Journalismus haben verschiedene europäische Medien das Ausmaß dieser Geschäfte in ihren „cum-ex-files“ als deutlich höher erhoben. Ihrer Recherche zufolge wurden auf diesem Weg den europäischen Steuerstaaten über 55 Milliarden Euro entzogen.

In diesen und ähnlichen Vorgängen werden nicht nur die aggressive Steuerumgehung sowie der „Raubzug“ gegen die Steuerstaaten manifest, sondern auch deren mangelnde Souveränität, sich gegen Steuervermeidung und -hinterziehung zu wappnen und insbesondere einkommens- und vermö-

gensstarke Steuerpflichtige zur Einlösung ihrer Steuerschuld anzuhalten. Mehr noch: Die gerade dieser Gruppe zugesprochenen Privilegien und Rechte werden von diesen entgegen den damit steuerpolitischen verfolgten Intentionen und damit gegen den Steuerstaat eingesetzt, der ihnen diese Privilegien und Rechte gewährt.

Bei der Steuervermeidung wie beim „Raubzug“ der „cum-ex-Geschäfte“ werden Regelungslücken des Steuerrechts genutzt. Dies sollte man nicht übermäßig dem Steuerstaat, dem Gesetzgeber oder der Steuerverwaltung zum Vorwurf machen – und schon gar nicht zur Legitimation von Steuervermeidung und -hinterziehung nutzen. Zwar ist der Steuerstaat gehalten, diese gegen ihn gewendeten Strategien der aggressiven Steuerminderung zu antizipieren und geeignete und wirksame Vorkehrungen zu schaffen. Sie allerdings auszuschließen, würde nicht nur ein übermäßiges Wissen, sondern auch eine hohe Regulierungsdichte notwendig machen, die man in liberalen Gesellschaften dem Staat nicht zubilligen wird. Im Gegenzug muss man ihm aber das Recht zugestehen, aus die gegen ihn gerichteten Vermeidungsstrategien zu lernen und Kontrollen an den Stellen einzuführen, an denen der Missbrauch Kontrollbedarfe offenlegt. Mehr noch: Dass der Steuerstaat sein Steuerrecht dynamisch hält und an der gegen ihn gerichtete Steuervermeidung und Steuerhinterziehung lernt, darf von ihm verlangt werden. So gesehen wäre der Vorwurf an den deutschen Staat weniger, dass aufgrund seiner Regelungslücken „cum-ex“-Geschäfte erfunden wurden, sondern dass er diesen Geschäften über viele Jahre hinweg tatenlos zugesehen hat.

In diesem Zusammenhang wird man den Beitrag von „Whistleblowern“ wertschätzen müssen – und dies auch dann, wenn sie nicht nur aus Motiven der Steuerehrlichkeit, sondern auch aus eigenen finanziellen Interesse handeln und ihre Informationen an Finanzämter und Medien verkaufen. Die Formen

der Steuervermeidung und -hinterziehung „im großen Stil“ und die Beteiligung auch konventioneller Banken und Finanzdienstleister daran wurden in den letzten Jahren nicht durch die Steuerprüfung der Finanzämter, sondern durch eben solche „Whistleblower“ aufgedeckt. Dass deren Zuarbeit notwendig ist, ist Folge davon, dass man in liberalen Gesellschaften auf einen kontrollmäßig allzu aktiven und mächtigen Steuerstaat gerne verzichtet. Weil aber die Offenlegung von Steuerbetrug erforderlich ist, sollten sie auch eine größere öffentliche Anerkennung und vor allem staatlichen Schutz erhalten, wodurch Nachahmung wahrscheinlich wird.

Gegenüber allen Formen der aggressiven Steuerminderung muss der Steuerstaat Vorkehrungen schaffen und auf diesem Wege seine Souveränität gegenüber den Steuerpflichtigen sicherstellen. Vor allem lernend wird er Gesetzes- und Kontrolllücken schließen, die Widersprüche im Steuersystem beseitigen und die Übergänge zwischen Steuersystemen bereinigen, zumindest deren Ausbeutung verhindern. Gelingen wird dies nur auf dem Wege internationaler Kooperation und möglicherweise der Harmonisierung im Umgang mit den hohen und flüchtigen Einkommen und Vermögen. Die für Steuervermeidung notwendigen Geschäftsfelder, etwa die der Offshore-Ökonomien, gilt es zu verbieten und – sofern dies nicht möglich oder nicht opportun ist – entsprechende Geschäftspraktiken bei der Steuerverwaltung genehmigungspflichtig zu machen. Politisch sind diese und ähnliche Maßnahmen nur in dem Maße wahrscheinlich, als Steuervermeidung und Steuerhinterziehung öffentlich diskreditiert werden und der Steuerstaat in seinen Aktivitäten dagegen auf öffentliche Akzeptanz stößt bzw. durch öffentlichen Druck zu wirksamen Aktivitäten gegen Steuervermeidung und -hinterziehung genötigt wird.



## Steuerwettbewerb

In dem Maße, wie sich ein Land für den internationalen Güter- und Finanzhandel geöffnet hat, hat es der Steuerstaat mit mobilen wirtschaftlichen Ressourcen und Aktivitäten zu tun, die er zur Grundlage der staatlichen Besteuerung nimmt. Dass einzelwirtschaftliche Akteure ihre Ressourcen oder Aktivitäten in ein anderes Land verlagern, hat nicht immer damit zu tun, dass sie in diesem mit einer geringeren Steuerschuld belastet werden. Gleichwohl kann Steuerersparnis ein, manchmal auch wichtiger Grund für eine solche Verlagerung sein. Die Mobilität der eigenen wirtschaftlichen Ressourcen sowie Tätigkeiten ist auch eine politische Ressource, weil mit Hinweis auf eine mögliche Abwanderung bei den Steuerstaaten eine niedrige Besteuerung durchgesetzt werden kann. Dem Steuerstaat wird dazu vor Augen geführt, dass man ihm mit seinen Ressourcen und Aktivitäten nicht „ausgeliefert“ und deswegen seiner Steuersouveränität nicht unterworfen ist. Unter diesen Bedingungen wird die Steuerpolitik im Verhältnis zwischen den Staaten „interdependent“: Die eigene Steuerpolitik muss in strategischer Weise auf die der jeweils anderen Staaten ausgerichtet werden, denen gegenüber die Steuerpflichtigen mit ihren wirtschaftlichen Ressourcen und Aktivitäten mobil sind, dies zumindest erfolgreich behaupten können. Ausdruck ihrer Steuersouveränität ist es, in dieser Interdependenz den jeweils eigenen Vorteil zu suchen, ohne die negativen Wirkungen der eigenen Steuerpolitik auf die jeweils anderen Ländern berücksichtigen zu müssen. Steuerstaaten betreiben dann Steuerwettbewerb – und genau diese Form, die Interdependenz zwischen Steuerstaaten zu organisieren, ist in den gegenwärtigen Beziehungen zwischen den Steuerstaaten, selbst zwischen denen in der Europäischen Union verbundenen Ländern typisch.


Zwei Formen, wie Steuerstaaten Wettbewerb gegen andere Länder be-

treiben, lassen sich unterscheiden (vgl. Rixen/Dietsch 2016, 176 ff.):

- In einem „realen Wettbewerb“ konkurrieren Staaten um realwirtschaftliche Aktivitäten einzelwirtschaftlicher Akteure – und setzen dazu niedrigere Steuersätze ein. Mit der von einem Steuerstaat in Aussicht gestellten geringeren Steuerschuld wird versucht, reale Investitionsentscheidungen zu beeinflussen und einzelwirtschaftliche Akteure, vor allem international agierende Unternehmen, ins Land zu holen bzw. im Land zu halten.
- Auch im „virtuellen Wettbewerb“ zielen Steuerstaaten auf das Kapital, nun aber in seiner Geldform. Entweder soll das Portfoliakapital von individuellen Anlegern mit niedrigen Steuern, gegebenenfalls sogar durch Steuererlass, in das eigene Land oder auch in Gebieten im Land geworben werden, ohne dass der Anleger deshalb seinen Wohn- oder Produktionsbesitz verlegen muss. Oder es werden Buchgewinne von Unternehmen mit entsprechenden Steuerversprechen angeworben und den Unternehmen ermöglicht, durch interne Ver- und Abrechnungsstrategien die Steuerschulden an dem ausgewählten Ort zu konzentrieren sowie die gesamte Steuerlast zu minimieren – und dies wiederum, ohne deswegen die realwirtschaftlichen Aktivitäten auch an diesen Ort zu verlagern.

In beiden Formen erzeugen Steuerstaaten gegenüber den jeweils anderen Staaten Steueroasen, die allerdings im Verhältnis zwischen den Staaten nicht eindeutig sind: So können sich Länder deutschen Steuerpflichtigen als Steueroasen anbieten, die selbst wiederum von Deutschland aus bedroht werden, indem das Kapital ihrer Steuerpflichtigen mit niedrigen Steuern beworben werden.

In beiden Formen hat der Steuerwettbewerb Auswirkungen auf die Staatsfinanzen und die Fähigkeit der Steuerstaaten, Steuerpflichten nach eigenem Ermessen gegenüber den Steuerpflichtigen durchzusetzen (vgl. Dietsch/Rixen 2014, 153 ff.). Als Folge des Steuerwettbewerbs sind die nominalen Steuersätze in den OECD-Staaten durchweg gesunken. Die Steuerstaaten waren nicht in der Lage, ihre Steuersätze insbesondere gegenüber den wirtschaftlich starken Akteuren zu halten und mussten diesen bei den Steuersätzen „entgegenkommen“. Um gleichwohl das Steueraufkommen stabil zu halten, mussten an anderer Stelle Kompensationen vorgenommen werden, etwa durch stärkere Belastung der Unternehmen, die einzig im Lande sitzen, durch stärkere Belastung der Arbeits-

 Länder, die sich deutschen Steuerpflichtigen als Steueroasen anbieten, können umgekehrt von Deutschland in gleicher Weise bedroht werden

einkommen oder durch Erhöhung der indirekten Steuern – also insgesamt durch eine stärkere Besteuerung derer, die den Steuerpflichtigen nicht ausweichen können. Besonders belastet zeigen sich dabei im internationalen Vergleich die Entwicklungsländer, da sie zumeist nicht in der Lage waren, derartige Kompensationen durchzusetzen – und sie deswegen ihr Steueraufkommen nicht stabil halten konnten.

Aber auch in den Ländern, die ihr Steueraufkommen stabil halten konnten, hat der Steuerwettbewerb Auswirkungen auf die Fähigkeit der Länder, ihre steuerpolitischen Ziele zu verwirklichen, allen voran ihre redistributiven Ziele. Die Logik dieses Souveränitätsverlustes ist nur scheinbar paradox:

- Indem sie einerseits die eigene Souveränität gegen andere Steuerstaaten und mit dem Ziel der Steuerung



wirtschaftlicher Aktivitäten wahrnehmen und

- indem sie andererseits mögliche Angriffe anderer Steuerstaaten auf die eigene Steuersouveränität abzuwehren suchen,

haben durchweg alle Steuerstaaten an Souveränität gegenüber den wirtschaftlich starken Steuerpflichtigen verloren. Diese können sich den ihnen auferlegten Steuerpflichten entziehen – und dies auch dann, wenn sie den Ort ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten nicht wechseln und die öffentlich finanzierte Infrastruktur der Länder nutzen, deren Steuerpflicht sie sich entziehen, und diese Länder somit „ausbeuten“. Zudem können sie mit der Drohung, sich ihren Steuerpflichten ohne großen Aufwand entziehen zu können, ihre steuerliche Belastung politisch beeinflussen und dabei ihre Ziele der Steuerreduzierung dem Steuerstaat auferlegen. So aber verlieren die Steuerstaaten an Souveränität, eigene steuerpolitische Ziele zu verwirklichen, sowie an Souveränität gegenüber an-

deren Steuerstaaten, die eigene Steuerpolitik in Interdependenz zu deren Steuerpolitiken durchzusetzen.

Wenn es stimmt, dass sich die Steuerstaaten „gegenseitig ihre de-facto-Souveränität“ (Rixen/Dietsch 2016, 180) untergraben, indem sie ihre „de-jure-Souveränität“ gegen einander einsetzen, dann lässt sich ein Weg



**Durch kooperative Wahrnehmung steuerstaatlicher Souveränität kann ungerechtfertigter Steuerwettbewerb zwischen den Staaten vermieden werden**

anzeigen, auf dem die Steuerstaaten ihre Souveränität gegenüber ihrer Steuerpflichtigen wie auch gegen einander stabilisieren könnten, nämlich „die de-jure-Souveränität in angemessener Weise (so wenig wie möglich, aber so viel wie nötig) zu begrenzen, um die de-facto-Souveränität zu sichern“ (ebd.). Da die Begrenzung auf dem Wege internationaler Kooperationen und Institutio-

nenbildung erfolgen müsste, würde der Verlust an „de-jure-Souveränität“ in der gemeinsamen, kooperativen Wahrnehmung der Steuersouveränität bestehen – und müsste damit nicht einmal als Verlust verbucht werden.

Zwei Wege der kooperativen Wahrnehmung steuerstaatlicher Souveränität schlagen Thomas Rixen und Peter Dietsch vor:

- Erstens sichern die Steuerstaaten gemeinsam, dass die Steuerpflichtigen in dem Land ihrer Steuerpflicht entsprechen (müssen), in dem sie als natürliche Person wohnen und leben bzw. in dem sie als juristische Personen ökonomische Aktivitäten ausüben. Wird so durch internationale Kooperation verhindert, dass sie in anderen Steuerstaaten Unterschlupf finden, ohne dorthin umsiedeln zu müssen, machen die Steuerstaaten ihre Steuerpflichtigen „unausweichbar“ und können bei ihnen so die Steuerschuld einfordern. Zugleich würde der virtuelle Steuerwettbewerb zwischen den Staaten

## LITERATUR

- Bach, Stephan (2018): Unsere Steuern: Wer zahlt? Wie viel? Wofür?, Frankfurt am Main.
- Alt, Jörg (2016): Wir verschenken Milliarden. Erkenntnisse des Forschungsprojekts „Steuergerechtigkeit und Armut“ (Fragen der Zeit Bd. 14), Würzburg.
- Bach, Stephan (2017): Permanente Steuerreform. Steuerpolitische Leitbilder und Entwicklungstrends der vergangenen Jahrzehnte, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 23–25/2017, 11–17, online verfügbar: <http://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/249246/steuerpolitik>.
- Bach, Stefan/Beznoska, Martin/Steiner, Viktor (2016a): Wer trägt die Steuerlast in Deutschland? Verteilungswirkungen des deutschen Steuer- und Transfersystems (DIW Berlin: Politikberatung kompakt 114); Berlin, online verfügbar: [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.542120.de/diwkompakt\\_2016-114.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.542120.de/diwkompakt_2016-114.pdf).
- Bach, Stefan/Beznoska, Martin/Steiner, Viktor (2016b): Wer trägt die Steuerlast in Deutschland? Steuerbelastung nur schwach progressiv, in: *DIW Wochenbericht* Nr. 51+52.2016, S. 1207–1216.
- Behnke, Nathalie (2013): Was sind Grundsätze für ein gutes Finanzungleichsystem?, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* Jg. 23, H. 1, S. 105–115, <https://dx.doi.org/10.5771/1430-6387-2013-1-105>.
- Dietsch, Peter/Rixen, Thomas (2014): Tax Competition and Global Background Justice, in: *The Journal of Political Philosophy* Vol. 22, N. 2, pp. 150–177.
- Hengsbach, Friedrich/Möhring-Hesse, Matthias (1999): Aus der Schiefelage heraus. Demokratische Verteilung von Reichtum und Arbeit, Bonn.
- Ring, Diane (2008): What's at stake in the sovereignty debate? *International Tax and the Nation-state* (Boston College Law School, Research Paper 153), Boston, available online: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1120463##](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1120463##).
- Rixen, Thoams (2018): Globalisierung und fiskalische Demokratie, in: *Politische Vierteljahresschrift* Jg. 59, H. 1, S. 103–124, <https://doi.org/10.1007/s11615-018-0060-5>.
- Rixen, Thomas/Dietsch, Peter (2016): Steuerwettbewerb und Ungleichheit: Was ist zu tun?, in: Alt, Jörg/Zoll, Patrick (Hg.) (2016): *Wer hat, dem wird gegeben? Besteuerung von Reichtum: Argumente, Probleme, Alternativen* (Fragen der Zeit Bd. 13), Würzburg, S. 175–184.

ausgetrocknet, dafür im Gegenzug allerdings der reale Steuerwettbewerb angeheizt. Steuerpflichtige könnten nur dann in einen anderen Steuerstaat wechseln, wenn sie nach dorthin auswandern.

- Dem soll der zweite von Rixen und Dietsch genannte Weg steuerstaatlicher Kooperation entgegenwirken, der Weg fiskalischer Beschränkung: Steuerstaaten haben jede steuerpolitische Maßnahmen zu unterlassen, die „erstens rein strategisch ist und zweitens zu einem Rückgang der aggregierten steuerpolitischen Souveränität aller Staaten führt“ (ebd. 180f.). Das Prinzip klingt etwas abstrakt, ist aber in seiner Bedeutung gut zu klären: Steuerpolitische Maßnahmen sind zum Beispiel dann ausgeschlossen, wenn dadurch ein Nettokapitalzufluss in einem Land und ein entsprechender Verlust in einem anderen Land bewirkt wird. Hingegen sind steuerpolitische Maßnahmen zum Anlocken von Kapital immer dann erlaubt, wenn sie sich aus den steuerpolitischen Zielen eines Staates her ergeben – und wenn sie nicht zu einem Schaden in gleicher oder größerer

Höhe in einem anderen Land führen. Um den Kooperationsbedarf gegenüber den Entwicklungsländern zu decken, müsste das zweite Ziel vermutlich positiv auf Entwicklungsziele dieser Länder hin optimiert werden.

Diese beiden Wege zu beschreiten verlangt aufwendige Kooperationen der Steuerstaaten, auch den Aufbau von internationalen Institutionen (vgl. ebd., 181 ff.). Um Unternehmensgewinne bei multinationalen Unternehmen mit Mitgliedschaften in mehreren Ländern zu versteuern, ist es sinnvoll, sie für ein Unternehmen nach international einheitlichen Regeln zu ermitteln und eine steuerliche Gesamtbelastung festzulegen, die dann nach einer – ebenfalls international ausgehandelten – Verteilungsregel auf die jeweiligen Steuerstaaten aufzuteilen ist. Ebenso notwendig wäre vermutlich, eine gerichtsähnliche Schlichtungsstelle einzurichten, bei der Staaten klären können, ob andere Staaten Steuerpolitiken übermäßig gegen ihre Interessen betreiben. Mit diesen und anderen Maßnahmen werden die Steuerstaaten ein Maß an Kooperationen betreiben müssen, das

## KURZBIOGRAPHIE

**Matthias Möhring-Hesse (\*1961)** Dr. theol., Dipl.-Soz., Professor für Theologische Ethik/Sozialethik an der Katholisch-Theologischen Fakultät der Universität Tübingen; Forschungsschwerpunkte: Grundlagen theologischer Gesellschaftsethik, Sozial- und Arbeitspolitik, Demokratie, Rechtspopulismus. Weiteres zur Person und zu den Veröffentlichungen unter: [www.sozialethik.uni-tuebingen.de](http://www.sozialethik.uni-tuebingen.de).

„über die derzeit im Kampf gegen die internationale Steuerflucht vorgesehenen Maßnahmen weit hinausgeht“ (ebd. 181). Bei der in Europa und weltweit grassierenden Renationalisierung scheinen entsprechende Anstrengungen in diese Richtung wenig wahrscheinlich. Sie wären allerdings für alle Steuerstaaten der einzig realistische Weg, an steuerstaatlicher Souveränität zurückzugewinnen und über die Besteuerung nicht nur ihre Haushalte zu gewährleisten, sondern die für demokratische Gesellschaften notwendige Umverteilung sowie wirtschaftliche Steuerung betreiben zu können.



# Wirtschaft und Steuerwesen überdenken



Der Wechsel zu einem nachhaltigen Wirtschaftssystem bedarf eines radikalen Wandels im Steuerwesen<sup>1</sup>



Graeme Maxton

Klimawandel und Umweltkrisen erfordern eine rigorose Abkehr vom wachstumsorientierten Wirtschaftssystem. Der vorliegende Beitrag skizziert die Merkmale eines alternativen, auf Nachhaltigkeit basierenden Gemeinwesens, das nicht nur im wirtschaftlichen Bereich, sondern auch auf vielen anderen Gebieten entsprechende Transformationsprozesse durchlaufen hat. Im Mittelpunkt steht dabei die These, dass das Steuerwesen ein zentrales Instrument zur Schaffung einer ökologisch erneuerten und sozial gerechteren Gesellschaft ist.

Der „Report to the Club of Rome“, der 2016 veröffentlicht wurde, trug den Titel „Reinventing Prosperity“ (auf Deutsch: „Ein Prozent ist genug“). Herzstück des Berichtes waren 13 Vorschläge zur Verbesserung der sozialen Gerechtigkeit und der ökologischen Nachhaltigkeit, die zudem auf die drei Hauptprobleme der wachsenden Beschäftigungslosigkeit, der größer werdenden Ungleichheit und des beschleunigten Klimawandels zu sprechen kamen. Neun dieser Vorschläge betrafen das Steuerwesen. Die Autoren schlugen neue und andere Wege der Besteuerung vor und erklärten, wie diese genutzt werden könnten, um die Staatseinnahmen zu erhöhen, ohne den Wohlstand zu reduzieren, wie die Ungleichheit unmittelbar verringert und das soziale Verhalten positiv verändert werden könne.

Zwei Jahre später jedoch ist keiner dieser Vorschläge angenommen oder

## 1. Situationsanalyse

In den letzten 70 Jahren hatten viele Länder der Erde ein hohes Wirtschaftswachstum zu verzeichnen. Die Verbesserung des Lebensstandards für

auch nur ernsthaft diskutiert worden, während sich die humanitären und ökologischen Probleme verschlimmert haben. Der vorliegende Essay bietet eine Aktualisierung an. Er knüpft an wissenschaftliche Erkenntnisse, frühere Publikationen und etablierte akademische Standards an und bietet einen Einblick in die internationale Regierungsführung. Begründet in seinem essayistischen Format, versucht dieser Beitrag nicht zu wiederholen oder zu bekräftigen, was bereits so häufig zuvor bemerkt wurde, sondern will diese Einsichten zu einem Handlungsappell an all jene bündeln, die involviert sind, also an jeden von uns.

Der Aufbau dieses Essays gestaltet sich wie folgt: Ich beginne mit einer Situationsanalyse, kontrastiere diese mit den alternativen nachhaltigen Wirtschaftssystemen und erkläre anschließend die Rolle, die das Steuerwesen spielt, um dahin zu gelangen.

die meisten Menschen in den Wohlstandsländern vollzog sich unter hohen Kosten, insbesondere für die Umwelt. Die Kluft zwischen Arm und Reich

wurde aber insbesondere in den letzten 30 Jahren größer, und auch die Beschäftigungslosigkeit ist merklich gestiegen, besonders unter jungen Menschen. Der Artenschwund hat zugenommen (Ceballos et al. 2015) und der Klimawandel, ein unmittelbares Resultat menschlichen Handelns, ist zu einem existentiellen Problem geworden.

Diese Kosten wurden hauptsächlich aus zwei Gründen hingenommen:

- Die großen Unternehmen, sowohl die reichen als auch jene mit politischer Macht, und der Finanzsektor haben vom aktuellen System profitiert. Das bedeutet, dass diese wenig Ansporn besitzen, es zu ändern.
- Zweitens haben die meisten Ökonomen, Lobbyisten und Think-Tanks in der globalen Gemeinschaft ein Narrativ gefördert, das einen Gramscian'schen „common sense“ (Crehan 2011) vermittelt, der die Menschen glauben lässt, das Wirtschaftswachstum sei Motor der menschlichen Entwicklung. Dadurch wurden Menschen davon

<sup>1</sup> Der Beitrag wurde von Pauline Wawronkowsky und Wolfgang Kurek ins Deutsche übersetzt. Den englischen Originaltext finden Sie auf [www.amosinternational.de](http://www.amosinternational.de).



überzeugt, dass es das Wirtschaftswachstum sei, welches Beschäftigungsverhältnisse schafft, Löhne erhöht und den Lebensstandard steigen lässt. Gepaart mit dem aktuellen Demokratieverständnis und der Vorstellung von Freiheit, wird die ökonomische Liberalisierung als Schlüssel menschlicher Entwicklung dargestellt. Wenn der Markt nicht eingeschränkt wird und die Eingriffe durch den Staat limitiert sind, so die Vorstellung, wird der Fortschritt rasch anwachsen.

Dieses Narrativ ist jedoch abwegig. Wirtschaftswachstum ist keine Voraussetzung für menschliche Entwicklung (Daly 2012). Den Schwerpunkt auf das Wachstum zu setzen, schafft auf lange Sicht keine Arbeitsplätze und fördert nicht den Abbau der Ungleichheit. Vielmehr hat Wirtschaftswachstum die Belohnung der Reichen und die immense Zerstörung der Umwelt zur Folge.



## Wirtschaftswachstum ist keine Voraussetzung für menschliche Entwicklung

Das Konzept des Wirtschaftswachstums wird erheblich missverstanden. Wachstum ist, entgegen der Vorstellung vieler Menschen, nicht die Folge von erhöhtem Konsum. Wachstum hat wesentlich zwei Ursprünge: die steigende Bevölkerung und der Zuwachs an Leistungsfähigkeit. In den Wohlstandsgesellschaften, in denen das Bevölkerungswachstum sehr niedrig ist, ist das Wirtschaftswachstum hauptsächlich das Resultat angekurbelter Leistungskraft. Wachstum resultiert aus der Verminderung von Wert und Volumen des Einsatzes (Land, Materialien und Arbeitskraft), um den Wert von Produktionsmengen (Herstellung und Gewinn) zu steigern.

Eine Möglichkeit, die Kosten für den Einsatz von Arbeitskraft zu reduzieren, ist der Einsatz von Mechanisierung und Robotisierung auf höherer Ebene. So

lange keine zusätzliche Arbeit für die Menschen geschaffen wird, die von Maschinen ersetzt werden, was sich schwierig gestaltet angesichts des freien Handels und der Verlagerung von Arbeit in Niedrigkostenländer, steigt die Langzeitarbeitslosigkeit. Das Überschussangebot auf dem Arbeitsmarkt führt zu stagnierenden oder fallenden Einkommen und auch zur Senkung der Beschäftigungssicherheit. Dem Streben nach Wirtschaftswachstum ist die Tendenz zur Steigerung der Langzeitarbeitslosigkeit immanent.

So wie das derzeitige Wirtschaftssystem die Reichen eher belohnt als die Armen, erweitert es auch die Ungleichheit (Piketty 2014). Diejenigen, die bereits Geld haben, verdienen mehr durch dessen Investition, erhalten Gewinnanteile und Wertsteigerung zurück. Sie verdienen auch Geld durch den Verleih ihres Reichtums, durch das Bankensystem und den Erhalt von Zinsen.

Diese Einkommensquellen sind für die Armen nicht zugänglich. Es ist vielmehr so, dass sie diejenigen sind, die Kredite aufnehmen und so einen Teil ihres Einkommens als Zins an die Reichen zahlen. Das Resultat ist – nach OECD-Studien (Michail et al. 2014) –, dass die Kluft zwischen Arm und Reich in der entwickelten Welt größer ist als noch 1914. Die Kluft zwischen der reichen Welt und der armen Welt wurde ebenfalls ausgeweitet; sie ist heute größer als 1820 (ibid.).



## Das vorherrschende Wirtschaftssystem ist der Grund für den Klimawandel

Das Streben nach Wirtschaftswachstum hat sich insbesondere für die Umwelt als zerstörerisch erwiesen. Da Wachstum eine immer größere Verarbeitungsmenge von Rohstoffen erfordert, wird mehr Energie denn je benötigt, um diese zu gewinnen, zu verarbeiten und in Güter umzuwandeln. Da diese Energie aus fossilen Brennstoffen gewonnen wird, ist

das Wirtschaftswachstum der unmittelbare Grund für Treibhausgase in der Atmosphäre. Mit anderen Worten, das vorherrschende Wirtschaftssystem ist der Grund für den Klimawandel.

Dieses Problem ist so dringlich geworden, dass in den frühen 2030er Jahren eine unaufhaltsame Kettenreaktion zu erwarten ist, falls die Menschheit damit fortfährt Treibhausgase auf dem bisherigen Niveau zu emittieren. Die hervorgerufene Veränderung der Atmosphäre wird so groß sein, dass das menschliche Leben akut gefährdet ist. Laut Weltbank (Rigaud et al. 2018) werden der erwartete Temperaturanstieg und der Wandel des Weltklimas bis 2100, selbst bei Verwirklichung des Pariser Abkommens, in Verbindung mit der daraus folgenden die Migration außerordentlich zerstörerisch sein und, wie Professor Kevin Anderson vom Tyndall Center für Klimawandel es ausdrückt „inkompatibel mit einer organisierten globalen Gemeinschaft“. Hans-Joachim Schellnhuber vom Potsdam-Institut für Klimaforschung sagt, es werde schwer sein, eine Weltbevölkerung von 1 Milliarde Menschen unter solchen Umständen zu erhalten (Kanter 2009). Dies bedeutet eine Zerstörung von nahezu 90% des menschlichen Lebens. Andere Schätzungen sprechen davon, dass kaum 500 Millionen Menschen überleben würden. Sie betonen, dass dieses Ausmaß des Temperaturanstiegs jenseits aller Anpassungsmöglichkeiten liege. Diese Prognosen zeigen aber kaum die Konsequenzen des Konflikts auf, der entstehen wird, wenn Menschen beginnen um ihr Überleben zu kämpfen, um Zugang zu Wasser, Nahrung und Schutz im Angesicht der steigenden Meeresspiegel und Dürren.

Um dieses Zukunftsszenario zu verhindern, wird ein umfangreicher Wandel der Wirtschaftsordnung nötig sein. Die dringlichste Notwendigkeit ist, den Schaden aufzuhalten, der der Atmosphäre zugefügt wird. Um dies zu verwirklichen, müssen die Gesellschaften ambitionierter sein als bisher. Sie wer-



den vieles von dem, was in den letzten 70 Jahren wirtschaftlich geschaffen wurde, demontieren müssen. Es wird ein tiefgreifender Wandel erforderlich werden, der vieles in Frage stellt und neu ordnet. Beim Übergang in eine andere Wirtschaftsordnung wird das Steuerwesen eine Hauptrolle spielen, wenn die Regierungen die Kontrolle über die Entwicklung der Menschheit zurückgewinnen wollen. Es gibt viele Wege,

- wie das Steuerwesen als Unterstützung bei diesem Übergang zu einer besseren Wirtschaftsordnung genutzt werden kann,
- wie es sich für eine Reduktion der Nutzung von fossilen Brennstoffen einsetzen lässt und
- wie es zur Umverteilung des Vermögens sowie zur Schaffung eines sozialen Sicherheitsnetzes beim Übergang in ein nachhaltiges Wirtschaftssystem beitragen kann.

## 2. Eine alternative Möglichkeit für menschliche Entwicklung

Doch was ist das endgültige Ziel? Wie würde ein nachhaltiges Wirtschaftssystem eigentlich aussehen?

Um wirklich nachhaltig zu sein, muss ein Wirtschaftssystem in der Lage sein, für viele Generationen Bestand zu haben und die Grenzen der Umwelt zu respektieren. Seine ökologische Verfasstheit muss stabil sein, sodass der ökologische Fußabdruck des Menschen sich nicht vergrößert, auch wenn die Bevölkerung wächst. Die Bedürfnisse zukünftiger Generationen und der natürlichen Umwelt müssen als gleichwertig betrachtet werden gegenüber den Bedürfnissen der aktuell existierenden Menschen.

Eine nachhaltige Wirtschaft im „Equilibrium“, d. h. im Gleichgewicht, ist durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

- Sie ist auf Dauer angelegt, mit der Fähigkeit, für viele Jahrhunderte zu bestehen.
- Sie achtet die Grenzen der Umwelt.
- Sie ist ökologisch nachhaltig.
- Sie ist in der Lage, die Grundbedürfnisse aller Menschen und der anderer Spezies langfristig einigermaßen zu befriedigen.
- Sie gewährleistet, dass das maximale Maß eines fixierten ökologischen Fußabdrucks – unabhängig von der Größe der Population – nicht überschritten wird.
- Sie schränkt die Nutzung knapper Ressourcen stark ein.

- Sie betrachtet die Rechte der aktuell lebenden Generationen als gleichwertig gegenüber denen der Zukunft und nimmt Rücksicht auf die Natur.
- Sie ist geprägt durch eine sehr geringe Umweltverschmutzung, die schnell und einfach absorbiert werden kann.
- Sie bemisst Fortschritt nach anderen als den bisher üblichen Kriterien.
- Sie beinhaltet geplante Freizeit.
- Sie gewährleistet freien und uneingeschränkten Zugang zur Verhütung.
- Sie schränkt die industrielle Waffenproduktion stark ein.
- Sie ist geprägt durch niedrige Variabilität der wirtschaftlichen Aktivität (no boom and bust).
- Sie lässt nur eine eingeschränkte Ungleichheit zu.
- Sie gewährt das Recht auf Privatsphäre, schränkt die persönliche Freiheit jedoch auch ein.
- Sie legt eine nur wenig variable Obergrenze ihrer Population fest.
- Sie verhindert durch strenge Beschränkungen die Verschmutzung der Umwelt sowie das exponentielle Wachstum bei der Nutzung nicht erneuerbarer Ressourcen.

Um die aktuelle Wirtschaftsordnung zu dekonstruieren und den Fluss der schädlichen Treibhausgase zu stoppen, wird die schnellstmögliche Auf-

gabe der fossilen Brennstoffindustrie, der Zementindustrie und vieler anderer energieintensiver Geschäftssektoren nötig sein. Es müssen Restriktionen für den Gebrauch konventioneller Kraftfahrzeuge, Flugzeuge und Schiffe eingeführt werden, bis saubere Alternativen gefunden sind. Nur wenige Menschen verstehen, dass die Emissionen in den kommenden zehn Jahren um 35 % und bis 2040 um 80 % gesenkt werden müssen (Maxton 2018), wenn ein unkontrollierbarer Klimawandel verhindert werden soll. Billigflüge müssen verhindert, Abfälle drastisch reduziert, Wiederaufforstungspläne beschleunigt und Gebäude besser gedämmt werden. Große Investitionen werden beim Schienennetz und der Bahnelektrifizierung nötig sein, ebenso wie in der Kohlendioxidrückhaltungs- und Speichertechnologie.

In der Landwirtschaft wäre das erste Ziel, die Stabilität der Böden für kommende Generationen zu sichern. Die Produktion von Nahrungsmitteln käme erst an zweiter Stelle: Der Gebrauch nicht-erneuerbarer Dünger und Pestizide, die das Ackerland zerstören, den Boden erodieren oder die Atmosphäre verschmutzen, würden in einer nachhaltigen Wirtschaft längerfristig nicht möglich sein. Städtischer Bio-Müll, gereinigt von chemischen Rückständen, würde zur Hauptquelle für die Düngung des Bodens.

Im Equilibrium würde die Güterproduktion bei der Nutzung von Ressourcen strikt eingeschränkt sein. Je länger die Gesellschaft oder die Zivilisation überdauern möchte, desto weniger nicht-erneuerbare Ressourcen darf sie nutzen und desto weniger Verschmutzung darf sie verursachen. Die meisten Güter müssten aus recycelten oder erneuerbaren Materialien hergestellt werden. Die Ausstattung müsste so gestaltet und hergestellt werden, dass sie so lange wie möglich haltbar ist. Das bedeutet, dass die Menge an Kapital zur Produktion fortlaufend verringert werden würde. Wenn Produzenten die Effizienz steigern, wür-



den die Gewinne verschoben werden: Sie ergäben sich aus einer Reduktion der Produktionskapazität, nicht aber aus einem Produktionsanstieg, sodass die Menge an verarbeiteten Ressourcen konstant bleiben würde.

Energie müsste aus erneuerbaren Ressourcen gewonnen werden, doch selbst dann wären bezüglich ihrer Produktion strenge Limitierungen unumgänglich. Die aktuelle Herangehensweise an erneuerbare Energien und ihre Speicherung ist sehr ressourcenintensiv. Solaranlagen, Windenergie, Wasserkraft und Wellenmaschinen nutzen bei ihrer Herstellung eine große Menge an nicht-erneuerbaren Ressourcen, genauso wie die derzeitige Batterietechnologie und das aktuelle Leistungsnetz. Nichts davon würde in einer „Wirtschaft im Gleichgewicht“ Bestand haben.

Eine solche Gesellschaft müsste weiterhin innovativ sein, um

- kontinuierlich Abfälle zu reduzieren,
- die Recycling Rate zu verbessern,
- die Energieeffizienz zu steigern und
- die medizinische Wissenschaft voranzutreiben.

Gesellschaften müssten

- die Lebensspanne der Produkte erhöhen,
- soviel weggeworfenes Material wie möglich einsammeln,
- neue Wege finden, um Solarenergie zu speichern und
- die Ernteerträge zu maximieren, ohne dabei zerstörende Chemikalien einzusetzen.

Trotz dieser schwerwiegenden Restriktionen bedeutet eine stabile Wirtschaft keine unveränderliche Gesellschaft. Die Menschheit ist trotzdem in der Lage sich zu entwickeln. Statt jedoch den Materialkonsum anzutreiben, wie heutzutage, kann sie künstlerisch, kulturell, intellektuell und technologisch wachsen. Sie könnte den durchschnittlichen Wohlstand verbessern, die Lebenserwartung, die Gesundheit und das Wohlergehen der



## In einer nachhaltig wirtschaftenden Gesellschaft stände Lebensqualität im Mittelpunkt

Menschen. Sport und Religion könnten gedeihen. Es geht einzig darum, dass der Ressourcenfluss auf einem niedrigen und konstanten Stand gehalten wird, dass seltene, nicht-erneuerbare Ressourcen sich nicht zu einem messbaren Grad erschöpfen und die Umweltbeeinträchtigung niemals natürliche Grenzen durchbricht.

Eine stationäre Wirtschaft würde der Gleichheit nicht bedürfen. Wichtiger wäre, dass sie für Chancengleichheit sorgt, damit gesichert ist, dass jeder zur Entwicklung so viel wie möglich und im Rahmen seiner Fähigkeiten beiträgt. Sobald eine nachhaltige Gesellschaft die Basisbedürfnisse ihrer Bürger gedeckt hat, kann eine Entlohnung für individuelle Leistung angeboten werden, solange die Kluft zwischen Arm und Reich umsichtig kontrolliert wird und diese Leistungen auf gerechte Weise identifiziert werden. So wie es garantierte, minimale Lebensstandards geben müsste, müssten ebenso Maximalstandards existieren. Es wäre natürlich möglich, eine Gesellschaft mit breiten Graden an Ungleichheit aufrechtzuerhalten, was es auch in der Vergangenheit schon gegeben war. Das aber führt letztendlich zu Konflikten. Somit ist es unwahrscheinlich, dass eine solche Gesellschaft lange überdauert.

Eine stabile Wirtschaft kann sogar wirtschaftliches Wachstum generieren, sollte dies als nützlich angesehen werden. Das BIP kann steigen oder fallen, denn der Wert der Güter und Dienstleistungen, die produziert werden, kann sich immer noch ändern. Das gilt auch für die Bereitstellung von Fürsorge und Dienstleistungen, von denen die meisten nur wenige oder gar keine nicht-erneuerbaren Ressourcen nutzen. Auch in einem nachhaltig wirtschaftenden Gesellschaftssystem wird es viele industrielle Sektoren geben. Sie werden

immer noch gebraucht, um Nahrung zu produzieren, Mobilität zu garantieren und maschinelle Ausstattung herzustellen. Die Wirtschaft wird allerdings völlig anders agieren – durch mehr lokale Landwirtschaft, mehr elektrischen Antrieb und durch Ausstattung mit recycelbaren Metallen und anderen Materialien. Sämtliche Arten von neuen Geschäftssektoren werden ebenfalls benötigt, um zum Beispiel die Verteilung der produzierten Waren zu sichern. Der Preis, der für die Güter und die Dienstleistungen erhoben wird, kann sich immer noch ändern, was bedeutet, dass der monetäre Wert der Wirtschaft wachsen kann. Trotzdem werden nachhaltige Gesellschaften dem Wirtschaftswachstum wahrscheinlich skeptisch gegenüber stehen und dieses nicht zu ihrem Ziel erklären. In dem, was Gesellschaften messen, zeigt sich, was sie besonders wertschätzen. Das Streben nach Wirtschaftswachstum um seiner selbst willen ist eine nutzlose Zielvorgabe, jedenfalls vom Standpunkt der großen Mehrheit der Menschen aus betrachtet.



## Im Zuge einer radikalen Transformation stehen auch das Geldsystem und die Demokratie auf dem Prüfstand

Der Vollständigkeit halber müssen noch zwei grundlegende Themen benannt werden, wenn es um das Erreichen einer solch radikalen Transformation geht:

- Gesellschaften im Gleichgewicht werden auch darüber nachdenken müssen, welches Zahlungsmittel für den Erwerb und Verkauf der Güter und Dienstleistungen genutzt werden soll und welcher Zweck damit verbunden sein wird. Sie werden sich fragen müssen, ob sie Geld brauchen oder nicht. Vieles wird über den Finanzsektor reflektiert werden müssen. Wird es möglich und besser sein für die Gesellschaften



ten der Zukunft, ohne beides auszukommen?

- Ähnlich komplex gestaltet sich die Frage nach der Regierungsform. Ist die Demokratie die beste Option, Fortschritt zu erreichen? Es ist naheliegend dies anzunehmen, denn das entspricht dem Zeitgeist. Es ist trotzdem wahr, dass China das Land ist, das in den letzten 50 Jahren am meisten für die Verbesserung des Wohlstandes seiner Bürger erreicht hat. Es ist ein Land, das nicht als demokratisch gelten kann, zumindest nach westlichen Standards. Es

### 3. Die Rolle des Steuerwesens

Radikale Veränderungen im Steuerwesen werden nötig sein, um einen Richtungswechsel herbeizuführen, und manchmal auch, um den Übergang zu einem nachhaltigeren Wirtschaftssystem durchzusetzen.

- Statt Arbeit zu besteuern, werden Regierungen eher die Nutzung von Ressourcen besteuern, die reichen und großen Unternehmen. Steuern werden zur Kostensteigerung für schädigende Aktivitäten führen müssen, um diese zu verhindern.
- Steuern werden ein soziales Sicherheitsnetz finanzieren müssen, um den Bedürftigen ein Grundeinkommen zu sichern und jene zu unterstützen, die von den Veränderungen besonders betroffen sind.
- Steuern werden benötigt, um den Wohlstand neu zu verteilen, den Übergang einfacher zu gestalten und einen größeren Anreiz für Firmen zu bieten, Arbeitskräfte einzustellen oder an den Vorteilen der Mechanisierung teilhaben zu lassen. Wenn Gesellschaften in einen Zustand versetzt werden sollen, der weniger prekär ist als der jetzige, muss gewährleistet werden, dass ein Großteil der Menschen einen fairen Anteil am System erhalten.
- Ein Wandel im Steuerwesen wird auch notwendig sein, um die Kos-

ten ebenfalls wahr, dass die Monarchien und Militärregierungen der Vergangenheit oftmals stabiler und langlebiger waren, als die aktuellen Wirtschaftssysteme. Auch über den Zweck des Nationalstaats oder über die Rolle des Militärs muss nachgedacht werden. Jede langlebige Gesellschaft wird ohne militärische Konflikte auskommen müssen, ebenso ohne Waffen, die viele Ressourcen für ihre Herstellung benötigen und die Quelle von Zerstörung und Umweltschäden sind.

ten für die Anpassung an den Klimawandel zu tragen: Dämme zu bauen, Zugang zu Trinkwasser zu sichern, die Relokalisierung von Städten und Ortschaften von Küstenregionen voranzutreiben, die lokale Nahrungsmittelproduktion zu fördern und die Kosten für jene zu übernehmen, die von den Folgen des veränderten Weltklimas betroffen sind.

Die stärkere Besteuerung von Unternehmen macht sowohl ein Umdenken als auch ein verändertes Regelwerk notwendig. In der jüngsten Vergangenheit umgingen viele große Unternehmen geschickt ihrer Pflicht, Steuern zu zahlen und damit soziale Verantwortung wahrzunehmen. Nur wenige verstießen dabei gegen das Gesetz, doch viele nutzten hochkomplexe legale Regelungen aus, um ihre Betriebe an Orte zu verlagern, wo Kontrollen begrenzt sind und eine Minimierung ihrer Steuerbelastung gewährleistet ist. Das ist unfair, denn es verschafft diesen großen globalen Firmen einen Wettbewerbsvorteil, da sie geringere Kosten haben als ihre kleineren, national agierenden Konkurrenten. Diese großen Konzerne profitieren auch von der Infrastruktur in den Regionen, in denen sie tätig sind. Straßen, Flughäfen und

Schiennetzwerke, zum Beispiel, werden größtenteils von den Regierungen finanziert, die Firmen tragen dagegen nichts zu den Kosten bei.

Regierungen haben dieses Steuervermeidungsverhalten zunehmend unterstützt, mit dem Ergebnis, dass multinationale Firmen viel weniger Steuern zahlen als noch vor 35 Jahren (Norris 2014). Im Jahre 2013 machten Unternehmensgewinne in den Vereinigten Staaten 10% des gesamten nationalen Einkommens aus; damit brachen sie einen Rekord von 1929, gleichzeitig befanden sich die Angestelltengehälter auf dem niedrigsten Stand überhaupt (ibid.).

Durch die Unterstützung von Unternehmen haben die Regierungen deren Verhandlungsposition gestärkt und es somit für die Gesellschaften schwerer gemacht, die durch Arbeitslosigkeit, Alter oder Umweltschäden entstehenden Kosten zu decken.

Steuereinnahmen von Unternehmen können in vielerlei Weise erhöht werden. Der einfachste Weg ist,

- die Umsatzsteuer oder
- die Körperschaftssteuer zu erhöhen

Am effektivsten gelingt dies, wenn es gleichzeitig in allen reichen Ländern geschieht. Andere Wege sind

- die Einführung einer Finanztransaktionssteuer,
- das Einstellen bestimmter Privilegien, wie etwa die Möglichkeit, Zinszahlungen auszugleichen,
- die Erhebung von höheren Entgelten für Unternehmenseigentum, um die regionalen Staatseinnahmen zu steigern oder
- die Sicherstellung, dass Unternehmen zur Aufrechterhaltung der Infrastruktur beitragen, z. B. durch eine Straßensteuer.

Gesellschaften könnten sich ebenso dazu entscheiden, Unternehmen für ihren Kohlendioxidverbrauch und die Wirkung ihrer Aktivitäten auf die Umwelt mit höheren Beträgen zu belasten. Das Ziel dieser Steuern sollte der allmäh-

## Steuern können die Haltung und das Verhalten von Unternehmen und ganzen Gesellschaften verändern

liche Verhaltenswandel und eine veränderte Haltung nicht nur der Unternehmen, sondern der Gesellschaft als Ganzes sein.

Das Problem wird die Implementierung von höheren Unternehmenssteuern sein. Obgleich die Mehrheit der Menschen von einer solchen Erhöhung profitieren würde – denn höhere Unternehmenssteuern verschiebt der Staat Einkommen von den Reichen zu den Armen – ist es ebenso wahr, dass die Mehrheit der Menschen keine Form der Steuerzahlung willkommen heißt, selbst dann nicht, wenn diese nur von Unternehmen erhoben würden. Der Grund dafür ist, dass sie einer vielfach zu hörenden Argumentation Glauben schenken, wonach höhere Unternehmenssteuern zu weniger Arbeitsplätzen führen. Tatsächlich können Unternehmenssteuern jedoch dazu genutzt werden, Arbeitsplätze vom Privatsektor in den öffentlichen Sektor zu verschieben und das Gemeinwohl z. B. durch Infrastrukturmaßnahmen zu fördern. Um die Notwendigkeit dieser Veränderungen für alle einsichtig zu machen, müssen die Gesellschaften besser aufgeklärt werden.

Die Besteuerung fossiler Energie kann ebenfalls positiv vermittelt werden, wenn sie auf kreative Weise geschieht. Eine Möglichkeit wäre, eine Steuer für Kohlenstoffdioxid einzuführen, die auf einem niedrigen Niveau beginnt und dann ansteigt, bis sie hoch genug ist, um das Investitionsverhalten zu ändern und so Emissionen zu reduzieren. Um die Implementierung zu vereinfachen, könnten 100% der Einnahmen den Bürgern zu gleichen Anteilen zurückgegeben werden (Hansen 2009). Eine solche Kohlendioxidsteuer würde jede Familie mit einem stetigen Einkommenszuschlag versorgen und jedem einen Anreiz geben, weniger

fossile Energie zu verwenden. Dadurch würde auch die Wettbewerbsfähigkeit nicht-fossiler Energiequellen wie etwa Solarenergie, Windenergie und Biomasse gesteigert; in der Folge könnten weitere Investitionen in diese Sektoren gefördert werden. So wird den Reichen genommen (die mehr Energie verwenden) und den Armen gegeben (die weniger verbrauchen).

Selbstverständlich würden die Preise für die meisten Güter durch die Einführung einer solchen Steuer steigen, abhängig von der Menge an fossilem Brennstoff, der benötigt wird, um sie zu produzieren und zu liefern. Doch würde zugleich der Verkauf lokaler Produkte erhöht und der Import von Früchten und Gemüse aus fernen Ländern gesenkt. Sobald die Wirtschaft energieeffizienter geworden ist, könnte der Steuersatz steigen und der Anreiz beibehalten werden, fossile Brennstoffe zu reduzieren.

Das Prinzip etwas zu besteuern, was der Gesellschaft schadet – es also kostenintensiver zu machen und seinen Gebrauch zu verringern –, und die Einnahmen zu gleichen Anteilen an die Bürger zu verteilen, kann auch auf andere Zusammenhänge angewandt werden.

Es könnte z. B. für einen Straßenzoll angewandt werden, bei dem Menschen, die mit Privatfahrzeugen in der Rush Hour fahren, mehr zahlen müssen. Die Einnahmen würden dann als Subventionierung ausgezahlt werden für jene, die nur öffentliche Verkehrsmittel nutzen. Dies würde besonders einfach in Städten umgesetzt werden können, wo es bereits eine Citymaut gibt, wo aber die Einkünfte bisher von den Kommunalbehörden einbehalten werden.

## Externe Umweltkosten werden in der betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung grundsätzlich vernachlässigt

Gesellschaften werden neben einem niedrigeren Verbrauchs fossiler Brennstoffe auch die Nutzung anderer Ressourcen reduzieren und die Zerstörung der Artenvielfalt aufhalten müssen. Dies kann ebenfalls durch Besteuerung von dem geschehen, was Ökonomen als externe Effekte bzw. als „Externalitäten“ bezeichnen (International Monetary Fund 2010).

Eine Externalität ist die Konsequenz einer Aktivität, die entweder unvorhergesehen geschieht oder bewusst ignoriert wird. Eine negative Externalität der Nutzung fossiler Brennstoffe ist zum Beispiel die Luftverschmutzung. Dadurch werden Atemwegsbeschwerden und auch der Klimawandel verursacht. Diese Kosten bleiben unbeachtet, denn der Preis, den die Menschen für kohlenstoffbasierte Brennstoffe zahlen, beinhaltet nicht die Kosten für den Schaden an der Umwelt, der durch die Gewinnung und den Verbrauch entsteht. Ebenso berücksichtigt der Preis für ein Fass Öl, einen Sack Kohle oder eine Gastherme nicht die stetige Erschöpfung dieser Ressourcen oder die Implikationen für zukünftige Generationen.

Die aktuelle Praxis der Unternehmen ist es, diese Kosten bei der Kalkulation ihrer Preise und Wirtschaftlichkeit zu übergehen. Auch bei den Ökonomen werden diese Kosten grundsätzlich ausgelassen; sie gehen nicht in die Berechnungen des Sozialprodukts ein.

Die Kosten für diese Externalitäten können jedoch extrem hoch sein, und sie sind häufig relativ leicht zu ermitteln. Die Gesellschaft ist sich darüber im Klaren, wie viel es kostet, Atemwegserkrankungen zu behandeln, die durch Luftverschmutzung entstanden sind. So ist es ebenfalls möglich zu ermitteln, was der Klimawandel bisher gekostet hat und entsprechende Schätzungen für die Zukunft anzustellen. Diese Kosten lassen sich retrospektiv berechnen, was durch die sogenannten Pigou-Steuern bekannt ist (Roberts 2013).

Diese haben einige Vorteile. Pigou- Steuern sowie andere Ressourcen- und Emissionssteuern können der Gesellschaft dabei behilflich sein, schädigende wirtschaftliche Aktivitäten durch weniger nachteilige zu ersetzen. Sie geben Unternehmen einen überzeugenden Grund, viele schädigende Aktivitäten zu reduzieren und volle Verantwortung für diese zu übernehmen. Und sie machen jeden auf die Probleme aufmerksam, die durch diese Unternehmen geschaffen werden. Natürlich ist eine Konsequenz der Pigou-Steuern, dass die Preise in fast jedem Bereich steigen werden, in manchen Fällen sogar erheblich. Also müssen diese Steuern nach und nach eingeführt werden, um den Gesellschaften Zeit zur Anpassung zu lassen.

So wie es den Regierungen erlaubt ist, die Besteuerung der Arbeit zu verringern, wodurch die Kosten für die Einstellung von Arbeitnehmern reduziert, so können die Erträge aus Ressourcen- und Externalitäten-Steuern dazu gebraucht werden, den Lebensstandard zu heben. Regierungen könnten die Steuern auf gesunde Ernährung,

medizinische Versorgung, Bildung und manche Freizeitaktivitäten senken, um Menschen zu einem gesünderen, erfüllteren und schlussendlich zufriedeneren Leben zu bewegen. Sie können zudem für Investitionen in die Infrastruktur der Bahn genutzt werden, um den Gebrauch von Kraftfahrzeugen zu reduzieren, Schließlich böte es sich an, mit den entsprechenden Einnahmen die Kohlenstoffdioxidrückhaltung zu fördern, um das Niveau an schädlichen, atmosphärischen Gasen zu reduzieren.

Steigende Erbschaftssteuern wären eine andere Einkommensquelle für Regierungen. Diese würden außerdem die Ungleichheit reduzieren, die durch Anhäufung von Zugewinnen von einer Generation zur anderen verursacht wird. Die Startchancen der Menschen würden sich dadurch angleichen, soziale Schieflagen könnten abgebaut werden.

Bevor ich zu einem Abschluss komme, will ich auf drei weitere Bedingungen zu sprechen kommen, die erfüllt werden müssen, wenn die Menschheit nachhaltig gedeihen soll.

1. Eine beständige Wirtschaft muss Nahrung, Bildung, Sicherheit, Mobilität, Kommunikation und Obdach für jeden auf faire Weise bereitstellen. Dies ist notwendig, um das Leben aufrechtzuerhalten, aber auch um Ungerechtigkeiten zu beseitigen, sodass sich Konflikte oder Kriege vermeiden lassen.
2. Das Recht auf Privatsphäre wird wiederhergestellt werden müssen, denn diese ist eine notwendige Voraussetzung für die individuelle Freiheit; dies wurde bereits durch John Stuart Mill (1869) und Jean-Jacques Rousseau (1762) betont. Beobachtung und Bewachung schränken die Möglichkeit des Menschen ein, frei zu denken und zu sprechen. In anderen Bereichen jedoch wird die individuelle Freiheit stark beschränkt werden müssen. Eine beständige Gesellschaft muss das Wohl aller im Blick behalten und dies macht die Einschränkung mancher individueller Aktivitäten zeitweise erforderlich.
3. Eine beständige Welt braucht Freizeit. Technologischer Fortschritt,

## LITERATUR

- Anderson, K. (2013): From rhetoric to reality – Facing the challenges of climate change. Slideshow. <http://kevinanderson.info/blog/wp-content/uploads/2013/01/EcoCities-presentation-for-distribution.pdf>
- Ceballos, G. et al. (2015): Accelerated modern human – induced species losses: Entering the sixth mass extinction, in: *Science Advances*, Vol. 1, no. 5.
- Crehan, K. (2011): Gramsci's concept of common sense: a useful concept for anthropologists?, in: *Journal of Modern Italian Studies*, 16:2, 273–287.
- Daly, L. (2012): Does Growth Equal Progress? The Myth of GDP. <https://www.demos.org/publication/does-growth-equal-progress-myth-gdp>
- Hansen, J. (25 February 2009): Carbon Tax and 100% Dividend – No Alligator Shoes! Testimony to the Committee on Ways and Means, United States House of Representatives, Washington DC. [http://www.columbia.edu/~jeh1/2009/WaysAndMeans\\_20090225.pdf](http://www.columbia.edu/~jeh1/2009/WaysAndMeans_20090225.pdf)
- International Monetary Fund (2010): What Are Externalities?, in: *Finance & Development*, December 2010, Vol. 47, No. 4.
- Kanter, J. (2009): Scientist: Warming Could Cut Population to 1 Billion. *The New York Times*, 13. März.
- Maxton, G. (2018): *Change! Warum wir eine radikale Wende brauchen*, Berlin.
- Michail, M. et al. (2014): *How Was Life? Global Well-being since 1820*, OECD Publishing, Paris.
- Mill, John Stuart (1869): *On Liberty*, London.
- Norris, F. (2014): Corporate Profits Grow and Wages Slide, *The New York Times*, 4. April.
- Piketty, Th. (2014): *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge, MA.
- Rigaud, K. et al. (2018): *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration*. World Bank, Washington, DC.
- Robert, F. (2013): Heads, you win. Tails, you win, too. *The New York Times*, 5. Januar. <https://www.nytimes.com/2013/01/06/business/pigovian-taxes-may-offer-economic-hope.html>
- Rousseau, J.J. (1762): *Social Contract or Principles of Political Right*



der die Leistung verbessert, wird eingetauscht werden müssen gegen mehr Freizeit, damit eine nachhaltige Gesellschaft exzessive Produktion und damit Abfälle vermeiden kann.

#### 4. Fazit

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Gesellschaften so etwas wie eine neue Aufklärung brauchen, um eine nachhaltige Wirtschaftsordnung aufzubauen und um die Rolle und den Zweck der Menschheit neu zu definieren. Es wird längere Zeit dauern, die Implikationen einer „Wirtschaft im

Gleichgewicht“ vernünftig zu durchdenken. Es werden ausführliche Debatten und eine Kombination von Ideen darüber nötig sein, wie eine bessere Welt beschaffen sein muss und wie Gesellschaften diese konstruieren können. Dies wird ein Umdenken erforderlich machen, eine Veränderung des menschlichen Wertesystems, nicht nur einen Wandel in der Wirtschaftsordnung und in den Ideen von Fortschritt und Wohlstand. Die Menschheit wird alles radikal überdenken müssen, was sie bisher als normal angesehen hat, wenn sie eine Gesellschaft begründen will, die überdauern soll. Allzu lange haben sich nur wenige Menschen mit diesen Herausforderungen befasst;

#### KURZBIOGRAPHIE

**Graeme Maxton (\*1960)** ist Ökonom und Autor. Von 2014 bis 2018 war er Generalsekretär des Club of Rome und ist dessen Vollmitglied. Er ist Co-Autor des Werkes *Reinventing Prosperity*, das als Report to the Club of Rome 2016 vorgelegt wurde, gemeinsam mit Jorgen Randers verfasst. Sein jüngstes Werk, *Change! Warum wir eine radikale Wende brauchen*, ist bei Komplet Media im Oktober 2018 erschienen.

die Gesellschaften werden Kapazitäten schaffen müssen, um das aufzugreifen und das erforderliche nachzuholen.



# Steuerpolitik und soziale Ungleichheit

## Analyse und Reformvorschläge



Andreas Fisch

„Im Eigentum gerinnt die Ungleichheit der freigesetzten Gesellschaft zur Materie und wird Ausgangspunkt neuer Ungleichheiten. Stellt man dies unter Sicherung von dessen unbegrenzter Akkumulation sakrosankt, besteht die Gefahr, daß sich die Ungleichheit ungezügelt potenzieren kann und sich darüber die freiheitliche Rechtsordnung selbst aufhebt“. So formulierte es der Verfassungsrichter Wolfgang-Ernst Böckenförde<sup>1</sup>, fast 20 Jahre

### Der Einfluss der Steuer- und Abgabepolitik auf das Markteinkommen

Es darf hinterfragt werden, ob denn die Steuerpolitik der angemessene Ort ist, um gesellschaftlich wünschenswerte Ziele wie faire Markteinkommen, Chancengleichheit, eine nur moderate Ungleichheit usw. zu erreichen. Tatsächlich sind die Ursachen für sich verändernde soziale Ungleichheiten bei materiell ärmeren und wohlhabenderen Haushalten vielfältig. Sie werden in drei Gruppen eingeteilt:

Die soziale Ungleichheit in Deutschland ist beim Haushaltsnettoeinkommen zwar gering, beim Markteinkommen vor Steuern und Transfers sowie beim Vermögen jedoch auffallend hoch. Das Markteinkommen wird indirekt beeinflusst durch exorbitant hohe Erbschaften. Die Steuerbeiträge des obersten Zehntels der Einkommensbezieher entsprechen nicht ihrem Anteil am Gesamteinkommen. Personen mit außerordentlich hohem Wohlstand können sich deutlich stärker politisches Gehör verschaffen und darüber eigene Privilegien schützen. Der Autor schlägt konkrete Reformen vor, um Ungerechtigkeiten bei der Verteilung von Steuerbeiträgen und Sozialabgaben zu beheben und so die soziale Ungleichheit abzumildern. Konkret gilt es, ungerechtfertigte Steuerprivilegien für das oberste Zehntel abzuschaffen und im Gegenzug geringe und mittlere Einkommen zu entlasten. Dazu gehört auch ein Umdenken bei staatlichen Zuwendungen über steuerliche Freibeträge.

später auch die Verfassungsrichter(in) Reinhard Gaier, Johannes Masing und Susanne Baer. Im Spannungsfeld zwischen Finanz-, Sozial- und Gesellschaftspolitik möchte dieser Beitrag einige Weichenstellungen für den gesellschaftlichen Zusammenhalt herausarbeiten. Im Vordergrund stehen die auffälligen sozialen Ungleichheiten beim Vermögen und beim Markteinkommen in Deutschland.

dige und Unternehmer zählen. Diese Aspekte beeinflussen als Ursachen 60 bis 80% der sozialen Ungleichheiten in Deutschland (Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. u. a., 127).

2. Die zweite Gruppe der *haushaltsbezogenen Veränderungen* umfassen private Entscheidungen, gesellschaftliche und demografische Entwicklungen: die Alterung der Gesellschaft, der Trend zu 1- und 2-Personen-Haushalten, ein verändertes, einkommenshomogenes Heiratsverhalten und die Entscheidung für oder gegen Kinder (Peichl u. a. 2009). Haushaltsbezogene Ursachen tragen zu 24,5% vor Steuern und Transfers zu sozialen Ungleichheiten bei und zu 5,1% nach Steuern und Transfers. Schon jetzt werden also private Entscheidungen, gesellschaftliche und demografische Entwicklungen staatlich ausgeglichen, vor allem zu Gunsten von Personen im Ruhestand.

3. *Veränderungen beim Steuer-, Sozialabgaben- und Transfersystem* und

1. *Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt* haben die wichtigste Bedeutung und zwar deshalb, weil das Erwerbseinkommen die wichtigste Einkommensquelle für die meisten Haushalte darstellt, vor allem durch die Umstände, (keine) Arbeit zu haben. Auf die Ungleichheit wirkt aber auch die Lohnspreizung zwischen Niedriglohneempfängern, Mittelschicht und Spitzenverdienern, wozu viele Selbststän-

<sup>1</sup> Böckenförde 1995: Abschnitt II.4 im Beschlusstext des BVerfG.



die Be- und Entlastung von Einkommen aus Erwerbsarbeit, Kapital und Erbschaften werden zu 20 bis 30% als relevant für den Anstieg der Ungleichheit angesehen.

Angesichts dieser Gewichtung verwundern die Stimmen nicht, die die Verantwortung für die ungleiche Verteilung jeweils in einer der anderen Sphäre sehen:

- Gewerkschaften können behaupten, Arbeitsmarktpolitik verfolge nur das Ziel, faire Löhne und Arbeitsbedingungen auszuhandeln, weiter gehende Verteilungsfragen gehörten in die Steuerpolitik.
- Spiegelbildlich können Steuerpolitiker/innen sich auf den Standpunkt stellen, ihre Funktion diene allein fiskalischen Zwecken; die Verteilungspolitik sei ausschließlich im Markt zu verorten.

Eine solche Ignoranz gegenüber den Möglichkeiten im je eigenen Wirkungsbereich würde die Verteilungspolitik als gesellschaftlich dringendes Anliegen am Ende ortlos machen. Gegenüber diesen Positionen sehe ich in der Achtbarkeit für die sozialen Verhältnisse eine wichtige gesellschaftliche Aufgabe, die auch die Einrichtung eines *Sachverständigenrats für die soziale Entwicklung* (wie bei den „Fünf Wirtschaftsweisen“) verdient hätte (Fisch 2016a). Daher sind *alle* Mechanismen und Institutionen, die auf ungerechtfertigte Ursachen zurückgeführt werden können und die zu unerwünschten Ergebnissen führen, auf potenzielle Verbesserungen hin zu befragen. Die politisch schwierig zu erreichenden, oft geringen Fortschritte bei der Reduzierung von sozialen Ungleichheiten (etwa Senkungen des Gini-Koeffizienten) rechtfertigen *vielfältige* Ansatzpunkte, also auch im Bereich der Steuerpolitik, selbst wenn der Arbeitsmarkt eine erheblich größere Wirkung auf die Verursachung von Gleichheit oder Ungleichheit im Land ausübt. Um soziale Ungleichheiten abzumildern, sind daher Maßnahmen auf allen drei Ebenen notwendig:

1. Zugang zu Arbeit für möglichst viele bei angemessenen Löhnen usw.
2. Beachtung der Aufteilung von Belastung durch Steuerbeiträge zwischen Kinderlosen und Familien, besonders Alleinerziehenden, Maßnahmen gegen Altersarmut usw.
3. Steuer- und Sozialabgaben; dabei ist zu beachten, dass diese auch einen indirekten Einfluss auf die Verteilung von Markteinkommen und einen erheblichen Einfluss auf das Nettoeinkommen haben.

Andere Kritiker wenden nämlich ein, dass die Ungleichheit in Deutschland – vor allem im weltweiten Vergleich und *nach* Steuern und Abgaben sowie *nach* Erhalt von Transferleistungen – gering ist. Der sogenannte Ginikoeffizient beträgt 0,29 (für das Jahr 2013), bei 0 wäre vollkommene Gleichverteilung erreicht. Das ist unbestritten so. Allerdings wird selten benannt, dass der größte ungleichheitsmindernde Umverteilungsposten das Sozialversicherungssystem ist. Vor allem wirkt hier das Ren-



Bei der Umverteilung durch das Sozialversicherungssystem bleiben die besonders hohen Einkommen und der Vermögensbesitz unangetastet

tenversicherungssystem zu Gunsten der Ruheständler/innen. Dessen Anteil an der Minderung sozialer Ungleichheit macht mehr als die Hälfte der erreichten Minderung aus (Bach u. a. 2015). Abgemildert wird damit jedoch nur die Ungleichheit beim Nettoeinkommen. Die für ein Industrieland auffällig ungleichen Verhältnisse in Deutschland bei den Markteinkommen (Gini 0,50) und beim Vermögensbesitz (Gini 0,79; bei 1 würde eine Person alles besitzen) bleiben unangetastet.

Folgende Argumente sprechen meines Erachtens dafür, diese, unsere Verhältnisse genau zu analysieren:

- Leistungsferne, ungerechtfertigte und polarisierende Elemente im Steuer- und Abgabensystem belasten geringe und mittlere Markteinkommen über Gebühr, während nicht zu rechtfertigende Privilegien für Bezieher höchster Einkommen deren Beiträge zum Gemeinwesen absenken.
- Gering besteuerte Erbschaften wirken indirekt auf das erzielte Markteinkommen ein. Exorbitanter Reichtum verdankt sich (in Deutschland) nämlich Erbschaften, die zudem die Voraussetzungen zu Selbstständigkeit und Unternehmertum schenken – mit beiden werden generell höhere Markteinkommen erzielt. Zusätzlich beeinflussen Erbschaften das Markteinkommen durch geerbte Mietshäuser, Aktienbesitz, Gewinnbeteiligungen usw., deren finanzielle Zuflüsse für eine starke Vermögensbildung entscheidend sind und über das selbst erwirtschaftete Markteinkommen weit hinaus gehen.
- Dem Staat obliegt der Auftrag, jedem Bürger und jeder Bürgerin den prinzipiell gleichen politischen Einfluss mit Stimme und Zugang zu politischen Ämtern zu bewahren. Extrem polarisierte Vermögensverhältnisse können diese Gleichheit zerstören.

Vor diesem Hintergrund muss man die Position mancher Kritiker, der Staat habe sich einer Verteilungspolitik zu enthalten und diese allein dem Markt zu überlassen, als naiv bewerten. Wie viel Vermögensanhäufung möglich ist, bestimmt auch die Erbschafts- und jede andere Steuer mit. Zudem setzt jedes Wirtschafts- und Abgabensystem Anreize – ob sie nun gezielt eingesetzt oder als Nebenfolge veränderter Umstände hingenommen werden. Jedes System honoriert bestimmte Leistungen und missachtet andere Arbeitsformen, privilegiert die eine oder andere Gruppe. Viel angemessener wäre es, wenn eine Gesellschaft die Auswirkungen des bestehenden Arrangements



von Institutionen regelmäßig darauf hin überprüft, ob es für die wirtschaftliche Entwicklung, den gesellschaftlichen Zusammenhalt oder das Erreichen anderer Ziele hilfreich ist. Doch welche Ziele können als gesellschaftlich wünschenswert plausibel gemacht werden, um in demokratischen Abstimmungen gewählt zu werden?

## Sozialethische Reflexionen

*Historisch* erwirkte das Interesse am sozialen Frieden und am gesellschaftlichen Zusammenhalt Instrumente eines gewissen gesellschaftlichen Ausgleichs (Bismarcks Reformen, Sozialpolitik, Länderfinanzausgleich, Grundgesetz Art. 72 (2) zu gleichwertigen Lebensverhältnissen). Alle Maßnahmen gehen über eine humanitär und von der Menschenwürde motivierte Armutsbekämpfung hinaus.

*Gesellschaftlich* gilt für eine Leistungsgesellschaft, dass ein gewisser Grad an Ungleichheit ein Ansporn zu persönlicher Leistung sein kann. Ein zu hoher Grad an Ungleichheit mindert den Leistungsansporn. Das ist der Fall, wenn exorbitante Vermögen und Markteinkommen sich eben nicht persönlicher Leistung verdanken, sondern anderen Ursachen zuschreiben sind. Zu diesen anderen Ursachen zählen

- sehr große Erbschaften (zusammenfassend Fisch 2016) und
- die inhärente Tendenz kapitalistischer Systeme, dass Kapitaleinkommen stärker wachsen als Erwerbseinkommen (Piketty), aber auch
- die Zugehörigkeit zu Netzwerken und Einflussmöglichkeiten, die Bürgern und Bürgerinnen jenseits des Großbürgertums verwehrt bleibt (Hartmann 2013), sowie möglicherweise auch
- eine teilweise vermeidbare Umverteilung beim Sprung von Markt- zu Nettoeinkommen, wenn die Ungerechtigkeiten in den Rahmenbedingungen beim Erwirtschaften des Einkommens am Markt liegen.

Erbschaften und Kapitalerträge sind im Vergleich zur „eigenen Hände Arbeit“ deshalb so überaus „profitabel“, weil auf diese Einkünfte gar keine bzw. sehr viel geringere Steuern und Sozialabgaben anfallen als auf das laufende, für den Lebensunterhalt (der Familie) substanzielle Arbeitseinkommen.

*Philosophisch* herrscht Einmütigkeit darin, politische Gleichheit bei Wahlen und in der (vor)politischen Meinungsbildung als absolut erforderlich und schützenswert anzuerkennen (Walzer). In anderen Sphären wird Gleichheit zunehmend als *Chancengleichheit* konkretisiert. Chancengleichheit wiederum berührt vorrangig die Sozialpolitik und das Bildungssystem, zunehmend wird auch die Bedeutung der vorschulischen Bildung in Kindertagesstätten erkannt



## Bildungschancen sind in Deutschland überdurchschnittlich stark abhängig von der sozialen Herkunft

und einbezogen. Da Chancengleichheit jedoch nicht alleine über staatlich regulierbare Institutionen, sondern zusätzlich fundamental über Familien, Netzwerke, Wirtschaftsverbände, Herkunft und anderes beeinflusst wird, ist die staatliche Einflussnahme stets begrenzt. Ländervergleiche demonstrieren allerdings eindrucksvoll, dass die starke Abhängigkeit der Bildungschancen in Deutschland von der jeweiligen sozialen Herkunft (Braun/Stuhler) nicht zwangsläufig oder naturgegeben ist. Bildungsinstitutionen könnten in deutschen Bundesländern so (um)gestaltet werden, dass gegenüber den Faktoren Herkunft und Stand viel mehr Raum zur Entfaltung von individuellen Talenten und Anlagen zugestanden wird. Das Potenzial hierfür, das zeigen vergleichende Studien, ist in Deutschland nicht ausgeschöpft. Weitere Faktoren hierbei sind die ungleichen Startbedingungen von Kindern mit einem wohlhabenden Elternhaus und kaum besteuerten Erbschaften. Gerechtere Startchancen könnten

etwa dadurch geschaffen werden, dass jeder mit Erreichen der Volljährigkeit eine gleiche Kapitalausstattung erhält (Atkinson, 219–222), ein staatlich zu zahlendes Mindesterbe für alle. Dieses „Erbe für alle“ wäre zweckgebunden an Investitionen: Finanzierung der Selbstständigkeit (Existenzgründungen), von Studien- und Ausbildungskosten, bei einer weiter entlegenen Arbeits- oder Ausbildungsstelle für Anfahrt oder Wohnung, als Anzahlung auf Wohneigentum usw.

*Sozialethisch* liegt diesem Beitrag ein Konzept von Steuergerechtigkeit zugrunde, das neben der Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben aus drei wesentlichen Prinzipien für ein gerechtfertigtes Steuersystem abgeleitet und begründet wird, nämlich Leistungsfähigkeitsprinzip, Sozialstaatsprinzip, demokratische Gleichheit. Ergänzend kommen weitere Kriterien hinzu: freiheitsschonend, verdienstgerecht, ohne ungerechtfertigte Privilegien. Folgende Thesen fassen das Konzept zusammen (nach Fisch 2016, 7–29):

- Der Staat muss das für ihn und seine Aufgaben Notwendige an Steuern erheben. Die Höhe der notwendigen Staatsausgaben ist abhängig von seinen Aufgaben als Sozialstaat und kann nur im Hinblick auf das Gemeinwohl bestimmt werden. Die Höhe der Steuern soll jedoch um der Freiheit seiner Bürger/innen willen auf das Notwendige beschränkt bleiben.
- Die Steuerhöhe soll nach der Leistungsfähigkeit bemessen werden. Alle Einkunftsarten und Vermögensphasen (Vermögenszugang, Vermögensverwendung, ruhendes Vermögen) eines Haushalts bestimmen zusammen den Umfang der Leistungsfähigkeit.
- Sehr hohe ruhende Vermögen stellen eine besondere Leistungsfähigkeit dar. Die Einkommensarten Kapitalerträge und Erbschaften zeichnen sich als fundierte Einkommen prinzipiell dafür aus, im Vergleich



zum Erwerbseinkommen höher besteuert zu werden, weil sie die Option zur Arbeitsaufnahme unangetastet lassen.

- Vom Leistungsfähigkeitsprinzip wird abgewichen, wenn nicht zu rechtfertigende Steuervergünstigungen in die Bemessungsgrundlage integriert werden, diese also schon vor der Besteuerung die Höhe des zu versteuernden Vermögens(zugangs) mindern.
- Die höhere und progressiv steigende Besteuerung von besonders Leistungsfähigen ist auch gemeinwohlorientiert begründet als Preis gesellschaftlichen Friedens. Dieser lässt sich mit der Existenz sehr polarisierter sozialer Ungleichheit nicht vereinbaren, das macht eine gewisse Umverteilung erforderlich. Zu vermeiden sind zudem Steuerelemente, die soziale Ungleichheiten verstärken.
- Sehr große finanzielle Vermögen verschaffen ihren Besitzer(inne)n Möglichkeiten, unverhältnismäßigen Einfluss auf die Politik und die öffentliche Meinung zu nehmen. Eine besonders intensive Belastung extrem Leistungsfähiger durch entpolarisierend wirkende Steuern rechtfertigt sich mit dem Schutz der Demokratie und der prinzipiell gleichen Einflussmöglichkeit auf die Politik und die öffentliche Meinung.
- Steuerpolitische Rahmenbedingungen sollen unternehmerische Initiativen unterstützen und es Unternehmen erleichtern, Arbeitsplätze zu schaffen, weil die Erwerbsarbeit weiterhin zentral für die Erwirtschaftung des Lebensunterhalts ist. Steuerverschonung ist vorrangig zum Empfang von Sozialleistungen, um Menschen, die auf finanzielle Transfers angewiesen sind, nicht zu entmündigen. In diesem Sinne sollen steuerpolitische Rahmenbedingungen dafür sorgen, dass vor allem untere Lohngruppen nur mäßig mit Steuern und Sozialabgaben belastet werden.

- Die Besteuerung beim Vermögenszugang soll dem Verdienstprinzip entsprechen, indem nach der Besteuerung Spreizungen der Vermögensverhältnisse entsprechend des eigenen Verdienstes belassen bleiben und nicht auf ein gleiches Niveau eingeebnet sind. Anteile an exorbitantem Vermögensbesitz, die sich nicht eigener Arbeit verdanken, lassen sich nicht auf dieselbe Weise vor einer Besteuerung, die Vermögensunterschiede abflacht, abschirmen.
- Steuerverschonungen müssen gerechtfertigt werden. Sozialstaatsprinzip und Gemeinwohlorientierung können „lenkende“ Ausnahmen vom Leistungsfähigkeitsprinzip rechtfertigen, wenn diese
  - erstens mit sachgerechtem Grund erfolgen,
  - zweitens wenn die Privilegierung oder Belastung bestimmter Gruppen zusätzlich als notwendig und verhältnismäßig für das Errei-

chen eines Gemeinwohlzwecks bestimmt wird und

- drittens wenn damit überwiegend Vorteile für die Allgemeinheit und benachteiligte Gruppen realisiert werden.

Dagegen sind unsachlich begründete Steuerverschonungen ethisch gesehen ungerechtfertigte Privilegien, die abzuschaffen sind. Sie müssen durch eine weitgehende Transparenz demokratisch überprüfbar bleiben.

Diese sozialetischen Orientierungen helfen, angemessene Reformelemente zu identifizieren. Das Anliegen ist die Verwirklichung von Steuergerechtigkeit, wenn nicht gar politischer Gleichheit. Beiden Anliegen kann die Neujustierung der Steuerbeiträge und ihrer Verteilung dienen. Denn mit der Frage nach der Legitimation steuerlicher Umverteilung „fragt man letztlich danach, wie eine gute soziale Ordnung aussehen soll“ (Osterloh-Konrad, 319).

## *Schnittmengen von ungerechten Ungleichheiten und Ungerechtigkeiten bei der Besteuerung*

Schon die typische Art der Darstellung von Steuerbeiträgen in Studien und Tageszeitungen im Stil „Die reichsten zehn Prozent der Steuerpflichtigen haben 59 Prozent zur Einkommensteuer beigetragen!“ suggeriert fragwürdige Maßstäbe: Die *Personenanzahl* wird mit dem von ihnen gezahlten *Anteil an einer Steuerart* ins Verhältnis gesetzt. Angemessener ist es, den *Anteil am Gesamteinkommen* mit dem *Anteil am Gesamtsteueraufkommen* ins Verhältnis zu setzen, wie es zusammenfassend in Tabelle 1 dargestellt wird.

Die Sozialabgaben bei dieser Übersicht einzubeziehen, ist meines Erachtens zwingend, weil sie eine Zwangsabgabe darstellen. In anderen Ländern und auch bei der OECD kommt ihnen eine Funktion zu, die ansonsten den Steuern inne wohnt. Selbst in Deutschland werden Versicherungsleistungen

wie die Rente durch steuerliche Zuschüsse finanziert. Die Einzahlungen ziehen zudem nicht immer eine nach Einzahlungshöhe abgestufte (äquivalente) Versicherungsleistung nach sich, so etwa bei der Krankenversicherung.

Die Darstellung in Dezilen, die entsprechend ihrem (gewichteten) Anteil am Haushaltsbruttoeinkommen eingeteilt sind (Tabelle 1), zeigt, dass das 6. Dezil in etwa den gleichen proportionalen Anteil an Steuern beiträgt, wie es seinem Anteil am Haushaltsbruttoeinkommen entspricht. Die unteren fünf Dezile leisten einen geringeren proportionalen Beitrag. Insgesamt steigt dieses Verhältnis kontinuierlich bis zum 9. Dezil an, wie es einer sehr sanft progressiv steigenden Besteuerung entspricht. Das 10. Dezil steht dagegen wider Erwarten an 7. Stelle in der Rangfolge beim



	Anteil am Haushaltsbruttoeinkommen (in %)	Anteil an Steuern und Sozialbeiträgen (in %)	Quotient	Rangfolge	Abstand zum vorherigen Dezil	Anmerkungen
1. Dezil	2,5	1,6	0,64	(1.)	–	
2. Dezil	3,7	2,7	0,73	(2.)	0,09	
3. Dezil	4,9	3,9	0,80	(3.)	0,07	
4. Dezil	5,7	5,0	0,88	(4.)	0,08	
5. Dezil	7,0	6,3	0,90	(5.)	0,02	bis zum 6. Dezil: Quotient <1 = mehr Netto!
6. Dezil	8,0	7,9	0,99	(6.)	0,09	
7. Dezil	9,7	10,1	1,04	(8.)	0,05	
8. Dezil	11,7	13,0	1,11	(9.)	0,06	ab hier: größerer Finanzierungsbeitrag!
9. Dezil	14,5	16,6	1,14	(10.)	0,03	
10. Dezil	32,1	32,8	1,02	(7.)	–0,12	Progression umkehrend

Tabelle 1: Darstellung in Zehntelgruppen (Dezilen): Anteil am Gesamtbruttoeinkommen/Anteil am Gesamtsteuerbeitrag inkl. Sozialabgaben mit Quotient, Rangfolge der Progression und Anmerkungen (Daten von Bach u. a. 2016, 61; teilweise eigene Berechnungen)

	Anteil am Haushaltsbruttoeinkommen (in %)	Anteil an Steuern und Sozialbeiträgen (in %)	Quotient	Rangfolge	Abstand zum vorherigen Dezil	Anmerkungen
90. bis 99. Perzentil	22,2	23,3	1,05	(8.–9.)	–0,09	
99,0 bis 99,9%	5,6	5,5	0,98	(5.–6.)	–0,16	stärker umkehrend, <1, d. h. nicht progressiv, nicht einmal proportional
Top 0,1%	4,3	4	0,93	(5.–6.)	–0,21	

Tabelle 2: Darstellung zum obersten Einkommensdezil: Anteil am Gesamtbruttoeinkommen/Anteil am Gesamtsteuerbeitrag inkl. Sozialabgaben mit Quotient, Rangfolge der Progression und Anmerkungen (Daten von Bach u. a. 2016, 61; teilweise eigene Berechnungen)

Verhältnis Anteil am Gesamtbruttoeinkommen zum Anteil am Gesamtsteueraufkommen. Das bedeutet, dass dieses Dezil einen geringeren Anteil am Gesamtsteueraufkommen beiträgt als es seinem Anteil am Gesamteinkommen entspricht. Untergliedert man die obersten 10% (Tabelle 2), so erweist sich, dass das oberste Prozent zwischen Rang 5 und 6 abrutscht. Das ist knapp der Bereich, in dem unterproportional, ganz zu schweigen von Progression, netto mehr eingenommen wird, als es dem Anteil am Gesamteinkommen entsprechen würde.

Dazu passen die Veränderungen durch die Steuerpolitik der letzten

Jahrzehnte: Die unteren Dezile wurden seit 1998 durch die wechselnden Regierungskoalitionen insgesamt mit 5,4% ihres Haushaltsbruttoeinkommens an Steuern und Sozialabgaben mehr belastet, während das 10. Dezil um 2,3% und das oberste Perzentil um knapp 5% entlastet worden sind (Bach u. a. 2016, 92–95). Es hat folglich eine bemerkenswerte, politisch herbeigeführte Umverteilung zu Gunsten von Unternehmens- und Vermögenseinkommen gegeben, die die steuerliche


Belastung von Arbeitseinkommen erhöht hat. Ähnlich verhält es sich bei der Erbschaftssteuer, die vor der Reform 2009 leicht progressiv mit steigendem Wert des Geerbten angestiegen ist, während heute für die höchsten Erbschaften die geringste Erbschaftssteuer fällig wird.<sup>2</sup> Daran hat auch die „einkommensneutrale“ Reform von 2016 nichts geändert.

Diese Gesamtschau muss ergänzt werden durch einen Blick auf die einzelnen Steuerarten, die zu diesem Er-

<sup>2</sup> So zahlten Erben mit Erbschaften von einem Wert bis 50.000 € 2013 5,0–7,4% Erbschaftssteuer, von 50.000 bis 300.000 € 12–14,5%, während Erben mit Erbschaften von 10 Millionen bis über 20 Millionen €, darunter vor allem Unternehmen und Aktienbesitz, 2,9 bzw. 4,3% Erbschaftssteuer beigetragen haben, vgl. Bach 2015, 117.

gebnis geführt haben. Die offenkundigsten Defizite bei der Besteuerung der oberen 10%, besonders der Top 1%, die diesen ungerechtfertigte Privilegien verschaffen, sind (umfassender in: Fisch 2016, Fisch 2017):

- absinkende Progression in der Gesamtsteuerbelastung im oberen Dezil,
- Deckelung von Sozialversicherungsabgaben,
- Deckelung der Besteuerung von typischen Einkünften des oberen Dezils (Kapitalabgeltungssteuer, Gewinnbeteiligungen, ...),
- gravierende Mängel bei der Erbschaftssteuer, besonders in Bezug auf Firmenvermögen, das sich überwiegend im Besitz des obersten Dezils befindet und
- niedriger Spitzensteuersatz, deutlich unterhalb des Spitzensteuersatzes von 53%, der 1996 ein Argument zur Aussetzung der Vermögenssteuer war.

 Die Gerechtigkeitsdefizite bei der Besteuerung der oberen Vermögen und Einkommen sollten durch eine Neuverteilung der Belastungen korrigiert werden

Die dahinter stehenden politischen Versäumnisse oder gar die bewusste Privilegierung Steuerpflichtiger, die die dort vorhandene Leistungsfähigkeit ignoriert, liefern Gründe und Ansatzpunkte zu Reformen. Diese Reformen können die Verteilung der Lasten korrigieren und Mittel zur Steuerentlastungen geringer und mittlerer Einkommen beim Faktor „Arbeit“ verschaffen. So kann die Ungleichheit bei den Nettolöhnen verringert werden. Dies trägt zur Entpolarisierung bei.

Angemessene Maßnahmen, die überwiegend die oberen 10%, aber verhältnismäßig nach ihrer Leistungsfähigkeit besteuern, könnten aus diesen Vorschlägen (in Auswahl) gesellschaftlich und politisch ausgewählt werden:

- Abschaffung von ungerechtfertigten Privilegien bei der Bemessungsgrundlage des Einkommens, Überprüfung und ggf. Streichung von Steuerbefreiungen und Subventionen,
- solidarische Reform der Sozialversicherungen,
- zukünftige Anpassung des Spitzensteuersatzes, je nach Entwicklung sozialer Ungleichheit („Rising-Tide Tax System“),
- umfassende Neuregelung der Erbschaftssteuer,
- Abschaffung der verminderten Kapitalsteuer zu Gunsten einer Besteuerung nach dem individuellen Einkommenssteuersatz und
- hilfweise erneute Inkraftsetzung der ausgesetzten Vermögenssteuer.

Komplementäre Maßnahmen, um den Faktor Arbeit, kleine und mittelständische Unternehmen, die unteren Einkommensgruppen und den Mittelstand, der in den Dezilen 7 bis 9 verhältnismäßig viel zu Staatsfinanzierung beiträgt, zu entlasten, könnten sein (in Auswahl):

## Weitere Verbindungen von Steuer- und Sozialpolitik

Die Verteilung der Steuerbeiträge verschiedener Personengruppen und Haushaltstypen lässt sich spezifischer untersuchen. Einige Anhaltspunkte, die gerechtere Lösungen herausfordern und zugleich auf die soziale Ungleichheit beim Markteinkommen einwirken würden, können hier nur knapp skizziert werden.

Eine Reihe von Zuwendungen wird über steuerliche Freistellungen gewährt. Freistellungen bei den Steuerbeiträgen haben jedoch systemimmanent zur Folge, dass die staatliche Unterstützung desto höher ausfällt, je höher das Einkommen und der progressive Einkommenssteuersatz liegt. Der übliche Einwand, so sei das eben bei

- Abbau des sogenannten „Mittelstandsbauchs“ bei der Einkommenssteuer,
- Anhebung der Einkommenshöhe für den Spitzensteuersatz auf das Doppelte des Medianeinkommens (75.000 € bzw. 90.000 €),
- neue Unternehmenssteuer bei Abschaffung der Gewerbe- und Körperschaftssteuer,
- regelmäßiger Inflationsausgleich für die Eckwerte der Einkommensbesteuerung (durch Abschaffung der „Kalten Progression“) und frühzeitig für monetäre Sozialtransfers,
- Senkung des Einkommensteuereingangstarifs, bei linearer Steigerung bis zum Spitzensteuersatz und
- Senkung des Umsatzsteuersatzes.

Die Steuerentlastungen könnten durch die Abschaffung ungerechtfertigter Privilegien und zum Teil aus dem derzeitigen Steuerüberschuss finanziert werden. Die soziale Ungleichheit würde durch eine Auswahl aus diesen Maßnahmen zumindest gemindert, vor allem ungerechtfertigte Privilegien abgeschafft und eine angemessene steuerliche Belastung der Leistungsfähigsten eingeführt.

einer progressiven Besteuerung, zerfällt, wenn die vorhandenen Alternativen erwogen werden, wie sie in anderen Ländern praktiziert werden:

- Das Kindergeld könnte alternativ als Festbetrag für alle Eltern den Freistellungsbetrag äquivalent ersetzen. Vergibt man ihn sogar, wie beim Elterngeld, unter der Maßgabe der Versteuerung, so haben diejenigen, die ihn am wenigsten benötigen, die höheren Abzüge.
- Beim Ehegattensplitting sparen vor allem Paare mit einem exorbitant hohen Einzelverdiener-Einkommen, unabhängig von der Kinderzahl. So kommt es, dass Ehepaare mit einem Jahresbruttoeinkommen von

10.000 € wenige Hundert Euro als Steuerersparnis erhalten, während Ehepaare mit einem Jahresbruttoeinkommen jenseits der 200.000 € netto eine Ersparnis erhalten, die das Jahresbruttoeinkommen der Vergleichsgruppe übersteigt. Würde ein Realsplitting die Abzugsfähigkeit auf das zum Lebensunterhalt Notwendige (nach der Düsseldorfer Tabelle) beschränken, würde die Achtung vor der Unterhaltspflicht zwischen Eheleuten und dieses Privileg von Ehen gewahrt bleiben, aber der Steuervorteil nur bis zu diesem Niveau gewährt. Denn einsichtiger als die Fiktion eines geteilten Einkommens ist der zur Versorgung notwendige Aufwand zu berechnen (Tipke 2003, 817). Die durch das Ehegattensplitting in der geltenden Form bewirkte Verschärfung der Ungleichheit würde zurückgenommen (vgl. Peichl u. a. 2017).

- Zählt man die Transferleistungen Arbeitslosengeld II, Wohngeld und den Kinderzuschlag zum Haushaltseinkommen dazu, weil sie bei den Entscheidungen von Geringverdienern über Arbeitsaufnahme und Erhöhung der Arbeitszeit eine substantielle Rolle spielen, so erleben Geringverdiener/innen sprunghaft 60% bis zu über 130% an Abzügen bzw. wegfallenden Transfers. Würde

man die drei Transferleistungen zu einer universalen Transferleistung integrieren, könnte eine Transferentzugsrate von konstant 60% beschlossen werden, um so die Sprünge mit hohen Abzügen zu vermeiden, die von der Aufnahme eines formellen Beschäftigungsverhältnisses bzw. vor der Erweiterung des Beschäftigungsumfangs abschrecken (Peichl u. a. 2017). Diese Entzugsrate könnte zugleich als Maßstab für den Spitzensteuersatz dienen, damit die Abzüge bei den Geringverdienern nicht höher liegen als bei den Spitzenverdienern (Atkinson, 231–249). Der Spitzensteuersatz dürfte freilich erst bei viel höheren Einkommen (75.000 bzw. 90.000 €) greifen und nicht so mittelstandsnah wie derzeit (vgl. Fisch 2017, 71–72).

Andere Reformvorschläge betreffen die Vermeidung von Altersarmut, können hier aber nicht ausgeführt werden. Die ausgewählten Einblicke möchten verdeutlichen, dass es nicht um Umverteilung in einem bisweilen ideologischen Verständnis geht. Es geht darum, gewachsene Privilegien und überkommene Selbstverständlichkeiten zu überprüfen und die bestehende Anreizwirkung des jetzigen Institutionengefüges zu überdenken, um soziale Ungleichheiten zu verringern.

derhall in der Politik, weil keine Wählerstimmen zu erwarten sind. Das verstärkt die Politikverdrossenheit, in der Folge machen diese Gruppen noch weniger von ihrem Wahlrecht Gebrauch. Es kommt zur Abwärtsspirale (Schäfer u. a., 73–90). Trotz „systematische(n) Verzerrung politischer Entscheidungen zugunsten ressourcenstarker Wählergruppen“ (Brugger/Reichert, 305) betrifft dieses Phänomen den unteren Pol sozialer Ungleichheit, würde also die höhere Besteuerung von hohem Reichtum nicht ohne weitere Reflexion begründen.

Zur weiteren Reflexion gehört, dass sehr wohlhabende Familien, Unternehmensverbände und Konzerne aufgrund ihrer wirtschaftlichen Position und ihrer finanziellen Möglichkeiten einen größeren Einfluss auf die öffentliche Meinung und die Politik ausüben können. In einer Demokratie ist es eine bedenkliche Machtkonzentration gegenüber der Mehrheit, wenn der Einfluss Weniger signifikant höher ist. Der



Die Indizien für einen übermäßigen politischen Einfluss der Geld- und Machteliten sind unübersehbar

Elitenforscher Michael Hartmann unterscheidet Geld- und Macht-Eliten. Geld-Eliten, wie einzelne Fußballprofis, sind zwar millionenschwer, aber meist ohne Ambitionen, politisch Einfluss zu nehmen. Macht-Eliten nehmen tatsächlich Einfluss (Hartmann 2018). Ob die *potenzielle* Macht zu einem demokratische Standards unterlaufenden höheren Einfluss bereits die grundsätzliche politische Gleichheit gefährdet, hängt auch von der Wirkung des Drohpotenzials auf politische Entscheidungen ab. Eine weitere Differenzierung von Macht-Eliten hat auch nicht-monetäre Einflussmöglichkeiten zu berücksichtigen, etwa familiäre und andere Netzwerke, gegenseitig gewährte Gefälligkeiten (die wiederum Vermögen zu deren Gewährung vorausset-

## *Die Steuerpolitik als Instrument zur Bewahrung politischer Gleichheit?*

Hohes Geldvermögen verleiht wirtschaftliche und politische Macht, verstärkt entscheidend die ohnehin dominierende Rolle der Herkunft beim beruflichen Erfolg und hilft, einen hohen Status zu bewahren, statt die gesellschaftlichen Hierarchien dynamisch in Fluss zu halten. Diese Argumentation braucht den eindeutigen Nachweis, dass der Einfluss von wohlhabenden Gruppen Gesetze herbeiführt oder konserviert, wenn ihnen dies per-

sönliche, familiäre und unternehmerische Begünstigungen verschafft, Vorteile verstärkt oder Privilegien fortbestehen lässt.

Ein gut belegtes Phänomen ist die mangelnde politische Beteiligung finanziell schlechter gestellter Gruppen am unteren Ende sozialer Ungleichheiten. Dieser Fakt ist alarmierend, gerade in seiner sich verstärkenden Dynamik: Die Interessen dieser wahlmüden Bevölkerungsteile finden weniger Wi-



zen!), politische und vor allem unternehmerische Macht (die in Deutschland wiederum eng mit meist geerbten Vermögenswerten einhergeht!) und die Möglichkeiten zu wirksamem gezieltem Lobbyismus und aufwändigen öffentlichen Kampagnen (die wiederum finanziert werden müssen!). Obwohl es auch nicht-monetäre Einflussgrößen gibt, zeigt sich, dass viele dieser Einflussmöglichkeiten tatsächlich bedeutende finanzielle Kapazitäten voraussetzen.

Kommen wir zur Frage des empirischen Nachweises dieser Manipulation von Politiker/innen und Öffentlichkeit: Indizien für regelmäßig stattfindende Einflussnahmen mit ungleich höherer Wirkung zu Gunsten der Interessen von Wohlhabenden liegen zahlreich vor. Seriös zu erkunden und zu belegen wären folgende Bereiche, die für solche Einflussnahmen besonders empfindlich erscheinen:

- die undurchsichtigen rechtlichen Regelungen der Parteienfinanzierung,
- fehlende bzw. ungenügende Gesetze zur Verhinderung und Sanktionierung von Korruption und Einflussnahme auf Regierung und Opposition,
- unverhältnismäßig hoch entlohnte Nebentätigkeiten, Vorträge oder Beratungstätigkeiten von Politiker/innen in der Wirtschaft („Golden Handshake“),
- die Aussicht auf eine Lebenszeitversorgung beim Wechsel von der Politik zu Unternehmen, die während der Amtszeit im Parlament begünstigt worden sind („Drehtür-Effekt“),
- die übermächtige Verhandlungsposition von Konzernen und regional einflussreichen Unternehmen gegenüber Bund, Land und Kommunen durch ihre Steuerbeiträge, die Bereitstellung von Arbeitsplätzen und ihre Bedeutung für Zuliefererfirmen,
- die professionellen und gut bezahlten Lobbyisten in Berlin und Brüssel.

In Bezug auf die Prägung der öffentlichen Meinung wären die Möglichkeiten zu untersuchen, in zivilgesellschaftlichen Diskursen nicht wegen des besseren Arguments, sondern auf Grund der Finanzmacht mediale Dominanz zu entfalten, etwa

- durch bestens ausgestattete Think Tanks, Stiftungen und Kampagnen,
- über von Unternehmen vergebene Drittmittel an Lehrstühle,
- die Macht auf die Ausrichtung von Medien durch geschaltete Anzeigen, Werbung und Spots sowie
- mehr noch durch den Besitz von einflussreichen Medien.

Oft sind es Mythen und Legenden, die die öffentliche Meinung als vorpolitische Arena erfolgreich prägen und dadurch manche Privilegien absichern, etwa die Abwehr einer angemessenen Erbschaftssteuer für Unternehmen (Fisch 2016, 37–50). Diese Mythen (etwa zur Forderung nach Abschaffung der Erbschaftssteuer: „Bringt kaum Geld, zerstört aber Arbeitsplätze in Deutschland“) pflegt zum Beispiel die Partei „Alternative für Deutschland“ und schützt die Privilegien von Geld- und Macht-Eliten durch ihre finanzpolitischen Forderungen in ihrem 100-seitigen Programm zur Bundestagswahl 2017; in den beiden kleineren Kurzfassungen finden sich diese Forderungen übrigens nicht. Zu den Mythen zählt die „Doppelbesteuerung“ von Erbschaften, obwohl selbstredend auch jeder ausgegebene Euro im Supermarkt die Einkommenssteuer erlebt hat und nun die Umsatzsteuer kennenlernt. Alexander Leipold hat die Berichterstattung der *Frankfurter Allgemeine*

*meinen Zeitung* zur zurückliegenden Debatte um die Erbschaftssteuer analysiert. Seine Netzwerkanalyse legt offen, dass im Zeitraum der politisch drängenden Umsetzung tendenziös überwiegend Gegner der Intention des Bundesverfassungsgerichts zitiert worden sind.<sup>3</sup>

In diesem Sinne mahnte OECD-Generalsekretär Angel Gurría eindrücklich: „Politikgestaltung sollte nicht zum Verkauf an den Höchstbieter stehen!“<sup>4</sup> Dennoch ist der eindeutige Beweis solcher Einflussnahmen empirisch schwierig, da es in Deutschland an einer Gesetzgebung zur Korruption in der Politik, wie sie einem Industrieland anstünde, mangelt. Zuletzt (2017) hat sich Deutschland nach dem weltweiten Korruptionswahrnehmungsindex (CPI) von *Transparency International* um zwei Plätze auf Rang 12 verschlechtert.<sup>5</sup> Dennoch: Der misstrauische Verdacht, dass fehlende und immer wieder verhinderte Gesetzgebung (überwiegend von der Partei „Die Grünen“ eingebracht) auf handfeste Interessen als (Hinter-)Gründe verweist, ist letztlich kein empirischer Beweis.

Ein eindeutiger Nachweis würde auch bei Erbschafts- und Vermögenssteuer sehr viel stärkere Eingriffe in das angehäuften Vermögen nicht nur rechtfertigen, sondern demokratisch gebieten. Die Erträge einer Vermögenssteuer werden jedoch angesichts von verbleibenden Ausweichmöglichkeiten, Kostenaufwand bei der Festlegung und bei politisch abgemilderten Steuerersatzern eher geringe Beiträge ergeben. Nach dem jetzigen Stand der Diskussion müsste eine regelmäßig zugreifende Vermögenssteuer übernational

<sup>3</sup> Meine persönlichen Beobachtungen bestätigen dies auch für die *Süddeutsche Zeitung*, die als Gegengewicht zu ansprechend bebilderten Unternehmer-Portraits, die sich gegen die Streichung ihrer Privilegien aussprechen, bestenfalls utopische Forderungen wie eine Erbschaftssteuer von 100% zu Wort kommen ließ. Zu einer wissenschaftlichen Analyse gängiger Mythen vgl.: [Steuermythen.de](http://steuermythen.de).

<sup>4</sup> Zitiert nach <http://derstandard.at/2000030369618/Parteienfinanzierung-OECD-fordert-unabhaengige-Ermittlungsbehoerden>.

<sup>5</sup> Vgl. *Transparency International*, [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017); und die Analysen des gemeinnützigen Vereins *Lobby Control. Aktiv für Transparenz und Demokratie*: [www.lobbycontrol.de](http://www.lobbycontrol.de).

# Arts & ethics

## GREAT AGAIN

Die Idee zur Arbeit GREAT AGAIN entwickelte sich bei der Künstlerin während der heißen Phase des amerikanischen Wahlkampfes 2016. Ähnlich einer allgegenwärtigen Werbung wurde der Slogan ständig im Mund des Favoriten Trump geführt. Die billige Marketingstrategie ging auf, der Milliardär, Unternehmer und Superprolet Donald Trump wurde Präsident. Doch das prophezeite „GREAT AGAIN“ trat bis jetzt nur für die ohnehin schon reichen und korrupten amerikanischen Unternehmen ein, für den Durchschnittsbürger hat sich die Lage eher verschlechtert. Vielleicht steht die alte Matratze auch sinnbildlich für Trumps Sexskandale, die in seiner noch kurzen Amtszeit aufgedeckt wurden – oder aber symbolhaft für das letzte Lager, auf dem jeder Mensch, egal ob Milliardär oder Obdachloser, einmal liegen wird.

*(Stefanie Lieb)*



### **Yoana Tuzharova**

*wurde 1986 in Russe, Bulgarien, geboren. Sie studierte Bildhauerei an der Kunstakademie Münster und Wandmalerei an der Universität Veliko Tynovo (Bulgarien). Heute lebt und arbeitet sie in Köln und Münster. 2017 wurde sie von der Katholischen Akademie Schwerte mit einem Artist in Residence-Stipendium ausgezeichnet. Seit 2009 ist sie mit ihren Werken bei Ausstellungen in verschiedenen deutschen und bulgarischen Städten beteiligt, zuletzt in einer Einzelausstellung unter dem Titel „passenger“ in Schwerte; aktuell ist sie mit der Einzelausstellung „Outsideinseideout“ im Wewerka Pavillon Münster vertreten. Weiteres unter [www.yoanart.com](http://www.yoanart.com).*



GREAT AGAIN

*Matratze, Neonlicht, 200×100 cm, 2017*



vereinbart werden. Eine die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts tatsächlich ernstnehmende Reform der Erbschaftssteuer scheint hier derzeit der angemessenere Weg zu sein.



Eine regelmäßig zugreifende Vermögenssteuer muss übernational organisiert sein, national steht eine verfassungskonforme Reform der Erbschaftssteuer an

Dagegen berechtigen Zeiten besonderer Umbrüche (wie einst die Nachkriegszeit) Regierungen zu einer *einmaligen* konfiskatorischen, tatsächlich Vermögenswerte angreifenden und die Vermögensverhältnisse verändernden Besteuerung. Das Bundesverfassungsgericht spricht von „staatlichen Ausnahmesituationen“ (bei Fisch 2016, 34–35). Als solche „staatlichen Ausnahmesituationen“ hätte die deutsche Regierung meines Erachtens die Deutsche Einheit 1989/90, die Finanzkrise 2007 und die Flüchtlingskrise 2015 klassifizieren können.

Die Verknüpfung von hohem Vermögen und Wirtschaftsmacht mit politischem Einfluss widerspricht offenkundig demokratischen Prinzipien der Gleichheit der Bürger/innen in politischen Angelegenheiten. Diese Gleichheit sollte wirksam, wehrhaft und vorausschauend geschützt werden, um auf Dauer allen den gleichen Zugang zu politischem Einfluss und politischen Ämtern zu erhalten. Dafür bedarf es zunächst wichtiger Voraussetzungen:

- Durchschaubarkeit der Parteienfinanzierung und der Lobbyarbeit im politischen System und anderes mehr sind wichtige Elemente, damit eine gesellschaftliche Bewertung überhaupt stattfinden kann.
- Erreicht werden kann diese durch den Abbau von Abhängigkeiten und von Korruption bei Parteien

## KURZBIOGRAPHIE

**Andreas Fisch (\*1971)**, Dr. theol. mit einer Zusatzqualifikation in Volkswirtschaft, promoviert mit einer sozioethischen Arbeit über „Aufenthaltsrechtliche Illegalität“. Seit 2007 leitet er die Fachbereiche „Wirtschaftsethik“ und „Kirchliche Dienstgeber/innen“ an der Kommende Dortmund, Sozialinstitut des Erzbistums Paderborn. Die hier behandelte Thematik vertieft er durch Tagungen wie die 8. Heppenheimer Tage zur Gesellschaftsethik, den jährlichen Steuerberatertag zum Berufsethos und hochkarätige Expertengespräche.

Veröffentlichungen zum Thema:

- Die gleiche Besteuerung aller nach Leistungsfähigkeit und ihre Grenzen. Kirchliche Reflexionen über Steuergerechtigkeit, in: J. Alt/P. Zoll (Hg.): Wer hat, dem wird gegeben? Besteuerung von Reichtum: Argumente, Probleme, Alternativen, Würzburg 2016, 97–107.
- Die Spaltung in Arm und Reich – mitverursacht durch private Entscheidungen? Zu einigen Lösungsansätzen zwischen Wahlfreiheit und Bedarfsorientierung, in: Amosinternational 2/2015, 48–54.

Weiteres zur Person und zu den weiteren Veröffentlichungen unter: <https://www.kommende-dortmund.de/institut/team/andreas-fisch>.

und Politiker(inne)n durch die Reform der Parteienfinanzierung, der Kriminalisierung von Beamtenbestechung, der Transparenz bei Einflussnahmen auf die Politik usw. (vgl. Fisch 2016, 22–25).

- Zum Abbau dieser Machtungleichgewichte trägt auch eine stärkere, progressive Besteuerung von exorbitantem Reichtum bei.
- Entpolarisierend wirkende Steuerelemente können extreme Marginalisierung und übermäßigen Reichtum durch Besteuerung ausgleichen. Es bleiben legitime Differenzen bei Einkommen und Vermögen geschützt. Gleichzeitig wird ein extremes Auseinanderklaffen an den Polen verhindert, damit es niemanden gibt, der über Mittel verfügt, um andere zu beherrschen (Walzer).

### Fazit

Die Analyse der Steuerpolitik und die Reflexion zur gerechten Verteilung von Steuerbeiträgen sollte stärker in ihren

gesellschaftlichen Zusammenhang eingebettet werden. Zahlreiche ungerechtfertigte bzw. nicht mehr zu rechtfertigende Privilegien sollten abgebaut und die Leistungsfähigkeit beim steuerlichen Beitrag zum Gemeinwesen wieder stärker gewichtet werden, so dass geringe und mittlere Einkommen entlastet werden können. Die Einwirkung von exorbitantem Wohlstand auf die Politik, um für Wenige günstige Gesetze zu schaffen und zu erhalten, muss analysiert werden. Es braucht unbedingt angemessen klare Gesetze gegen Korruption und Käuflichkeit in der Politik und zur Transparenz von Lobbyismus und Parteienfinanzierung. Die demokratische Gleichheit ist ein zu hohes Gut, um diesen Bereich in einem blinden Fleck verschwinden zu lassen. Eine Demokratie muss sich vorausschauend gegen Verzerrungen des politischen Willens schützen und sich auch als wehrhaft zum Schutz der demokratischen Gleichheit aller erweisen.



## LITERATUR

- Atkinson, Anthony B. (2016): Ungleichheit. Was wir dagegen tun können, Stuttgart.
- Bach, Stefan (2015): Erbschaftssteuer. Firmenprivilegien begrenzen, Steuerbelastungen strecken, in: DIW Wochenbericht 7/2015, 111–121 ([https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.496882.de/15-7-1.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.496882.de/15-7-1.pdf)).
- Bach, Stefan/Beznoska, Martin/Steiner, Viktor (2016): Wer trägt die Steuerlast in Deutschland? Verteilungswirkungen des deutschen Steuer- und Transfersystems. Endbericht vom 7. September 2016 ([https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.542120.de/diwkompakt\\_2016-114.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.542120.de/diwkompakt_2016-114.pdf)).
- Bach, Stefan/Grabka, Markus/Tomasch, Erik (2015): Steuer- und Transfersystem. Hohe Umverteilung vor allem über die Sozialversicherung, in: DIW Wochenbericht 8, Berlin, 147–156 ([https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.497232.de/15-8-1.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.497232.de/15-8-1.pdf)).
- Böckenförde, Wolfgang (1995): Abweichende Meinung, in: Bundesverfassungsgericht, Beschluß des Zweiten Senats vom 22. Juni 1995, 2 BvL 37/91 ([http://www.bfh.simons-moll.de/bfh\\_1995/XX950655.HTM](http://www.bfh.simons-moll.de/bfh_1995/XX950655.HTM)).
- Braun, Sebastian Till/Stuhler, Jan (2016): The Transmission of Inequality Across Multiple Generations. Testing Recent Theories with Evidence from Germany, in: The Economic Journal, Vol. 128, Issue 609, 576–611.
- Brugger, Michael/Reichert, Wolf-Gero (2018<sup>2</sup>): Ruhe auf den billigen Plätzen? Sozialethische Überlegungen zu Konkurrenzen auf niedrigen sozialen Positionen, in: Zuflucht – Zusammenleben – Zugehörigkeit? Kontroversen der Migrations- und Integrationspolitik interdisziplinär beleuchtet, hg. von Andreas Fisch, Myriam Ueberbach, Prisca Patenge, Dominik Ritter, Münster, 293–321.
- Fisch, Andreas (2016): Gerechtfertigte Besteuerung von Vermögen und Erbschaften? Leitbilder für eine Steuerpolitik angesichts sozialer Ungleichheiten, in: Ethik und Gesellschaft 1 (<http://www.ethik-und-gesellschaft.de/ojs/index.php/eug/article/download/1-2016-art-6/435>).
- Fisch, Andreas (2016a): Zu den arbeitsmarktbezogenen Ursachen der Spaltung in Arm und Reich. Chancengleichheit im Bildungssektor als Antwort?, in: ETHICA. Wissenschaft und Verantwortung 1/2016, 13–40.
- Fisch, Andreas (2017): 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, 39–59.
- Gaier, Reinhard/Masing, Johannes/Baer, Susanne (2014): Abweichende Meinung, in: Bundesverfassungsgericht: Urteil des Ersten Senats vom 17. Dezember 2014 – 1 BvL 21/12 ([http://www.bverfg.de/e/ls20141217\\_1bvl002112.html](http://www.bverfg.de/e/ls20141217_1bvl002112.html)).
- Hartmann, Michael (2013): Soziale Ungleichheit. Kein Thema für die Eliten?, München.
- Hartmann, Michael (2018): Die Abgehobenen. Wie die Eliten die Demokratie gefährden, Frankfurt/M.
- Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. / Universität Tübingen, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät (2011): Lebenslagen in Deutschland. Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung. Forschungsprojekt. Aktualisierung der Berichterstattung über die Verteilung von Einkommen und Vermögen in Deutschland. Endbericht. Tübingen.
- Leipold, Alexander (2018): Der Erbschaftsteuereinkommen in Deutschland. Eine Netzwerkanalyse von Presseberichten zwischen 2013 und 2016, online unter: <https://www.researchgate.net/publication/311419562/download>.
- Osterloh-Konrad, Christine (2017): Zur Legitimation steuerlicher Umverteilung, in: StuW 4/2017, 305–319.
- Peichl, Andreas/Pestel, Nico/Schneider, Hilmar (2009): Demografie und Ungleichheit. Der Einfluss von Veränderungen der Haushaltsstruktur auf die Einkommensverteilung in Deutschland, in: IZA DP No. 4197, Bonn.
- Peichl, Andreas/Buhlmann, Florian/Löffler, Max (2017): Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem. Fehlanreize, Reformoptionen und ihre Wirkungen auf inklusives Wachstum, Gütersloh ([https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/NW\\_Steuer\\_und\\_Transfersystem.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/NW_Steuer_und_Transfersystem.pdf)).
- Piketty, Thomas (2014): Das Kapital im 21. Jahrhundert, München.
- Schäfer, Armin/Vehrkamp, Robert/Gagné, Jérémie Felix (2013): Präkäre Wahlen. Milieus und soziale Selektivität der Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2013, Gütersloh.
- Tipke, Klaus (2003): Die Steuerrechtsordnung. Band II: Steuerrecht-fertigungstheorie, Anwendung auf alle Steuerarten, sachge-rechtes Steuersystem, Köln.
- Walzer, Michael (1992): Sphären der Gerechtigkeit. Ein Plädoyer für Pluralität und Gleichheit, Frankfurt/M. – New York.

# Tax Compliance: Das Befolgen steuerlicher Vorschriften



Eine afrikanische Perspektive<sup>1</sup>

Steuerpolitische Legitimität wird stets ein Kompromiss und weit entfernt von Perfektion sein. Vor diesem Hintergrund thematisiert der vorliegende Beitrag die finanzwirtschaftliche Situation von Entwicklungsländern und insbesondere das Steuersystem Kenias. Dabei wird deutlich, dass die Länder des Globalen Südens auch auf diesem Gebiet eng mit den Strukturen der Weltwirtschaft verbunden sind und die reichen Industrieländer einen wesentlichen Beitrag zu mehr Steuergerechtigkeit auf weltweiter Ebene wie auch in den einzelnen Staaten leisten können.



Attiya Waris

Als vor 15 Jahren, Anfang der 2000er Jahre, die Daten über illegale Finanzströme (*Illicit Financial Flows*) und die Einhaltung der Steuerkonformität in den Medien auftauchten, schien die Grenze zwischen Staaten, die als schwach regiert galten<sup>2</sup>, und solchen mit starker Regierungsführung klar definiert zu sein. Darüber hinaus schien der Unterschied zwischen einer korrupten und einer weniger korrupten Nation ähnlich klar zu sein.<sup>3</sup> Seitdem ist mit der Veröffentlichung des Financial Secrecy Index<sup>4</sup> und zahlreichen Informationslecks und Skandalen wie LuxLeaks, Wikileaks, SwissLeaks, Pa-

nama-Papieren und zuletzt den Paradise Papieren immer deutlicher geworden, dass die Besorgnis über schwache Regierungsführung nicht nur ein globales Problem ist, sondern dass heute kein Land mehr von den Problemen der Einhaltung der Steuerkonformität (*tax compliance*) und deren Auswirkungen auf Regierung und Korruption unberührt bleibt. Die folgenden Ausführungen sollen diese Erkenntnis vertiefen, indem sie die finanz- und steuerpolitische Situation der sogenannten Entwicklungsländer am Beispiel Kenias in den Blick nehmen.

es anders auszudrücken: Wir müssen nach den Leitprinzipien fragen, die einen Fiskalstaat kennzeichnen. Die Einhaltung von Gesetzen innerhalb eines Staates spiegelt unmittelbar die Legitimität eines Staates wider, die Einhaltung der Steuervorschriften dessen steuerliche Legitimität. Um eine fiskalische Legitimität zu gewährleisten, gibt es mehrere Schlüsselprinzipien: Rechenschaftspflicht, Verantwortung, Transparenz (die Grundsätze guter Regierungsführung), sowie Effektivität und Effizienz sowie Fairness und Gerechtigkeit. Staaten können die Steuerlegitimität erhöhen, indem sie

- erstens unabhängige Dritte in die Prüfung und Bewertung öffentlicher Maßnahmen einbeziehen, um Transparenz und Rechenschaftspflicht zu stärken<sup>5</sup>,
- zweitens bessere, gerechtere und mehr öffentliche Ausgaben fördern,
- drittens die Steuerbemessungsgrundlage verbreitern und Steuer-

## Einführung

Wenn man *Tax Compliance* in die beiden Elemente *Governance* und *Korruption* unterteilt, wird deutlich, dass immer mehr Länder die Verbindung zwischen den beiden Bereichen in einem direkten Zusammenhang mit der Steuerbefolgung sehen. *Compliance* wird sowohl traditionell als auch historisch durch *Governance* und/oder *Korruption* auf verschiedenen Regierungsebenen, bezogen auf verschiedene Steuerzah-

ler und in unterschiedlicher Komplexität beeinflusst.

Bevor das Problem erschlossen werden kann, müssen wir zunächst darlegen, was Steuerkonformität eigentlich ist und was sie steuern sollte. Um

<sup>1</sup> Der Beitrag wurde von Pauline Wawrzonkowski und Wolfgang Kurek ins Deutsche übersetzt. Den englischen Originaltext finden Sie auf [www.amosinternational.de](http://www.amosinternational.de).

<sup>2</sup> Vgl. Ibrahim Index of African Governance, Mo Ibrahim Foundation 2017.

<sup>3</sup> Vgl. Corruption Perceptions Index, Transparency International 2017.

<sup>4</sup> Vgl. Financial Secrecy Index, Tax Justice Network 2018.

<sup>5</sup> Vgl. Waris 2013



systeme fairer und ausgewogener gestalten sowie

- viertens die Kapazität, Befugnisse und Rechenschaftspflicht der subnationalen Regierungsstellen verstärken.

Auch wenn sich steuerliche Legitimität durch Stärkung administrativer Kapazitäten erhöhen lässt, sollte sie nicht nur aus diesem Blickwinkel betrachtet werden. Sie kann nämlich auch zur gesellschaftlichen Teilhabe und im Rahmen offen und fundiert geführter Dis-



**Auch finanziell unabhängige Experten können zur guten Regierungsführung und steuerlichen Legitimität beitragen**

kurse zu mehr Transparenz führen. Zur guten Regierungsführung und zur steuerlichen Legitimität können auch unabhängige Akteure beitragen, die finanziell unabhängig sind und den nötigen Sachverstand besitzen, um einschlägige Regelungen, Richtlinien oder geplante Reformen einer kritischen Bewertung unterziehen.

## *Die finanzwirtschaftliche Legitimität von Entwicklungsländern: Ein Fokus auf Kenia*

Obwohl die einzelnen Länder des Globalen Südens unterschiedlich wachsen und sich entwickeln, gibt es einige Schlüsselfragen, die analysiert werden sollten. Die erste besteht darin, den Zustand des Staates auf der Grundlage bestimmter Schlüsselindikatoren zu qualifizieren. Hierzu gehören einerseits allgemeine Merkmale wie Regierungsform, Zentral- und Lokalverwaltung, das Agieren von Amtsinhabern, das Maß der vom Staat übernommenen Verantwortung, die Finanzierungsweise und die ihr zugrunde liegende Finanztheorie, d. h. die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben sowie die Kreditstruktur. Ferner sind die Rolle der Wirtschaft, die Wirtschaftspolitik, die

Das Erreichen eines steuerlich legitimierte Systems, das diese Parameter erfüllt, wird stets ein Kompromiss und suboptimal sein. Wir müssen die genannten sieben Prinzipien jedoch kontinuierlich und konsequent vorantreiben. Darüber hinaus dürfen die beiden Grundsätze *Fairness* und *Gerechtigkeit* nicht kompromittiert werden, wenn Legitimität aufgebaut werden soll. Der folgende Artikel wird sich daher mit diesen sieben Prinzipien und deren Verwirklichung in der entwickelten und der sich entwickelnden Welt beschäftigen, wobei wir uns im Besonderen mit Kenia befassen werden.

- Zunächst wird aus historischer Perspektive erörtert, wie Entwicklungsländer, z. B. Kenia, ihre Position erreicht haben, und
- zweitens wie sie sich zu den Themen *Compliance*, Korruption und Regierungsführung äußern.
- Schließlich soll es dann um die Frage gehen, was getan werden muss, um die steuerliche Legitimität dieser Staaten zu verbessern.

öffentlichen Unternehmen von Bedeutung, aber auch die politische Partizipation, die sozialen Folgen, die Statistik und schließlich die Ursachen der Instabilität. Andererseits müssen auch variable Merkmale zu den Schlüsselindikatoren gezählt werden, die aus der Besonderheit der einzelnen Staaten resultieren und sich bisweilen schwer kategorisieren lassen.

*Erstens* kann man Länder effektiv danach unterscheiden, ob sie als Staaten verschiedene Nationen und Ethnien umfassen. Die meisten afrikanischen Länder haben mehr als eine Ethnie. In Kenia gibt es beispielsweise 44 anerkannte ethnische Gemeinschaften. Alle diese Gemeinschaften innerhalb

eines Entwicklungslandes, haben völlig unterschiedliche Vorstellungen und Erfahrungen mit der Besteuerung und zwar aus den Zeiten vor, während und nach der Kolonisation. Die Auffassungen, was Besteuerung ist oder sein sollte, variiert innerhalb und zwischen den Gemeinschaften und dem Staat, und deshalb können entsprechende Regelungen und deren Einhaltung zwischen städtischen und ländlichen Gebieten, zwischen ethnischen Gemeinschaften sowie zwischen Oppositionsgebieten und Gebieten, deren politische Führer an der Macht sind, unterschiedlich sein. Zahlreiche Anschuldigungen und große Korruptionsskandale in den Jahren seit der Unabhängigkeit spiegeln eine Form der staatlichen Vereinnahmung durch bestimmte ethnische Gemeinschaften und Familien wider, was auch in Südafrika im Zusammenhang mit dem Rücktritt von Präsident Zuma sichtbar wurde. Dieses Stammesdenken verhindert, dass sich afrikanische Staaten wie Kenia und Südafrika zu einer Nation mit einer Regierung zusammenschließen (Khamisi 2017).

*Zweitens* lässt sich bezogen auf Kenia Folgendes festhalten: Einige Gemeinden in Kenia verfügten über ein gut entwickeltes Währungs- und Steuersystem, das den Staat finanzierte: Dazu gehören die Stadtstaaten Mombasa, Lamu und Malindi (Waris 2007, 279). Auf der anderen Seite haben wir einfache Gemeinschaften mit einfachen Formen des Austauschs von Dienstleistungen. So gibt es beispielsweise den jungen Clankrieger, der für Sicherheit sorgt und im Gegenzug Un-



**Manche Gemeinschaften mit einfachen bodenständigen Menschen haben kaum ein Gespür für die Notwendigkeit von Steuern**

terkunft und Verpflegung erhält, oder den Häuptling, der Streitigkeiten zwischen Clanmitgliedern schlichtet, und dafür von diesen mit Essen für sich

seine Familie entlohnt wird. Wir finden also Gemeinschaften mit einfachen, bodenständigen Menschen vor, die kaum ein Gespür für die Notwendigkeit von Steuern haben, Seite an Seite mit komplexen Gesellschaften, für die schon in der Vergangenheit die Zahlung von Steuern in Form von Waren oder Dienstleistungen oder sogar in Form von Geld etwas Selbstverständliches war. Schon während der Kolonisation führte die Entscheidung, eine kapitalistische Wirtschaft in der kommunalen oder sozialistischen Gesellschaft Afrikas einzuführen, zur Einführung von Steuern mit je nach Gemeinschaft unterschiedlichen Sätzen (ebd. 286). Diejenigen, die sich am meisten gegen die Kolonisation wehrten, zahlten eine höhere Hütten- oder Kopfsteuer als diejenigen, die schnell kooperierten.

*Drittens* gibt es das Versäumnis, Steuerverträge, fiskalische Regelungen, Gesetze, Verfassungen und die Politik zu entwickeln und zu aktualisieren. Viele Entwicklungsländer haben noch sehr alte Rechtsdokumente. Während Verfassungen neueren Datums sein können, – in Kenia etwa wurde die Verfassung 2010 verabschiedet – sind die Gesetze rund um den Finanzbereich eher veraltet. Die derzeit in Kenia geltende Einkommenssteuer ist in der kolonialen Musterverordnung von 1920 niedergelegt, die das Land nach der Unabhängigkeit übernahm. Zwar wurde diese Verordnung mehrfach geändert, aber der Kern des Dokuments blieb unverändert. Dies ist gewissermaßen exemplarisch für viele Entwicklungsländer. Auf dem Gebiet der Politik und Verwaltung wurden hier zahlreiche antiquierte Vorschriften einfach nur übernommen, aber nicht durch neuere ersetzt. Selbst, wenn es adäquate Regulierungen gibt, werden diese kaum umgesetzt. Gleiches gilt für internationale Verträge, die oft noch aus der Zeit vor der Unabhängigkeit stammen und die überprüft und verändert werden müssen.

*Viertens* überfordert die Herausforderung, Staat und Wirtschaft zu entflechten, vielfach die politisch Verantwortlichen. Dadurch wird die Funktionsweise von Politik und Wirtschaft beeinträchtigt. Im Durchschnitt vollzieht sich in Entwicklungsländern wie Kenia rund 80% des Wirtschaftsgeschehens durch Geschäfte, die die Regierungen tätigen. Das größte Problem besteht zurzeit darin, dass zwischen 1970 und 2000 in Kenia den Beamten erlaubt wurde, Unternehmen zu besitzen. Infolgedessen begannen die meisten Beamten, Ausschreibungen für ihre Unternehmen zu sichern. Dies untergräbt die Stabilität der Wirtschaft. Denn infolge der Undurchsichtigkeit bei Ausschreibungen und des Fehlens von Eigentumsregistern wird Amtsmissbrauch und Korruption Tür und Tor geöffnet (Nsehe 2015).

*Fünftens* untergräbt die Problematik der Korruption die Fähigkeit des Staates, Steuern einzuziehen. In diesem Zusammenhang sei auf einen kürzlich bekannt gewordenen Skandal hingewiesen, bei dem der Nationale Jugenddienst Handtücher für jeweils 1.000 Euro gekauft hatte. Obwohl die Regierung in diesem Zusammenhang Personen verhaftet hat, die am Diebstahl von rund 500.000 Euro beteiligt waren, bleiben 8,5 Millionen Euro verschwunden; die Verantwortlichen wurden nicht verhaftet (Ilado 2018). Das untergräbt die Bereitschaft der Steuerzahler, ihren Teil zur Finanzierung des Staates beizutragen. Dabei gibt es Belege, dass der Nachweis gut begründeter Staatsausgaben die Einhaltung der Steuerpflichten effektiver fördert als effiziente Behörden und gut ausgebildetes Personal.

*Sechstens* ist der Stellenwert der Qualifikation nicht zu unterschätzen: Obwohl es Ansätze für die Schulung der Finanzbehörden in Steuerfragen gegeben hat, gab es keine vergleichbaren Initiativen im Finanzministerium, im Bereich des Personalstaatsanwalts, in der Justiz oder der Öffentlichkeit. Das Ergebnis ist, dass die besser ausgebil-

deten Steuerbeamten als aggressiv angesehen werden. In Fällen der Streitbeilegung lassen sich dann die weniger qualifizierten Richter in Bezug auf die Steuerforderungen leicht beeinflussen.

*Siebtens* zeigt Kenia eine ambivalente Haltung zu Fragen der internationalen Steuergerechtigkeit. Kenia ist im neuesten *Financial Secrecy Index* führend und hat Gesetze zur Einrichtung des *Nairobi International Financial Centre* verabschiedet. Das Land ist auch im UN-Steuerausschuss tätig und hat das multilaterale Übereinkommen



In Fragen der internationalen Steuergerechtigkeit zeigt Kenia bisher eine ambivalente Haltung

über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen unterzeichnet. Es ist aber unklar, welchen Standpunkt Kenia zur Besteuerung multinationaler Unternehmen (*Multinational Enterprises MNE*) einnehmen wird. Dies sowie die Tatsache, dass auf nationaler Ebene keine Klarheit bezüglich möglicher Steueranreize besteht, führt zur Verunsicherung. Diese Unklarheit hat eine unzureichende Steuer- und Finanzpolitik zur Folge.

*Achtens* ist die Teilnahme und der Zugang von Menschen zum Staat vor allem auf diejenigen beschränkt, die Lobbyarbeit betreiben. In den derzeitigen Bemühungen, die Einkommenssteuergesetzgebung von 2018 zu überprüfen, wurden nur acht Tage für Kommentare zur Gesetzesvorlage eingeräumt, und die einzigen, die in Kenia Werbung für ihre Meinungen machen dürfen, scheinen die privaten großen Unternehmen und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften zu sein. Der fehlende Zugang der Öffentlichkeit zur Teilnahme an diesem Entscheidungsprozess führt nicht nur zu einem verzerrten Verständnis der Politik, sondern auch zur Verabschiedung von Gesetzen, die nicht gut durchdacht sind.



Nicht zuletzt sei das weltweite Netzwerk aus verschachtelten Finanztransaktionen und intransparenter Rechtsprechung erwähnt. Beide Faktoren begünstigen Prozesse, bei denen Vermögenswerte ins Ausland geschafft und dort aufbewahrt werden. Steuereintreiber aus den Entwicklungsländern haben dann keinen Zugang mehr zu den Informationen, die sie

für die Ausübung ihrer Tätigkeit benötigen. So können Staatsangehörige und auch Nichtstaatsangehörige ihre Vermögenswerte dort platzieren, um so Steuerzahlungen zu umgehen werden. Es ist folglich sehr wichtig, entsprechende Geheimhaltungsbestimmungen aufzuheben und alle Informationen über inländische Steuerzahler auszutauschen.

einer Zunahme des Mobbings unter den Steuerbeamten. Hier muss Abhilfe geschaffen werden, insbesondere durch die Einbeziehung aller Gesellschaftsbereiche in den Prozess der Steuererhebung und -eintreibung.

*Drittens* muss der gesamte Regulierungsrahmen überdacht werden. Entwicklungsländer wie Kenia haben ihre nationale und länderübergreifende Steuerpolitik und ihre Gesetze noch nicht festgelegt. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer klar formulierten Steuerpolitik des Staates auf der inländischen, regionalen und globalen Ebene. Es ist notwendig, die Hochschulen und die Wissenschaft in den Entwicklungsländern mit dem Finanzministerium zu vernetzen, um Richtlinien weiterzuentwickeln und um über einen Leitfaden zu verfügen, bevor Verträge unterzeichnet und Steuergesetze erlassen oder geändert werden. Die Industrieländer können diesen Prozess unterstützen, indem sie ihre Strategien und Ansätze mit Entwicklungsländern wie Kenia abstimmen.

*Viertens* dominiert heute leider die OECD das globale Spiel um die Steuern. Während Entwicklungs- und Schwellenländer, die in der so genannten G77 zusammenarbeiten, den UN-Rahmen für die Definition und Regelung der internationalen Steuerzusammenarbeit

## Was entwickelte Länder tun können, um Entwicklungsländern zu helfen

Es gibt bestimmte Schlüsselaktionen, die meiner Meinung nach von den Ländern intern, auf regionaler und globaler Ebene durchgeführt werden müssen, und bei denen sowohl die Nachbarländer als auch weiter entfernte Staaten Unterstützung leisten können, um eine bessere Einhaltung der Steuervorschriften zu gewährleisten und Korruption zu verringern.

*Erstens* können die Entwicklungsländer selbst einige Bereiche zur Bekämpfung der Korruption und zur Hebung der Steuerkonformität verbessern. Eine der wichtigsten Möglichkeiten, die Einhaltung der Steuervorschriften zu verbessern, besteht darin, nicht nur die eingenommenen Steuergelder ordnungsgemäß auszugeben, sondern auch für eine Transparenz der Ausgaben zu sorgen, damit die Steuerzahler die Notwendigkeit der Ausgaben erkennen (IWF, OECD et al. 2011). Ein gutes Beispiel ist Ruanda, wo Steuerausgaben und Entwicklungshilfe für Projekte auf der Grundlage des nationalen Entwicklungsplans getätigt wurden<sup>6</sup>, so dass Klarheit darüber bestand, dass die Projekte *Ein Laptop pro Kind* und *Eine Kuh pro Familie* vom Staat finanziert wurden.<sup>7</sup> Diese Klarheit bei den Sozialausgaben hat deutlich gezeigt, dass der Staat den Menschen hilft. Dies wiederum erleichtert die Einhaltung von Steuervorschriften, da es ein Vertrauen zwischen Bürgern und Staat gibt. Die Industrieländer können hier unterstützend tätig wer-

den, indem sie sicherstellen, dass die Entwicklungshilfe der Entwicklungspolitik des Staates zugerechnet wird und zum Aufbau einer Entwicklungsagenda beiträgt.

*Zweitens* muss der Kapazitätsaufbau von Gemeinschaften, Fachleuten und Staaten mit der Entwicklung einer Steuermoral auf nationaler, regionaler und globaler Ebene einhergehen. Dies erfordert jedoch die Diskussion und den Aufbau von nationalen Bildungsplänen sowie von Ethikkodizes, die bei Antikorruptionsbehörden entwickelt und in Umlauf gebracht werden, damit die Bürger nach Möglichkeit auf sie verpflichtet werden können. Industrie- und Entwicklungsländer stehen vor dieser Herausforderung. Deshalb ist eine Zusammenarbeit von Fachleuten, Staaten und Bürgern bei der Erarbeitung eines globalen Verhaltenskodex erforderlich. Es hat bereits eine Ausbildung von Steuerbeamten unter anderem durch die „Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit“ (GIZ) sowie der von der OECD und dem UNDP gemeinsam getragenen Initiative „Tax Inspectors without Borders“ (TIWB) gegeben. Dadurch konnte zwar die Fähigkeit der Staatsbediensteten zur Festsetzung der jeweiligen Steuern verbessert werden, allerdings führte dies auch zu



Die Industrienationen stellen sich bisher einem von der Mehrheit der Länder bevorzugten globalen Steuerrahmen entgegen

bevorzugen würden und Kenia diese Position beim Entwicklungsfinanzierungsprozess in Addis Abeba im Jahr 2015 unterstützte, verhinderten die in der OECD kooperierenden Industrieländer die Verständigung auf eine sol-

<sup>6</sup>Vgl. Republic of Rwanda Ministry of Finance and Economic Planning (2000): Rwanda Vision 2020. <https://www.sida.se/globalassets/global/countries-and-regions/africa/rwanda/d402331a.pdf>

<sup>7</sup>Vgl. One Laptop Per Child (2011) Transforming Society Through Access to a Modern Education. [http://wiki.laptop.org/images/5/53/Rwanda\\_Report-v7.pdf](http://wiki.laptop.org/images/5/53/Rwanda_Report-v7.pdf)



che Basis. Sie stellten sich damit gegen den erklärten Willen der Mehrheit der Nationen. Die OECD-Mitgliedstaaten sollten aber den Prozess für einen demokratisch beschlossenen, globalen Steuerrahmen respektieren und unterstützen. Sie sollten einen Rahmen akzeptieren, der den Nationen keine strengen Regeln auferlegt, sondern jedem Land ein Mitspracherecht bei der Festlegung gemeinsamer Bestimmungen gewährt. Die Unterstützung eines solchen Systems für alle Nationen ist sehr wichtig, auch wegen der damit verbundenen Legitimität. Solange ein solcher rechtlich-politischer Raum noch nicht verwirklicht ist, sollten die Staaten die Einrichtung von Steuerausschüssen auf lokaler, nationaler, regionaler und kontinentaler Ebene unterstützen, um die Regierungen in Steuerfragen besser zu beraten. Auch die unteren Verwaltungsebenen der Staaten sollten sich zum Wohle aller gegenseitig unterstützen.

Schließlich sind Industrieländer die Akteure, die auf dem Weg zu mehr globaler Steuergerechtigkeit den größten Beitrag leisten können. Die internationale Forderung nach spezifischen Gesetzen, die zu einer Lockerung des Bankgeheimnisses führen, illegale Bankkonten z.B. von Unternehmen aufdecken und einen länderübergreifenden Informationsaustausch der Steuerbehörden ermöglichen (Davies und Gower 2015), kann eine globale Wende bewirken.

### Fazit

Um eine gerechte und faire Gesellschaft aufzubauen, die steuerlich nachhaltig ist, müssen alle Länder Veränderungen vornehmen, nicht nur im Inland, sondern auch bei ihren transnationalen Aktivitäten. Es sind globale Probleme, die nicht von einem Staat oder einer Staatengruppe allein angegangen werden können, die vielmehr weltwei-

### KURZBIOGRAPHIE

Prof. Dr. Attiya Waris (\*1974) hat u. a. Abschlüsse in Philosophie, Demokratieforschung, Steuerrecht und Steuerberatung sowie im Bereich Menschenrechte. Sie ist Lehrstuhlinhaberin für Steuerrecht an der Universität von Nairobi. Sie ist außerdem als Anwältin und Schlichterin tätig, als Beraterin der kenianischen Regierung in Steuerfragen, Herausgeberin des *East African Law Journal*, Mitglied der *Tax and Development Task Force* der OECD, Beobachterin beim UN *Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters* sowie ehrenamtlich im *Tax Justice Network International*. Näheres unter: <https://profiles.uonbi.ac.ke/attiya/>

te Lösungen erfordern. Es bedarf der globalen Zusammenarbeit, um international wirksame Steuerrichtlinien zu schaffen.

## LITERATUR

- IMF, OECD, UN, World Bank (2011): Supporting the Development of More Effective Tax Systems – A Report to the G-20 Development Working Group. <https://www.oecd.org/ctp/48993634.pdf>
- Davies, T., Gower, R. (2015): Letting the Public, in: Opportunities and Standards for Open Data on Beneficial Ownership, Country-by-Country Reporting and Automatic Exchange of Financial Information. [https://financialtransparency.org/wp-content/uploads/2016/09/OpenData\\_fullpaper.pdf](https://financialtransparency.org/wp-content/uploads/2016/09/OpenData_fullpaper.pdf)
- Ilado, P. (2018): NYS Hit by Fresh 10 Billion Scandal. The Star 9th May. [https://www.the-star.co.ke/news/2018/05/12/nys-hit-by-fresh-sh10-billion-scandal\\_c1757639](https://www.the-star.co.ke/news/2018/05/12/nys-hit-by-fresh-sh10-billion-scandal_c1757639)
- Khamisi, J. (2017): Kenya: Looters and Grabbers: 54 Years of Corruption and Plunder by the Elite, 1963–2017.
- Mo Ibrahim Foundation (2017): Ibrahim Index of African Governance (IIAG). <http://mo.ibrahim.foundation/iiag/>
- Nsehe, M. (2015): Corruption and „Tenderpreneurs“ bring Kenya's Economy to its Knees'. *Forbes*, <https://www.forbes.com/sites/mfonobongnsehe/2015/12/01/corruption-and-tenderpreneurs-bring-kenyas-economy-to-its-knees/#6254a4caabea>
- Seabrooke, L., Wigan, D. (2017): The Governance of Global Wealth Chains, in: *Review of International Political Economy* 41:1, 1–29. <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09692290.2016.1268189?needAccess=true>
- Tax Justice Network (2018): Financial Secrecy Index. <https://www.financialsecrecyindex.com/>
- Transparency International (2018): Corruption Perceptions Index 2017. [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017?gclid=Cj0KCQjwre\\_XBRDVARIsAPf7zZgUarRY7s9N-\\_XQ3WDHEwhYar8wxMRf40T1FTQry1t7xAbN7L07PEaAlpwEALw\\_wcB](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017?gclid=Cj0KCQjwre_XBRDVARIsAPf7zZgUarRY7s9N-_XQ3WDHEwhYar8wxMRf40T1FTQry1t7xAbN7L07PEaAlpwEALw_wcB)
- Waris, A. (2007): Taxation without Principles: A Historical Analysis of the Kenyan Taxation System, in: *Kenya Law Review*, 272–304. [http://www.kenyalaw.org/Downloads\\_Other/waris\\_taxation.pdf](http://www.kenyalaw.org/Downloads_Other/waris_taxation.pdf)
- Waris, A. (2013): Taxation and State Legitimacy in Kenya, in: Jeremy Leaman and Attiya.
- Waris, A. (eds.): *Tax Justice and the Political Economy of Global Capitalism, 1945 to the Present*. New York/Oxford.



# „... ist in der Tat komplex“

Zwei Antworten aus der Bundesregierung zu einer gerechten Steuerpolitik weltweit – Fragen an Wolfgang Schmidt (BMF), Daniel Kempken (BMZ)

Steuerpolitik muss auch gegenüber den sogenannten Entwicklungsländern verantwortet werden. Für die Bewältigung globaler Herausforderungen spielt die Organisation der öffentlichen Finanzen eine maßgebliche Rolle. Die Bekämpfung von Kapital- und Steuerflucht, der Aufbau einer effektiven Steuerverwaltung, eine an Gerechtigkeits- und Umweltzielen orientierte Steuerpolitik – das sind grenzüberschreitende Ziele. Deutschland unterstützt zahlreiche Länder beim Aufbau eines fairen, transparenten und effektiven Steuersystems. Über die finanziellen Mittel und die derzeit beschrittenen politischen Wege, aber auch über Grenzen und Zukunftsaufgaben informiert die folgende Befragung.

Zwar wird Steuerpolitik in und für die Staaten betrieben, die innerhalb ihrer Grenzen auf wirtschaftliche Aktivitäten und Ressourcen Steuern erheben, um auf diesem Weg ihre öffentlichen Aufgaben zu finanzieren. Im Zuge weltwirtschaftlicher Verflechtungen, aber auch angesichts globaler Herausforderungen bemisst sich die Gerechtigkeit der nationalen Steuerpolitiken auch über ihre intendierten und über ihre tatsächlichen Wirkungen außerhalb des eigenen Territoriums. Diese Vermutung wird auch innerhalb der Sozialethik geteilt – nicht nur von vielen der in der Entwicklungszusammenarbeit, in kirchlichen Zusammenhängen oder in Fragen der öffentlichen Finanzen engagierten zivilgesellschaftlichen Initiativen, sondern auch von den Steuerpolitik betreibenden Akteuren und Institutionen.

Gegenüber „der Politik“ beansprucht die Sozialethik eine kritische Funktion. Kritik muss aber nicht immer heißen, „der Politik“ von außen Orientierungen zu geben, die diese noch nicht hat oder gar verweigert. Kritik kann auch darin bestehen, die Aufmerksamkeiten

auf entsprechende Anstrengungen innerhalb „der Politik“, auf die darin gebundene Expertise und deren Orientierungen zu lenken. In diesem Sinne wurden die beiden Ressorts, die mit Fragen der Steuerpolitik und der internationalen Entwicklungszusammenarbeit befasst sind, auf ihre politischen Vorstellungen und ihr Engagement in Sachen einer weltweit verantworteten Steuerpolitik hin befragt.

- Für das Bundesministerium für Finanzen (BMF) hat *Staatssekretär Wolfgang Schmidt*, im Ministerium für Grundsatzfragen sowie internationale Finanz- und Währungspolitik zuständig, geantwortet.
- Für das Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat *Ministerialrat Daniel Kempken*, für Governance, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zuständig, geantwortet.

Die Antworten wurden getrennt gegeben, weil die beiden Ministerien getrennt angefragt wurden. Ihre beiden Politikbereiche werden durch unterschiedliche Aufmerksamkeiten, Diskur-

se und internationale Kooperationen, durch unterschiedliche Zielsetzungen und Instrumente bestimmt. Entsprechend unterschiedlich würden – so wurde vermutet – die Antworten ausfallen. In einem kommen ihre Antworten aber auf jeden Fall überein: Steuerpolitik muss auch gegenüber den „armen Ländern“ dieser Welt verantwortet werden und die Organisation der öffentlichen Finanzen spielt bei der Bewältigung globaler Herausforderung eine maßgebliche Rolle. Was allgemein klar und eindeutig zu sein scheint, ist im Konkreten „überaus komplex“ und weitaus weniger eindeutig.

**Wolfgang Schmidt (BMF):** Im Koalitionsvertrag bekennt sich die Bundesregierung zu einer gerechten Gestaltung der Globalisierung und zum Auftrag einer ambitionierten Umsetzung entwicklungspolitischer Gipfelzusagen (G7 und G20), der Agenda 2030 mit ihren 17 Nachhaltigkeitszielen sowie des Pariser Klimaabkommens. Der Einsatz hoher Finanzmittel und Investitionen, öffentlich und privat, ist hierfür erforderlich – sowohl in Industrie- als



auch in Schwellen- und Entwicklungsländern.

Eine erfolgreiche Entwicklung in allen Dimensionen der Nachhaltigkeit – Wirtschaft, Ökologie, Soziales – erfordert in besonderem Maße private Investitionen. Hier sind die Entwicklungsländer in erster Linie selbst gefordert. Um die Investitionstätigkeit sowohl nationaler wie auch ausländischer Unternehmen zu fördern, bleibt die Verbesserung der Rahmenbedingungen wie z.B. innenpolitische Stabilität, Rechtssicherheit, makroökonomische Stabilität, Korruptionsbekämpfung von zentraler Bedeutung. Private Investitionen sind unerlässlich für eine starke Wirtschaft, die einer oftmals jungen und rasch wachsenden Bevölkerung Arbeit und die notwendigen Lebensperspektiven bieten kann. Dies betont der Marshallplan des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, und auch bei dem im Finanzministerprozess der G20 verankerten „Compact with Africa“ ist die Förderung privater Investitionen das Kernanliegen.

Klar ist ebenso: Ein hohes und nachhaltiges Wachstum, die Weiterentwicklung von Steuerpolitik und Steuerverwaltung sowie die Bekämpfung von Kapital- und Steuerflucht sind notwendig zur Erhöhung der staatlichen Einnahmen in Entwicklungsländern. Dies



**Auch in Entwicklungsländern sollen starke Schultern mehr zur Finanzierung staatlicher Aufgaben beitragen**

ist Voraussetzung für eine dauerhaft solide Finanzierung staatlicher Aufgaben und für Investitionen, z.B. in Bildung und Gesundheit sowie zur Verbesserung der langfristigen Wachstumsperspektiven. Dabei sollten auch in Entwicklungsländern starke Schultern stärker zur Finanzierung der staatlichen Aufgaben beitragen. Die Mobilisierung heimischer Ressourcen ist daher zentraler Bestandteil der 2015 in

Addis Abeba gefassten Beschlüsse der Vereinten Nationen zur Finanzierung der Agenda 2030.

Aber auch die Unterstützung mit Öffentlicher Entwicklungshilfe bleibt wichtig. Deutschland leistet hier Beachtliches. Im Jahr 2017 hat Deutschland knapp 22 Mrd. Euro an Öffentlicher Entwicklungshilfe zur Verfügung gestellt und war damit erneut zweitgrößter Geber weltweit.

Auch in den Jahren 2018 und 2019 wird sich diese Entwicklung voraussichtlich fortsetzen.

### Jörg Alt SJ / Matthias Möhring-Hesse:

Anzeichen konsolidieren sich, dass Afrika durch unerlaubte Geldabflüsse („Illicit Financial Flows“) jedes Jahr mehr Geld verliert, als es durch Entwicklungshilfe und ausländische Direktinvestitionen erhält. Wäre daher nicht die Stärkung der afrikanischen Staaten und nicht zuletzt deren Behörden der Steuerverwaltung und Wirtschaftskriminalitätsbekämpfung ein geeignetes Instrument der Entwicklungshilfe? Wie lässt sich von der Bundesrepublik diese Stärkung unterstützen? Wie lassen sich die Geldabflüsse aus Afrika weniger attraktiv machen?

### Wolfgang Schmidt (BMF):

In der Tat ist das Thema für die Bundesregierung von großer Bedeutung. Sie hat daher ihre Anstrengungen verstärkt, Entwicklungsländer bei einer fairen, transparenten und effizienten Erhebung von Steuern zu unterstützen. Ziel ist, die staatliche Einnahmenseite dort nachhaltig zu stärken, indem Steuerpolitik und Steuerverwaltung weiterentwickelt werden – eine zentrale Voraussetzung für weniger Armut, eine nachhaltige Entwicklung und *Good Governance*. Dafür stellt die Bundesregierung pro Jahr ca. 50 Mio. Euro zur Verfügung; hiervon entfällt rund die Hälfte auf Projekte in Afrika. Neben der Etablierung grundlegender Strukturen und Kapazitäten in der Steuerverwaltung setzen wir insbesondere einen Schwerpunkt auf die Implementierung internationaler Steuerstandards, z.B.

Maßnahmen gegen Gewinnkürzung und Gewinnverlagerung, die Steuerfachleuten unter dem Namen *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS) geläufig sind. So fördert Deutschland finanziell das OECD-Projekt zur Umsetzung von BEPS in Entwicklungsländern und die Umsetzung des OECD-Standards zum automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten. Darüber hinaus unterstützt die Bundesregierung über die gemeinsam mit der OECD, Italien und Kenia gegründete „Africa Academy for Tax and Financial Crime Investigation“ die Ausbildung zu Themen wie internationale Kooperation in Strafsachen und Bekämpfung von Steuerkriminalität und Geldwäsche.

### Daniel Kempken (BMZ):

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (dt. EZ) unterstützt afrikanische Staaten und ihre Finanzbehörden auf vielfältige Weise. Auch die Unterbindung von Finanzströmen, deren Herkunft oder Transfer illegal sind, ist ein wichtiges Thema. Seit 2015 hat das BMZ die GIZ mit der Durchführung eines Globalvorhabens zur Bekämpfung von illegalen Finanzströmen beauftragt. Das Vorhaben unterstützt einerseits einen halbjährlichen deutschen Ressortdialog, eine Kooperation zwischen allen an dem Thema arbeitenden Bundesministerien, und andererseits Partnerländer u. a. in Afrika in der Prävention, Ermittlung und Rückführung illegaler Vermögen. Dabei unterstützen wir eine effektive Kooperation zwischen relevanten Behörden auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene sowie die Erarbeitung von Wissen bezüglich Volumen, Wegen und Straftatbeständen, die zu illegalen Finanzströmen führen. Die dt. EZ arbeitet auch gezielt zur Bekämpfung von Korruption. Neben der Unterstützung bei der Umsetzung der UN-Konvention gegen Korruption fördert die dt. EZ Antikorruptionsbehörden z.B. in Kenia und Indonesien. Darüber hinaus haben wir während der deutschen G20-Präsidentschaft 2017 gemeinsam mit der OECD, Italien und



Kenia die Africa Academy for Tax and Financial Crime Investigation in Nairobi gegründet. Bei den Trainings werden afrikanische Finanzermittler/innen sowie Mitarbeiter/innen aus Steuerverwaltungen, Staatsanwaltschaften und Antikorruptionsbehörden fortgebildet.

**Alt/Möhring-Hesse:** Ein großer Teil des aus Afrika abgezogenen Geldes landet letztlich in europäischen Anlagemärkten. Für die afrikanischen Staaten und ihre Steuerbehörden ist es wichtig zu wissen, wohin genau Gelder aus ihren Ländern fließen. Gerade für die europäischen Anlagemärkte benötigen sie also mehr Transparenz und Datenaustausch. Beides wird aber nach den OECD-Richtlinien an Gegenseitigkeit geknüpft. Weil sie wegen fehlender Kapazitäten selbst nicht für Transparenz und Datenaustausch sorgen können, erhalten die afrikanischen Behörden deshalb kaum Informationen, die sie aber brauchen. Wie kommen die afrikanischen Staaten aus diesem Teufelskreis heraus? Und wie kann man sie dabei aus der Bundesrepublik und aus der Europäischen Union heraus unterstützen?

**Wolfgang Schmidt (BMF):** Deutschland und die anderen OECD-Mitgliedstaaten sind sich dieser Schwierigkeiten bewusst und gehen diese an. So entwickelte etwa das bei der OECD angesiedelte *Globale Forum für Transparenz und Informationsaustausch zu Steuerzwecken* einen schrittweisen Ansatz, der die besonderen Rahmenbedingungen eines Entwicklungslandes bei der Implementierung des OECD-Standards berücksichtigt. Dieser Ansatz sieht vor allem eine ganz gezielte, fachliche und technische Unterstützung des Entwicklungslandes bei allen notwendigen Prozessschritten aus dem Kreis der Mitgliedstaaten des Global Forum – nicht zuletzt auch Deutschlands – vor. Und Deutschland würde es natürlich nicht beanstanden, wenn zu Beginn des Informationsaustauschs ein Entwicklungsland nicht die volle Gegenseitigkeit herstellen kann, sofern die Anforderungen des Standards im Üb-

rigen erreicht sind. Denn es ist richtig: Steuerflucht und Steuervermeidung durch die Verlagerung von Einkünften und Vermögen in das Ausland wirken sich in Entwicklungsländern besonders nachteilig aus. Der automatische Informationsaustausch nach dem von der OECD entwickelten Standard ist ein wirksames Instrument, um diese schädliche Steuerflucht effektiv einzudämmen, und ermöglicht ein bisher unerreichtes Maß an Transparenz.



### Steuerflucht und Steuervermeidung wirken sich in Entwicklungsländern besonders nachhaltig aus

**Daniel Kempken (BMZ):** Entwicklungsländer sind in besonderem Maße von Steuerhinterziehung und -vermeidung betroffen. Die Einführung internationaler Standards – z. B. die OECD-Standards gegen Gewinnverkürzung und -verschiebung (BEPS) oder der automatische Informationsaustausch (Automatic Exchange of Information, AEOI) – kann Entwicklungsländer dazu befähigen, gegen solche Praktiken vorzugehen. Hier wurden in den vergangenen Jahren sehr große Fortschritte erzielt. Zur Umsetzung dieser Standards sind entsprechende Kapazitäten und Wissen notwendig, um z. B. die ausgetauschten Informationen effizient nutzen zu können. Außerdem wird oftmals auch eine entsprechende IT-Infrastruktur benötigt. Daher fördert Deutschland den Kapazitätsaufbau zur Umsetzung der internationalen Steuerstandards. Im Rahmen des BMZ-Programms „Digitales Afrika“ wird beispielsweise die Umsetzung des AEOI unterstützt. Häufig gilt es, zunächst grundlegende Kapazitäten in den Finanzverwaltungen aufzubauen („basics-first“-Ansatz). Außerdem fördert Deutschland das OECD-Programm zur Umsetzung von BEPS in Entwicklungsländern.

**Alt/Möhring-Hesse:** Zusätzlich zur Stärkung afrikanischer Behörden wäre eine verstärkte internationale Zusammenarbeit, etwa durch Gemeinsame Betriebsprüfungen, erforderlich. Hier blockieren sich Bund- und Länderzuständigkeiten: BMZ und GIZ befürworten eine solche Kooperation, während die Steuerverwaltungen der Länder, daran wenig bis gar nicht interessiert sind, obwohl sie über das geeignete Personal verfügen. Wie kann man diese Blockaden auflösen?

**Wolfgang Schmidt (BMF):** Unter den diversen Möglichkeiten der zwischenstaatlichen Verwaltungszusammenarbeit stellen die von Ihnen angesprochenen gemeinsamen Betriebsprüfungen eine besonders intensive Form der Kooperation dar. Sie bieten sich vor allem bei komplexen, grenzüberschreitenden Fällen an und ermöglichen es, die Steuererhebung durch ein eng aufeinander abgestimmtes Vorgehen zu verbessern oder auch Konflikte zwischen Staaten etwa mit Blick auf Fragen der Doppelbesteuerung zu verhindern. Allerdings ist diese Art der Zusammenarbeit international noch nicht die Regel und sie ist bislang vorrangig unter den Nicht-Entwicklungsländern etabliert. Dies liegt auch daran, dass der damit verbundene Koordinierungsaufwand in den Verwaltungen sowie die Anforderungen an die Qualifikation der beteiligten Bediensteten ausgesprochen hoch sind. Die deutschen Finanzverwaltungen sind an Kooperationen sehr interessiert, wenn die nötigen Voraussetzungen im jeweils anderen Staat vorliegen. Indem wir Entwicklungsländer beim Verwaltungsaufbau unterstützen, fördert die Bundesregierung daher perspektivisch auch diese Methode der Zusammenarbeit.

**Daniel Kempken (BMZ):** Die dt. EZ wird durch die Expertise von Fachkräften aus den Finanzministerien, den Finanzverwaltungen der Länder und anderen Behörden enorm bereichert. Es besteht international eine zunehmende Nachfrage nach deutscher Expertise.

Daher fördert Deutschland die Kooperation zwischen dt. Institutionen (auf Bundes- wie auch auf Landesebene) und einzelnen Partnerländern der dt. EZ, beispielsweise im Rahmen von Einsätzen von bayerischen Betriebsprüfern in Kosovo oder von Beamten des Bundeszentralamts für Steuern in der Ukraine.

**Alt/Möhring-Hesse:** Die OECD-Maßnahmen zu Gewinnverkürzung und -verschiebung (BEPS) erweisen sich als komplex und schwer handhabbar; überhaupt nützen sie armen Ländern verhältnismäßig wenig. Einfacher und fairer wäre die Verpflichtung zu öffentlicher Länderberichtserstattung oder gleich eine einheitliche Gesamtkonzernbesteuerung (Stichworte „Unitary Taxation“, „Formulary Apportionment“). Die Bundesregierung fällt in dieser Frage nicht als eine treibende Kraft auf. Warum eigentlich?

**Wolfgang Schmidt (BMF):** Ich teile Ihre Bewertung nicht. Zahlreiche Entwicklungsländer sind inzwischen dem von Ihnen angesprochen steuerlichen Rahmenwerk der OECD gegen Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung beigetreten. Neben der gegenseitigen Überwachung und der Implementierung der sogenannten BEPS-Mindeststandards sind mit der Teilnahme an diesem Gremium diverse Unterstützungsmaßnahmen insbesondere durch OECD, IWF, Weltbank und Vereinte Nationen verknüpft. Wichtig ist in der Tat die Länderberichtserstattung, das sogenannte *Country-by-Country-Reporting*. Zielsetzung hierbei ist, dass die Steuerbehörden die benötigten Daten bekommen, um für Steuergerechtigkeit sorgen zu können. Nun wird darüber diskutiert, ob über die international vereinbarte Pflicht zum Austausch der Daten zwischen den Steuerbehörden hinaus eine Pflicht zur Veröffentlichung dieser länderbezogenen Berichte eingeführt werden sollte. Damit soll öffentlicher Druck auf Unternehmen aufgebaut werden. Für die Zwecke der Besteuerung der Unternehmen ist eine solche

Veröffentlichung nicht erforderlich, da die Finanzämter die dafür nötigen Daten ja haben – dank des *Country-by-Country-Reportings*. Wichtig ist für Deutschland vor allem, dass wir die entsprechenden Daten aus dem Ausland auch tatsächlich erhalten. Und da besteht die große Sorge, dass der mühsam erreichte und völkerrechtlich abgesicherte Konsens auf internationaler Ebene zerstört würde und viele Länder keinen Anlass mehr sähen, uns die sensiblen Steuerdaten ihrer Unternehmen zur Verfügung zu stellen, wenn sie die Daten unserer Unternehmen jederzeit aus öffentlich einsehbaren Quellen abrufen könnten.

Sie haben in Ihrer Frage auch *Unitary Taxation* und *Global Formulary Apportionment* angesprochen. Bei diesem Konzept der Gesamtkonzernbesteuerung besteht die Sorge, dass dadurch die Selbstständigkeit von konzernzugehörigen Unternehmen bei der Abgrenzung von Einkünften nicht berücksichtigt werden, sondern die Zuordnung von Einkünften nach einem festgelegten Verteilungsschlüssel erfolgen würde. Dies wäre mit dem international anerkannten und praktizierten Fremdvergleichsgrundsatz aber nicht vereinbar. Darüber hinaus würde eine Verlagerung der für den Verteilungsschlüssel relevanten Faktoren in Niedrigsteuerländer drohen. Ohne die flankierende Einführung eines globalen Mindeststeuersatzes käme es also zu einem ungehemmten schädlichen Steuerwettbewerb. Das wäre weder im Interesse Deutschlands noch der Entwicklungsländer.

**Daniel Kempken (BMZ):** Das von der OECD erarbeitete Aktionspaket zu *Base Erosion* und *Profit Shifting* ist in der Tat komplex und stellt insbesondere unsere Partnerländer vor große Herausforderungen. Die BEPS-Aktionspunkte sind dennoch für Entwicklungsländer sehr relevant. Die große Stärke des Aktionspakets liegt darin, dass es erstmalig einen internationalen Konsens über Maßnahmen zur Bekämpfung von



Für eine einheitliche Gesamtkonzernbesteuerung und die Verpflichtung zu öffentlicher Länderberichtserstattung gibt es bisher keinen internationalen Konsens

Gewinnverkürzungen und -verlagerungen gibt. Für eine einheitliche Gesamtkonzernbesteuerung oder die Verpflichtung zu öffentlicher Länderberichtserstattung zeichnet sich hingegen kein internationaler Konsens ab. Dieser Konsens ist für die effiziente und effektive Bekämpfung solcher Praktiken allerdings unabdingbar. Die dt. EZ unterstützt daher ihre Partnerländer bei der Umsetzung der für sie relevanten Aktionspunkte und bei der Teilnahme am *Inclusive Framework* der OECD, dem internationalen Kooperationsrahmen zur Umsetzung des BEPS-Projekts.

**Alt/Möhring-Hesse:** Welche Möglichkeit sehen Sie, durch nationale und internationale „Pigou-Steuern“, also durch Steuern, die gezielte Handlungsanreize setzen und dadurch das Verhalten steuern sollen, umwelt- und klimaschädigendes Verhalten einzudämmen und dadurch verursachte Schädigungen auszugleichen? Was kann von Deutschland aus getan werden, um entsprechende Steuerpolitiken international durchzusetzen?

**Wolfgang Schmidt (BMF):** In Deutschland haben wir in der Steuerpolitik mit der ökologischen Steuerreform um die Jahrtausendwende einen wichtigen Schritt zu einer anreizfreundlicheren Umwelt- und Klimapolitik gemacht. Zugleich sind aber auch die Auswirkungen auf die Verteilung, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit national wie global zu berücksichtigen. Die international konzertierte Einführung von Steuern ist erfahrungsgemäß nur schwer durchsetzbar. Demgegenüber stellt etwa der internationale Handel mit Emissionszertifikaten ein markt-



näheres und effizientes Instrument zur Internalisierung, d. h. Bepreisung umweltbezogener Kosten, dar.

**Daniel Kempken (BMZ):** Öffentliche Finanzen sind ein zentrales Element für den Klima- und Umweltschutz. Preise dürfen nicht nur die ökonomische, sie sollten auch die ökologische Wahrheit abbilden. Pigou- bzw. Umweltsteuern sind hier ein wichtiges Instrument: Sie preisen ökologische Kosten ein, setzen Anreize für Umweltschutz und private Investitionen in nachhaltige Entwicklung und Zukunftstechnologien. Gleichzeitig mobilisieren sie zusätzliche Einnahmen für die öffentliche Hand. Das BMZ unterstützt deshalb einzelne Partnerländer wie z. B. Vietnam beim Abbau von schädlichen Subventionen und der Einführung von Umweltsteuern im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit. Dieses Engagement trägt auch zur Umsetzung der Agenda 2030 bei, insbesondere der Nachhaltigkeitsziele 12, 14, und 17.

**Alt/Möhring-Hesse:** Grenzübergreifende Probleme erfordern grenzübergreifendes Engagement: Die Kosten des Klimawandels, erst recht die Kosten seiner Begrenzung sind gigantisch und können von armen Ländern nicht geschultert werden. Gemäß dem Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung sind die reichen Länder in der Verpflichtung – und dies auch steuerpolitisch: Dem Weltklima würde beispielsweise „geholfen“, wenn deutsche Steuergelder in afrikanischen Staaten regenerierbare Energieerzeugung finanzieren. Auch könnten steuerliche Anreize für entsprechende Investitionen gesetzt werden. Ist eine solche Form von Steuerpolitik für die Bundesrepublik sinnvoll und wahrscheinlich? Welche Hürden gilt es dafür zu überwinden?

**Wolfgang Schmidt (BMF):** Die Bundesregierung macht sich in der Klimaschutzpolitik für internationale Lösungen stark. Für die Entwicklungszusammenarbeit in Klimafragen bleiben Kooperationen, direkte und transpa-

rente Fördermaßnahmen sowie der Einsatz privater Mittel die richtigen Ansätze. So hat Deutschland etwa 2016 den Entwicklungsländern insgesamt rund 8,5 Milliarden Euro an Haushaltsmitteln und öffentlichen Mitteln der Entwicklungsbanken KfW und DEG für Maßnahmen zur Minderung von Treibhausgasen und zur Anpassung an den Klimawandel zur Verfügung gestellt. Sie ist damit einer der größten Geber weltweit in diesem Bereich.

**Daniel Kempken (BMZ):** Der Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel haben für die deutsche Entwicklungspolitik einen hohen Stellenwert. Die Bundesregierung hat sich unter anderem im Pariser Klimaabkommen dazu verpflichtet, nicht nur selbst im Rahmen des Klimaschutzes tätig zu werden, sondern auch Entwicklungs- und Schwellenländer beim Umgang damit zu unterstützen. 2014 haben die Industrieländer angekündigt, ihre jährliche Klimafinanzierung für Entwicklungsländer ab 2020 auf 100 Mrd. US-Dollar jährlich aufzustocken. Deutschland leistet einen fairen Beitrag zur Erreichung dieses Ziels: Mit diesen Mitteln mobilisierte Deutschland zusätzlich mehr als 1 Mrd. Euro an privater Klimafinanzierung. 83% der deutschen Klimafinanzierung stammen aus dem Haushalt des BMZ. Damit werden u. a. der Ausbau von erneuerbaren Energien unterstützt und Maßnahmen zur Erhöhung der Energieeffizienz gefördert. Dazu gehören beispielsweise auch Reformen zur Mobilisierung des Privatsektors in Entwicklungsländern für Investitionen in erneuerbare Energien durch bessere regulatorische und finanzielle Rahmenbedingungen.

**Alt/Möhring-Hesse:** In der Bundesrepublik sind die Steuern ein wirkmächtiges Instrument, um die wachsenden sozialen Ungleichheiten im Lande zumindest zu begrenzen. Lässt sich die ausgleichende Funktion staatlicher Steuern auch auf die globalen Ungleichheiten hin denken? Wie könnten international abgestimmte

Steuersysteme oder gar Finanztransfers (etwa für die Herstellung von Sozialsystemen, die wiederum Aussicht auf Senkung von Bevölkerungswachstum erhöhen würden), das Ausmaß der Ungleichheiten begrenzen helfen?

**Wolfgang Schmidt (BMF):** Der internationale Vergleich zeigt in der Tat, dass gerechte, ausgleichende Steuer- und Sozialsysteme einen wesentlichen Beitrag leisten können, um Ungleichheit abzubauen. Auf die Dauer sind nach meiner Überzeugung nachhaltiges Wachstum, gesellschaftlicher Fortschritt und Stabilität nur möglich, wenn ein Land über angemessene staatliche Sozialsysteme verfügt und allen den gleichberechtigten Zugang zu guter Bildung und medizinischer Versorgung gewährleistet. Das ist natürlich nicht über Nacht zu erreichen – aber das Konzept des Basic Social Floor beispielsweise sieht je nach Entwicklungsstand angepasste soziale Sicherungssysteme vor. Zudem sollten die nationalen Steuerpolitiken – natürlich auch in den Entwicklungsländern – darauf ausgerichtet sein, dass starke Schultern entsprechend ihrer wirtschaftlichen und finanziellen Leistungsfähigkeit tatsächlich stärker zu den Staatseinnahmen beitragen.

**Daniel Kempken (BMZ):** Ein gerechtes und effizientes Steuersystem leistet einen wichtigen Beitrag zur Steigerung der inländischen Ressourcenmobilisierung und zur Verringerung von Ungleichheit. Steuersysteme müssen deshalb progressiv ausgestaltet und die Zahlung von Steuern nachgehalten werden. Gesellschaftliche Gruppen am oberen Ende der Einkommensverteilung sowie Unternehmen müssen in die Verantwortung genommen werden. Zudem bedarf es einer verantwortlichen Ausgabenplanung und -umsetzung und leistungsfähiger und fairer Finanzsysteme (Good Financial Governance). Dies gilt auch international hinsichtlich der Eindämmung illegaler Finanzströme und der Verlagerung von Gewinnen in Steueroasen.



Verteilungspolitische Zielsetzungen lassen sich oft besser über die Ausgabe- als über die Einnahmenseite des Haushalts erreichen. Weitere Aspekte zur Verbesserung der Chancengleichheit sind z.B. der Abbau systematischer Ursachen von Diskriminierung oder Investitionen in frühkindliche Bildung. Auch die Förderung sozialer



Verteilungspolitische Ziele lassen sich oft besser über die Ausgabe- als über die Einnahmenseite

Mobilität bzw. des Zugangs zu staatlichen Basisdienstleistungen wie Wasser, Gesundheitsversorgung oder qualitativ hochwertiger Bildung sind wichtige Bausteine zur Verringerung von Ungleichheiten.

**Alt/Möhring-Hesse:** Um umwelt- und entwicklungspolitische Ziele besser verfolgen zu können, müssten Blockaden durch die USA im Kontext von G20 und OECD überwunden werden. Wäre dafür die steuerpolitische Stärkung der Europäischen Union eine Alternative? Und innerhalb der Bundesrepublik: Müssen, um mit

den „global playern“ in der Wirtschafts- und Finanzwelt mithalten zu können sowie um eine umwelt- und entwicklungspolitisch sensible Steuerpolitik voranzutreiben, nicht wichtige Bereiche der deutschen Steuerverwaltung in eine zentrale Verantwortung genommen werden?

**Wolfgang Schmidt (BMF):** Klar ist, dass wir globale Herausforderungen nur auf dem Wege einer konsensbasierten internationalen Zusammenarbeit bewältigen können. Auf europäischer Ebene setzt sich die Bundesregierung daher schon seit langem auch auf dem Gebiet des Steuerrechts für eine stärkere Integration in der Europäischen Union ein. Mit dem Bundeszentralamt für Steuern verfügen wir in Deutschland bereits über eine Institution, die die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Steuerverwaltung in wichtigen Bereichen bündelt und koordiniert, etwa beim Aufbau der Bundesbetriebsprüfung. Das Bundesfinanzministerium setzt sich generell für eine effektive Zusammenarbeit der Steuerbehörden ein und hat nicht zuletzt mit der letzten Föderalismusreform auch erweiterte Steuerungsmöglichkeiten des Bun-

des im administrativen Steuerbereich erreichen können.

**Daniel Kempken (BMZ):** Im steuerpolitischen Bereich wurde in den vergangenen Jahren viel erreicht, beispielsweise die Umsetzung des G20/OECD-BEPS-Maßnahmenpaketes oder der automatische Austausch über Finanzkonten (AEOI). Weit über 100 Länder haben sich zur Umsetzung verpflichtet. Bei der Bewältigung weiterer globaler Herausforderungen bedarf es einer konsensbasierten internationalen Zusammenarbeit. Hierbei befördert die dt. EZ den Dialog zwischen Industrie- und Entwicklungsländern und macht sich für die Einbindung der Partnerländer in die internationale Debatte stark – auch im Steuerbereich. Eine Verbesserung der Transparenz im Steuerbereich und die erfolgreiche Umsetzung der internationalen Standards bedürfen einer starken Stimme der Entwicklungsländer. Daher unterstützt die dt. EZ beispielsweise die Teilnahme der Partnerländer im Inclusive Framework des BEPS-Prozesses.

*Die Fragen stellten Jörg Alt SJ und Matthias Möhring-Hesse.*

# Bleibende Aufgaben – Das Potenzial einer gemeinwohlorientierten Steuerpolitik wird nicht ausgeschöpft

Reflexionen im Nachgang zu den 8. Heppenheimer Tagen  
zur christlichen Gesellschaftsethik



Die politischen Möglichkeiten des Steuerstaates sind in der Tradition der Katholischen Soziallehre bis heute kein relevantes Thema. Die Erarbeitung einer „Sozialethik des Steuerstaates“ steht noch weithin aus. Ebenso gibt es in der Soziologie kaum theoretische Ansätze zu einer „Soziologie des Steuerstaates“. Hier besteht ein erheblicher Forschungsbedarf, nicht zuletzt auch zur Frage, worin die Ursachen für die hohen Durchsetzungserfolge von oft kleinen Lobbyinitiativen wie der „Stiftung Familienunternehmen“ liegen.

Werden nicht planvolle und mitunter weniger planvolle steuerpolitische Anreize gesetzt, um bewusst oder unbewusst mit Steuern politisch zu steuern? Und wie sollten diese Anreize gemeinwohlförderlich ausgestaltet sein? Diese Fragen haben am 20./21.04.2018 knapp 30 Juristen und Soziologen, Sozialethiker und Politologen auf den 8. Heppenheimer Tagen erörtert, die diesmal als eine Kooperationsveranstaltung des Darmstädter Instituts für Theologie und Sozialethik und der Kommende Dortmund,

Sozialinstitut des Erzbistums Paderborn, durchgeführt wurden.

Im ersten Panel ging es um politische Erfahrungen mit dem deutschen Steuerstaat zwischen der Weimarer und der Berliner Republik. *Ralf Banken* (Universität Frankfurt) rekonstruierte vor allem am Beispiel des Nationalsozialismus zentrale Etappen der deutschen Steuerpolitik. In seiner Wirkung habe der „ungebremste Steuerungs-wahn“ des damaligen Reichsfinanzministeriums allerdings „finanzpolitische Grundregeln“ nicht außer Kraft setzen können.



Im deutschen Steuersystem werden Vermögenswerte und Landbesitz unverhältnismäßig geschont

Das zweite Panel drehte sich um die Frage: Wer trägt heute die Steuern? Wer sollte sie tragen? *Stefan Bach* (DIW Berlin) präsentierte zentrale Ergebnisse der empirischen Forschung und machte u. a. deutlich, dass die gesamtwirtschaftliche Steuerbelastung nach dem Zweiten Weltkrieg recht konstant ver-

laufen sei, während die Sozialbeiträge seit den 1950er und die Umsatzsteuer seit den 1990er Jahren deutlich zugelegt haben. Bach betonte die Relevanz der indirekten Konsumsteuern, denn diese trafen die Einkommensschwächeren deutlich stärker. *Heinrich Weber-Grellet* (Universität Münster) umschrieb das auf Umsatz- und Lohnsteuern fokussierte deutsche Steuermodell als ein „feudalistisches System“, das vor allem Vermögenswerte und Landbesitz unverhältnismäßig schone. Politisch bedürfe es deshalb – entgegen des geltenden Verbots von Volksentscheiden zur Steuerpolitik – einer „Demokratisierung des Steuerrechts“ mittels basisdemokratischer Elemente.

Im dritten Panel fragte unter dem Titel „Armutsbekämpfung durch das Steuerrecht?“ *Andreas Fisch* (Kommende Dortmund), ob bereits bei der Erhebung von Steuern und Sozialabgaben Armut bekämpft und soziale Ungleichheit gemindert werden könnte. Als Koordinatensystem stellte er sozialethesische Thesen zu einer gerechten Besteuerung vor. Besonders hob er das Freiheitsverständnis nach Amartya Sen hervor, Freiheit danach zu bewerten,



welche Grundfreiheiten tatsächlich erreichbar sind bzw. erreicht werden. Ferner dürfe der Staat Steuern nicht entziehen, um sie dann derselben Person als soziale Unterstützungsleistung zurückzugeben, weil dies die Betroffenen von aktiven, eigenständigen Verdienern zu (bürokratischen Anforderungen unterliegenden) passiven Empfängern degradiere. Als Gestaltungsfelder analysierte Fisch Reformoptionen für Geringverdiener, deren Anreiz reguläre Erwerbsarbeit aufzunehmen bzw. auszuweiten, durch die Grenzsteuerbelastung mit Abzügen von 60% auf bis zu über 130% abschreckend wirkt. Dies ist der Fall, wenn Sozialabgaben und der Entzug von Transferleistungen einbezogen werden. Neben anderem problematisierte Fisch auch die ungleiche Belastung durch Sozialabgaben. *Monika Jachmann-Michel* (Bundesfinanzhof München) widersprach den Ausführungen zum Freiheitsverständnis. Für den Staat habe es keine Rolle zu spielen, ob Einkommen oberhalb des Existenzminimums Grundbedürfnisse befriedigen oder der Anschaffung von Luxusgütern dienen. Politisch hier einen Konsens herzustellen, dürfte sich auch verfassungsrechtlich als besonders aufwändig erweisen.

Die zwischen 2009 und 2015 gültige, bis zu den höchsten Erbschaften weitgehend progressiv ansteigende Besteuerung hat sich seitdem umgekehrt zu den niedrigsten Steuersätzen für höchste Erbschaften. Das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Zusammenhang zahlreiche Ungerechtigkeiten moniert und damit die 2016 erfolgte Reform des Erbschaftsrechts für Unternehmen forciert.

Das vierte Panel fragte vor diesem Hintergrund danach, „ob die nunmehr reformierte Erbschaftsteuer gemeinwohlförderlich ist“. *Marcel Krumm* (Finanzgericht Münster) thematisierte die immer noch freigiebigen Verschonungsregeln für Unternehmen. Strittig sei unter Juristen aber, ob das Sozialstaatsprinzip nicht eine Erhebung verlange, die einer Vermögenskonzentra-

tion entgegenwirkt und für eine bessere „Startgleichheit“ sorgt. Diese und weitere Gemeinwohlerwägungen seien verfassungsrechtlich zwar „nicht zwingend“, wohl aber legitim, auch im Widerstand gegen ein „Interesse an einer dynastischen Vermögensbewahrung“. Fern solcher Überlegungen bringe der Gesetzgeber jedoch andere Gemeinwohlintressen zur Geltung, vor allem „gegen so genannte Heuschrecken“, die verfassungsrechtlich „plausibel“ erscheinen. *Birger Scholz* (Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, seine private Ansicht referierend) wies in seinem Korreferat detailliert nach, dass sich für die Argumente „Sicherung von Arbeitsplätzen“ und „Schutz der Eigentümerstruktur“, die einer stärkeren Erbschaftsbesteuerung angeblich entgegenstehen, weder theoretische noch praktische Evidenz findet. Bis 2009 seien keine „Heuschrecken-Aufkäufe“ erfolgt; und nur wenige Unternehmer hätten eine Stundung der Erbschaftsteuer beantragt. Im Regelfall könne der Steuerbeitrag aus Privatvermögen oder aus der Erbschaft selbst entrichtet oder gestundet werden. In der Zeit der entscheidungsrelevanten politischen Reformdebatte hat in der Berichterstattung ein Umschwung stattgefunden: *Alexander Leipold* (Uni Lüneburg) belegte mit einer Netzwerkanalyse von Presseberichten zum Erbschaftsteuersdiskurs in der F. A. Z. zwischen Oktober 2013 und Juni 2016 den Wandel weg von einer breiten Zitation vieler Akteure hin zu einer gezielten Zitation von Befürwortern der bestehenden Privilegien, auffallend etwa Stiftungen, die als Lobby gegen die Intention des Bundesverfassungsgerichts gewirkt haben.

Im fünften Panel stellte *Gerhard A. Vorwold* (Sprecher der Initiative Fair and Transparent Tax Systems, Berlin-Boston) sein Modell zur gerechten und effektiven Besteuerung von multinationalen Unternehmen vor. In der Europäischen Union fallen heute durch die Vermeidung bzw. Umgehung von Körperschaftssteuern jährliche Steuerausfälle von 50–70 Mrd. Euro an. Vorwold

plädierte daher für weltweit einheitliche Gewinnermittlungsregeln (Global Accounting Rules), nach denen die Gewinne globaler Konzerne zu je einem Drittel an die Länder gehen, in denen diese Konzerne ihr materielles Anla-



Für eine effektive über-nationale Reichtumsbesteuerung sind globale Steuervereinheitlichungen unverzichtbar

gevermögen, ihre Lohnkosten und ihre Verkäufe realisieren. Derartige Regeln ließen sich bei entsprechendem politischen Willen hinreichend effektiv implementieren. *Timm Bönke* (FU Berlin) griff das politische Problem des Reichtums und der gesellschaftlichen Eliten auf, die sich ihren Nationalstaaten und ihrer Gemeinwohlverantwortung entzögen. Strategien einer steuerpolitischen „Reichtumsbekämpfung“ gewannen dadurch an Plausibilität und könnten, wenn sie erfolgreich sein wollen, nur oberhalb der Nationalstaaten ansetzen. Mittlerweile sei auch der IWF davon überzeugt, dass globale Steuervereinheitlichungen unverzichtbar seien.

Im sechsten Panel schließlich ging es um die Frage, ob sich aus der Tradition der Katholischen Soziallehre brauchbare Kriterien für eine gemeinwohlorientierte Steuerpolitik gewinnen lassen und wie diese dann erfolgreich in den politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess eingespeist werden können. *Jörg Alt SJ* (Nürnberg) stellte Ergebnisse des von ihm mitgetragenen internationalen Forschungsprojekts „Taxjustice and Poverty“ vor und brachte zudem politische Erfahrungen aus der Kampagne „Steuern gegen Armut: Finanztransaktionssteuer“ ein. Trotz dringender Notwendigkeiten äußert er sich zu den konkreten Realisierungschancen sehr skeptisch; schließlich sei in den letzten Jahren schon das Reformprojekt der Finanztransaktionssteuer von Lobbygruppen und Anwaltssozietäten „erfolgreich

zerschossen“ worden. *Christine Osterloh-Konrad* (Universität Tübingen) äußerte sich in ihrem Korreferat ebenfalls skeptisch. Vielmehr müsse man sich an Perspektiven einer „Second Best World“ orientieren und die Realitäten des alltagspragmatischen individuellen Vorteilsstrebens ökonomischer Player und Akteure in Rechnung stellen.

So komplex die ökonomisch-fiskalischen Zusammenhänge sind, so vermagt und durchherrscht die steuer-

politischen Entscheidungsfindungsprozesse faktisch verlaufen und so frustrierend und erfolglos die politischen Reformprojekte der zivilgesellschaftlichen Akteure der nationalen und globalen Kapitalismuskritik (zumindest bisher) auch sind: Der Kampf für eine „gemeinwohlförderliche“ Steuerpolitik steht ganz weit oben auf der politischen Agenda. Ob man hier aber eher mit behutsam-bescheidenen „Second Best“-Perspektiven und dem „Bohren dicker

Bretter“ oder aber mit lautstarkem Protest und öffentlicher Militanz vorankommt, blieb am Ende offen. Einigkeit herrschte am Ende der Tagung zumindest darüber, dass das Instrumentarium der Lenkungs- und Gestaltungssteuern seit jeher zu den wichtigen Möglichkeiten einer „gemeinwohlförderlichen“ demokratischen Selbstregierung gehört.

*Hermann-Josef Große Kracht,  
Andreas Fisch*

## Forum Sozialethik: „... neue Leitbilder für den Fortschritt“ (LS 194)

Kurzbericht zur Tagung vom 10. bis 12. September 2018 in der Katholischen Akademie Schwerte



Der Zeitpunkt war passend gewählt: Fast auf den Tag genau zehn Jahre nach dem Kollaps der Investmentbank Lehman Brothers standen wirtschaftsethische Themen im Mittelpunkt des Forum Sozialethik. Der inhaltliche Anstoß kam gleichwohl von Papst Franziskus, der in seiner Enzyklika „*Laudato si*“ dazu aufgerufen hatte, die Weltwirtschaft kritisch zu hinterfragen:

„Damit neue Leitbilder für den Fortschritt aufkommen, müssen wir ‚das Modell globaler Entwicklung in eine [andere] Richtung ... lenken‘, was einschließt, ‚über den Sinn der Wirtschaft und über ihre Ziele nachzudenken, um Missstände und Verzerrungen zu korrigieren.“ (LS 194)

Alexandra Kaiser-Duliba (Eichstätt-Ingolstadt und Saarbrücken) eröffnete als Mitglied des Vorbereitungsteams die Tagung denn auch mit einer Grundsatfrage: Sind die Kategorien, Modelle und Prinzipien, mit denen Wirt-

schaftswissenschaft und Wirtschaftsethik heute arbeiten, noch tragfähig? Die erste Vortragende, Cornelia Mügge (Fribourg), griff die Frage mit einer kritischen Analyse des liberalen Freiheitsverständnisses auf. Ausgehend von der Debatte um eine mögliche Abschaffung der schweizerischen Rundfunkgebühren wies sie darauf hin, dass dem Ideal des „freien Marktes“ ein verengter Freiheitsbegriff zugrunde liege und plädierte demgegenüber für ein umfassendes Verständnis von Freiheit.

Auch die anderen Referate des ersten Tagungsabschnitts widmeten sich grundlegenden Begriffen und Theoremen wie dem Arbeitsbegriff jenseits der Erwerbsarbeit (Jakob Bubenheimer, Freiburg) oder dem Begriff des Unternehmerischen Selbst anhand von Life Story Interviews (René Leibold, München). Welche Rolle ethisches Denken in der Praxis spielt, zeigte eine empirisch fundierte Studie zur sozialökono-

mischen Rationalität in der Unternehmensberatung (Christian Kroll, Münster).

Zum Abschluss des ersten Teils präsentierte Katharina Ebner (Bonn und München) einen wieder stärker philosophisch akzentuierten Vortrag. Ausgehend von Jürgen Habermas' „Strukturwandel der Öffentlichkeit“ nahm sie den Wandel von Öffentlichkeit und Privatheit im Zuge der Digitalisierung kritisch unter die Lupe. Damit schlug sie zugleich einen Bogen zum zweiten Tagungsteil „Konkretionen und Bedingungen der Implementierung“, an dessen Anfang Überlegungen zu den sozialetischen Herausforderungen der Digitalisierung standen (Sebastian Kistler, Augsburg), gefolgt von einer kritischen Betrachtung der internationalen Klimapolitik (Regina Meyer, Eichstätt-Ingolstadt).

Finanzwirtschaft und -politik bildeten den roten Faden der folgenden

Vorträge. Dabei wurden verschiedene relevante Stakeholdergruppen berücksichtigt: Während die Referenten für mehr Transparenz am Markt (Michael Sendker, Münster und Ennigerloh) und eine an ethischen Kriterien orientierte Steuerpolitik plädierten (Andreas Fisch, Dortmund), wurde zugleich die Verantwortung der Arbeitnehmer\*innen und die Notwendigkeit finanzieller Bildung (Lars Schäfers, Bonn und Mönchengladbach) betont. Den Schlusspunkt

setzte die Fallstudie von Daniel Wiegand (München), der anhand einer Recherche in indischen Textilfabriken die Herausforderungen einer kulturübergreifenden Corporate Social Responsibility (CSR) vor Augen führte.

Das wie üblich als Werkstattgespräch konzipierte Forum zeigte, dass der wissenschaftliche „Werkzeugkasten“ der Sozialethik schon jetzt eine Reihe begrifflicher und methodischer Instrumente enthält, die bei der Su-

che nach den von Franziskus erhofften „neuen Leitbildern“ nutzbringend angewandt werden können. Zugleich machten die bisweilen kontroversen Diskussionen deutlich, dass diese Anwendung ein anspruchsvolles Unterfangen ist und bleibt.

*Claudius Bachmann (Bonn),  
Alexandra Kaiser-Duliba (Saarbrücken),  
Cornelius Sturm (Freiburg)*

## Buchbesprechungen

### Die soziale Verantwortung der Christen

Anton Rauscher: *Die soziale Verantwortung der Christen. Die Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle Mönchengladbach*, Paderborn: Schöningh Verlag 2017, 210 Seiten, ISBN 978-3-506-78677-7.

Schon der Titel lässt vermuten: Es handelt sich um ein sehr grundsätzliches Werk. Es beschäftigt sich mit der, so der Untertitel, Katholischen Sozialwissenschaftlichen Zentralstelle Mönchengladbach, also mit dem, was im Zentrum der Arbeit und im Leben seines Spiritus rector steht. Das Inhaltsverzeichnis lässt deutlich werden, dass hier unterschiedliche Stränge, die die Entwicklung fast eines halben Jahrhunderts beeinflusst haben, grob historisch-chronologisch geordnet, aber in systematischer Absicht, dargestellt werden. Einige Kapitelüberschriften fallen aus diesem Rahmen heraus. Wenn es etwa zwischen dem „Streit um die Mitbestimmung“ und den „histori-



schen Wurzeln“ plötzlich heißt „Lehrstuhl oder KSZ?“ oder sich beim vorletzten Kapitel die Überschrift „Fast ein halbes Jahrhundert“ findet, so dokumentieren die-

se Titel sehr deutlich, dass hier auch autobiographische Elemente eine wichtige Rolle spielen. Die Geschichte der KSZ ist nicht loszulösen von Anton Rauscher SJ, dem Schüler von Gustav Gundlach SJ, der von 1963 bis 2010 Direktor der KSZ war. 47 Jahre lang hat der inzwischen 90-Jährige diese einzigartige, nicht nur deutschlandweit, sondern auch europä- und weltweit bekannte katholische Institution geleitet – sein Lebenswerk steht hier im Zentrum des Interesses

Wenn es eine das Buch durchziehende Formulierung gibt, die exakt das kennzeichnet, was Anton Rauscher als zentrale Aufgabe der KSZ sieht, dann die, dass sie „die Entwicklungen in Gesellschaft und Politik ‚im Licht der katholischen Soziallehre‘“ sehen und „falls nötig, notwendige Korrekturen“ vorschlagen soll (38). Es gehe, so Rauscher, der KSZ also nicht darum, den „verschiedenen Positionen und Richtungen noch [...] eine weitere“ (38) hinzuzufügen, sondern „den Weg zu fin-





den, der mit der Grundwertorientierung der Sozialverkündigung der Kirche übereinstimmt.“ (150)

Das Buch zeigt auf 210 Seiten eine breite Palette vielfältiger Themen, mit denen sich die KSZ im Laufe ihrer Zeit beschäftigt hat und die in Gesellschaft und Politik jeweils aktuell waren. Die Lektüre des Buches verschafft dem Leser und der Leserin damit einen ausgezeichneten Überblick über wichtige inhaltliche Positionen der katholischen Soziallehre in der naturrechtlichen Denktradition. Zugleich gibt der Band einen beeindruckenden Einblick vor allem in die Entwicklung der jungen Bundesrepublik und über die Streitfragen, in deren Kontext es der KSZ entscheidend darum ging, die Würde der menschlichen Person als *conditio sine qua non* und als konstitutiven Maßstab im Denken und Handeln des Einzelnen, aber auch der Gesellschaft zu implementieren und somit sozial ungerechten Verhältnissen und Entwicklungen vorzubeugen bzw. Abhilfe zu leisten.

Anton Rauscher beginnt seine Ausführungen mit einem Blick in die Geschichte der katholisch-sozialen Bewegung und zeigt die Gründung der KSZ als Verlebendigung dieser Tradition auf. So entstand zunächst ein Sozialreferat im neuen Zentralkomitee, dessen Direktor der Münsteraner Lehrstuhlinhaber Joseph Höffner 1952 wurde, was weiter zur Idee der Errichtung eines überdiözesanen katholischen Sozialinstituts führte, das „im Auftrag der deutschen Bischöfe arbeiten und dem Zentralkomitee der deutschen Katholiken [...] angegliedert werden (sollte)“ (22). Im Februar 1963 wurde dann nach jahrelangen vorausgehenden Diskussionen die Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle gegründet, der damalige „führende Kopf der katholischen Sozialwissenschaft“ (23), der emeritierte Jesuit Gustav Gundlach zu ihrem Direktor bestellt. Allerdings verstarb dieser überraschend im Juni desselben Jahres. Wenige Wochen später wurde Pater Anton Rauscher SJ als neuer Leiter der KSZ bestellt. Dass bei der inhaltlichen Ausrichtung und Aufgabenbeschreibung das II. Vatikanische Konzil

eine wichtige Rolle spielte, legt Rauscher dar – das Konzil habe dem Weltepiskopat überhaupt erst „den Resonanzboden für die Bedeutung der katholischen Soziallehre sowohl für die Gesellschaft als auch für die Kirche“ (34) bereitet. Seinen Ausführungen liegt, so wie es von seinem naturrechtlichen Ansatz her nur logisch ist, ausschließlich die Hermeneutik der Kontinuität zugrunde. Dass das Konzil in zentralen Punkten der Theologie, speziell auch der Bestimmung des Kirche-Welt-Verhältnisses, der Begründung und Relevanz der Idee der Würde des Menschen, etwa für das Recht auf Religionsfreiheit etc., letztlich doch einen neuen Ansatz entwickelt, kommt nicht zur Sprache. Kritische Einwände und Anfragen sind aus dieser Perspektive schnell beiseite geschoben.

Die gesellschaftlich-politische Debatte und zugleich auch der Streit innerhalb der Community der Sozialethiker um die (paritätische) Mitbestimmung zeigen in hoch interessanter Weise, wie eng die Soziallehre und ihre Vertreter am „Puls der Zeit“ waren. Die hierzu von der KSZ ausgerichtete Mitbestimmungstagung bildete dann auch zugleich den Anstoß für die in Folge bis 2010 durchgeführten „Sozialethikertagungen“ in Mönchengladbach, die eine äußerst große Breite von Themen mit größter gesellschaftlicher und auch kirchlich-theologischer Relevanz behandelten. Immer wieder widmeten sich diese Tagungen den Fragen der Sozialen Marktwirtschaft, der Einbeziehung des freien Marktes und der Wettbewerbsfreiheit sowie der damit verbundenen Rahmenordnung und, auf ethischer Ebene, dem Verhältnis von Markt und Moral. Rauscher zieht in seinen Ausführungen dazu sowohl die Linien der Wirtschaftspolitik als auch die der Soziallehre von den jeweiligen Anfängen bis hin zur Gegenwart aus. Die Beschäftigung mit dem „Übel der Arbeitslosigkeit“ hängt ebenfalls mit diesem Themenkomplex zusammen, Fragen des Sozialstaats, der Armut und auch der Staatsverschuldung spielen hier eine wichtige Rolle. Das Stichwort der Staatsverschuldung war es, das letztlich die heftige Debatte über und

Reaktion auf den Wahlhirtenbrief von 1980 auslöste, dessen Entstehung, Hintergründe und inhaltliche Aspekte Rauscher als wesentlicher Akteur spannend darstellt (und verteidigt). Weitere vielfältige inhaltliche Akzente setzte die KSZ mit den Themen der Beteiligung am Produktivvermögen, den Fragen nach dem Grundgesetz, der Bedeutung von Ehe und Familie und nicht zuletzt auch mit Fragen nach der Zukunft Europas und damit nach der politischen Ethik.

Ein auch für heutige Leser (wieder) besonders spannendes Kapitel des Buches stellt die Debatte um die Theologie der Befreiung dar. Die Auseinandersetzungen im Blick auf die marxistischen Anleihen in der Analyse der Situation und in der Hoffnung auf die Befreiung aus der prekären sozialen Situation in den Ländern Lateinamerikas werden aus der Perspektive des Vertreters der Soziallehre dargestellt. Er wollte in diesem Kontext die Erfahrungen des Sozialkatholizismus und der westeuropäischen Entwicklung des 19. und 20. Jahrhunderts sowie die dort, so betont er, kaum bekannte Tradition der Sozialverkündigung einbringen. Was in diesem Teil des Buches aber gar nicht thematisiert und vielleicht auch vom Autor so nicht gesehen wird, sind die hinter dieser hoch diffizilen Debatte stehenden theologischen Anfragen auch an unsere bisherige Theologie. Die aber haben durchaus ihre Berechtigung und ihre nicht zu leugnenden Konsequenzen für die Kirche, die Theologie und speziell die christliche Sozialethik heute. Nicht zuletzt Papst Franziskus mit seinem Hintergrund der „Theologie des Volkes“ und seiner Betonung der „armen Kirche für die Armen“ und der Option für die Armen, machen dies ja offenkundig und erweitern die Perspektive.

Als weitere Linie des Buches werden die unterschiedlichen Modi der KSZ, sich in die aktuellen Debatten einzumischen, aufgezeigt: vor allem die „grüne Reihe“ als „Markenzeichen der KSZ“ (57) wird ausführlich behandelt. Verschiedene Tagungsformate werden vorgestellt, die neben den Sozialethikertagungen entscheidend auch von der Kooperation



mit Vertretern anderer Länder lebten (mit Polen, USA und Südkorea), aber immer auch vom Dialog mit Vertretern anderer wissenschaftlicher Disziplinen – die eindrucksvolle Umsetzung der vom Konzil so prononciert herausgestellten „richtigen Autonomie der Kultursachbereiche“ (GS 36). Vor diesem Hintergrund hat der Anhang des Buches, in dem die verschiedenen Publikationsreihen mit allen Einzeltiteln angeführt werden, einen hohen Wert. Nicht unerwähnt bleiben darf der wesentliche Beitrag Anton Rauschers zur deutschsprachigen Ausgabe des Kompendiums der Soziallehre der Kirche sowie das von ihm herausgegebene Handbuch der katholischen Soziallehre, das die inhaltlichen Fundamente der Wertorientierung, die die katholische Soziallehre zu bieten intendiert, darlegt.

Alles in allem atmet dieses Buch den Geist eines Soziallehrers, der sich für ein Durchdenken der Probleme und Gestalten von Lösungswegen „im Lichte der katholischen Soziallehre“ sein Leben lang hoch engagiert und unermüdlich eingesetzt hat, persönlich keine Mühe gescheut hat, ganz zu schweigen von der 25 Jahre währenden Doppelbelastung von Lehrstuhl in Augsburg und KSZ in Mönchenglöblich. Dass die Katholische Soziallehre für die

Gestaltung von gerechten Strukturen in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik in der von Pater Rauscher mitgeprägten Epoche große Bedeutung hatte, macht das vorliegende Buch in spannend zu lesender Weise mehr als deutlich.

Zugleich ist das Buch aus der wissenschafts- und begründungstheoretischen Perspektive ein Dokument naturrechtlichen Denkens par excellence: Ein roter Faden des Buches ist die unhinterfragte Gleichsetzung von katholischer Soziallehre und naturrechtlicher Position. In den verschiedenen Auseinandersetzungen wird deutlich gesagt, dass es darum geht, *den* christlichen Weg zu finden, der aus „vorgegebenen Wahrheiten und Werten“ (158) gefunden wird, nicht *einen* weiteren Beitrag zur Debatte zu leisten. Deswegen ist es in diesem Denken völlig konsequent – und auch der langen Erfahrung des Verfassers gemäß –, dass das letzte Kapitel des Buches mit der Überschrift „Verliert die katholische Soziallehre an Strahlkraft?“ endet mit dem Ratschlag „Eine Besinnung auf das Naturrecht würde der katholischen Soziallehre und der Kirche in Deutschland gut tun.“ (174) Kritische Anfragen an diesen Ansatz werden zügig durch holzschnittartige Skizzen als unangebracht

und falsch abgetan, Fragen anderer Begründungsstrukturen, etwa diskursethischer Art (die an einer Stelle genannt werden), haben in diesem Ansatz keinen Platz, Gender bezogene Überlegungen werden als „Ideologie und „Irrgarten der Modernität“ (143) schnell und ohne seriöse weitergehende Auseinandersetzung abgehandelt. Das heute im gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Diskurs unverzichtbare gemeinsame Ringen um ein angemessenes Verständnis sozial-ethischer Probleme mit anderen Ansätzen findet hier keine Berücksichtigung.

Alles in allem ein in weiten Teilen auch autobiographisches Werk eines bedeutenden und verdienstvollen Zeugen der christlichen Soziallehre und ihres Einflusses auf die Bundesrepublik im 20. Jahrhundert und Anfang des 21. Jahrhunderts, dem man viele interessierte Leser, Rezipienten und Rezipientinnen wünscht, die die Soziallehre und Sozialethik unter den aktuellen wissenschaftlichen Perspektiven weiterentwickeln und sich dabei auch inhaltlich mit der im Buch dargelegten Tradition und den zentralen Fragen von gerechten gesellschaftlichen Strukturen weiter beschäftigen und auseinandersetzen.

*Ursula Nothelle-Wildfeuer, Freiburg*



## Oswald von Nell-Breuning SJ

*Jonas Hagedorn: Oswald von Nell-Breuning SJ. Aufbrüche der katholischen Soziallehre in der Weimarer Republik, Paderborn: Schöningh 2018, 532 S., ISBN 978-3-506-78795-8.*

Die sozialstaatliche Pazifizierung des Konflikts zwischen Arbeit und Kapital wird heute weithin als exklusive politische Leistung der Sozialdemokratie angesehen. Die zweite treibende Kraft der Sozialpolitik in der Weimarer Republik und der jungen Bundesrepublik, der Sozialkatholizismus, stand und steht in der Sozial- und Wirtschaftsgeschichte und erst recht in der Wohlfahrtsstaatssoziologie dagegen weitaus weniger im Fokus. Mit

Blick auf die Weimarer Zeit klafft diese Forschungslücke besonders eklatant. Und das verwundert dann doch, denn zentrale sozialpolitische Akteure wie etwa Heinrich Brauns, Reichsarbeitsminister von 1920 bis 1928, kamen aus dem Sozialkatholizismus. Trotzdem wurden und werden die sozialpolitischen Konzepte und Debatten im Katholizismus dieser Jahre von der Forschung nur wenig beachtet.

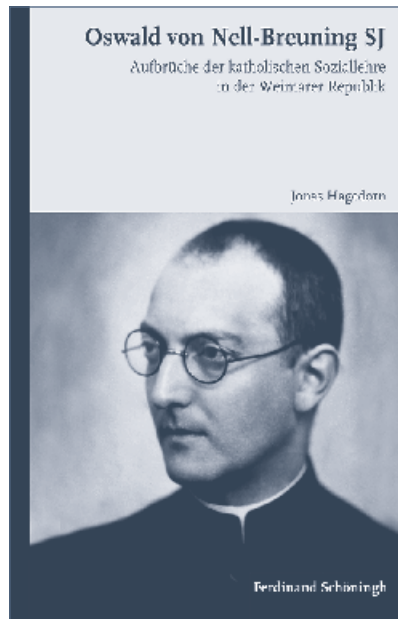
In diese *terra incognita* stößt Jonas Hagedorn mit seiner Studie vor. Mit Oswald von Nell-Breuning stellt er dabei einen der einflussreichsten deutschsprachigen katholischen Sozialwissenschaftler in den Mittelpunkt seiner Arbeit, der aufgrund seiner langen Lebensspanne in der

alten Bundesrepublik zum Nestor der katholischen Soziallehre wurde, aber eben auch schon in der Weimarer Zeit eine zentrale Rolle spielte. Nell-Breuning war dabei extrem umtriebig und produktiv. In den Jahren 1924 bis 1933 publizierte er rund 350 Artikel, in denen er sich größtenteils mit aktuellen wirtschafts- und sozialpolitischen Fragestellungen auseinandersetzte. Das ist der Grund, weswegen die Leserinnen und Leser dieses Buches zugleich einen breiten Überblick über die sozialpolitischen Debatten in der Weimarer Republik gewinnen.

Diese Debatten werden dabei freilich immer aus der teilnehmenden Perspektive Nell-Breunings nachgezeichnet, wo-

bei selbst diejenigen noch manches Neue lernen, die mit dessen Werk bereits einigermaßen vertraut sind. So erfährt man beispielsweise, dass Nell-Breuning die 1927 eingeführte Arbeitslosenversicherung durchaus kritisch betrachtete und sogar die – heutzutage nur noch von unerschütterlichen Marktradikalen vorgebrachte – These vertrat, dass die Arbeitslosenversicherung zumindest in gewissem Umfang Arbeitslosigkeit erzeuge, die es ohne sie nicht geben würde. Genauso wie seine libertären Antipoden begründete Nell-Breuning diese These mit den Annahmen eines *moral hazard* bzw. eines *free-rider*-Verhaltens der Akteure, wobei er allerdings – und das ist der Unterschied zu den Libertären – weder die Arbeitslosen noch die Gewerkschaften primär im Blick hatte, sondern die Unternehmen, denen die Arbeitslosenversicherung Rückendeckung für ihre Rationalisierungsmaßnahmen gebe. Und das ist nur eines von vielen interessanten Fundstücken, auf die man in dem Buch stößt.

Jonas Hagedorn liefert auf diese Weise einen in dieser Form bislang noch nicht vorliegenden Überblick über das Denken und Wirken des jüngeren Nell-Breuning. Indes möchte der Verfasser mit seiner Arbeit aber nicht (nur) eine Weimarer Intellektuellen-Biographie vorlegen, sondern er verfolgt vor allem auch ein systematisches Ziel: Er möchte ein differenziertes Bild auf die im damaligen Sozialkatholizismus virulenten korporatistischen Denkmodelle vermitteln. Nell-Breuning ist da-



für in der Tat die denkbar beste Referenz, denn er war nicht nur einer der Hauptrepräsentanten der Solidaristen der zweiten Generation, sondern auch wesentlicher Ghostwriter der Enzyklika *Quadragesimo anno* von 1931, in der Papst Pius XI. die „berufsständische Ordnung“ als soziales Ordnungsmodell empfahl.

Hagedorn gelingt es exzellent, die Unterschiede zwischen dem universalistisch-autoritären Korporatismus, wie ihn etwa Othmar Spann vertrat, und dem solidaristischen Korporatismus im Sinne Nell-Breunings herauszuarbeiten. Und zweifellos ist ihm zuzustimmen, dass die Tatsache, dass sich das solidaristische gegenüber dem universalistischen Modell

letztlich durchsetzte, die Voraussetzung dafür war, dass der Diskurs der katholischen Soziallehre nicht den Anschluss an die gesellschaftliche und wirtschaftliche Moderne verlor.

Vielleicht aber geht die Begeisterung für den Gegenstand langjähriger Beschäftigung beim Autor am Ende dann doch zu weit, wenn er im Schlusswort seiner Arbeit den Gedanken nahelegt, dass der solidaristische Korporatismus – nach einem „nachmetaphysischen Upgrade“ – noch Impulse für heutige sozio-ökonomische Fragestellungen liefern könnte. Der Rezensent jedenfalls hegt aus zwei Gründen Zweifel. Erstens ist er – auch wenn Hagedorn den solidaristischen Korporatismus überzeugend von autoritären und faschistischen Konzepten abgrenzt – nach der Lektüre dieses Buches immer noch davon überzeugt, dass auch in der solidaristischen Variante ein illiberaler Kern liegt, der in letzter Konsequenz in politische, wirtschaftliche und soziale Aporien führen würde. Und unabhängig davon stellt sich – zweitens – die Frage, ob korporatistische Ordnungskonzepte überhaupt noch in das Zeitalter von Globalisierung und sozialem Pluralismus passen. Doch diese Zweifel stellen nicht in Frage, dass Jonas Hagedorns Studie einen wichtigen Beitrag zur Ideengeschichte katholischer Sozialwissenschaften in der Weimarer Zeit darstellt.

Arnd Küppers, Mönchengladbach

## Religion und Wohlfahrtsstaatlichkeit

Karl Gabriel, Hans-Richard Reuter (Hg.) (2017): *Religion und Wohlfahrtsstaatlichkeit in Deutschland. Konfessionen – Semantiken – Diskurse*. Tübingen: Mohr Siebeck, 508 S., ISBN 978-3-16-151718-1.

Nachdem in einem 2013 veröffentlichten Sammelband (*Religion und Wohlfahrtsstaatlichkeit in Europa. Konstellationen – Kulturen – Konflikte*. Tübingen: Mohr Siebeck) Fallstudien zu religiösen

Einflussfaktoren für die Entwicklung der Sozialstaaten in dreizehn europäischen Ländern präsentiert worden waren, legen die beiden Herausgeber im o.g. Fortsetzungsband Beiträge vor, in denen die Bedeutung christlicher Traditionen für die Sozialstaatsentwicklung in Deutschland anhand bestimmter Schlüsselbegriffe analysiert wird. Mit dem Ziel, die aus grundlegenden Ordnungsvorstellungen und Idealbildern einer guten Ge-

sellschaft bestehende „Tiefengrammatik“ des Wohlfahrtsstaates herauszuarbeiten, werden „institutionelle Semantiken“, d. h. die Bedeutungsspektren und -verschiebungen der Begriffe Staat, Wirtschaft, Arbeit, Armut und Familie von „Wertsemantiken“ anhand der Begriffe Gerechtigkeit, Solidarität, Verantwortung und Sicherheit unterschieden und in der Regel jeweils von einem protestantischen und einem katholischen Autor (vertre-

ten ist auch eine evangelische Autorin) bearbeitet.

In der Einleitung des Bandes geben die beiden Herausgeber (Gabriel war der katholische, Reuter der evangelische Sozialethiker an der Universität Münster) einen kurzen Überblick über den Forschungsstand und erläutern ausführlich die Methode, nach der die Forschungsgruppe zur Erarbeitung „historischer Semantiken“ vorgegangen ist, wobei Ansätze wie Begriffsgeschichte, systemtheoretische Semantikinterpretation, historische Diskursanalyse und wissenssoziologische Diskursanalyse vorgestellt und erörtert werden. Die Autoren wurden jedoch in der Bearbeitung der einzelnen Schlüsselbegriffe offenbar nicht auf eine bestimmte Methode festgelegt. Im letzten Teil der Einleitung wird die Auswahl der Schlüsselbegriffe begründet und deren jeweilige Bearbeitung aus einer evangelischen und einer katholischen Perspektive plausibilisiert. Außerdem werden die Leitfragen des Projekts expliziert: Es geht um den Anteil religiöser Akteure bei der Entstehung, Durchsetzung und Deutung wohlfahrtsstaatlicher Leitbegriffe, um Koalitionen und Konflikte der Akteure und um signifikante Bedeutungsverschiebungen im Laufe der Sozialstaatsentwicklung.

Da auf die Einzelanalysen zu den genannten Schlüsselbegriffen hier nicht eingegangen werden kann, seien wenigstens die wichtigsten Ergebnisse kurz dargestellt, die die beiden Herausgeber im „Auswertung“ genannten Schlussteil des Bandes zusammenfassen. Danach lassen sich zwei, jeweils konfessionell geprägte, unterschiedliche Schwerpunkte ausmachen. Für die Zuschreibung der Wohlfahrtsstaatlichkeit als Aufgabe an den Staat hatte die lutherische Tradition mit ihrer Orientierung auf den Obrigkeitsstaat stärkeren Einfluss und dazu beigetragen, die traditionell größere Staatskepsis der katholischen Tradition zu überwinden. Protestantischer Prägung und lutherischer Berufsvorstellung verdankt sich auch die starke Erwerbsarbeitsorientierung der sozialen Sicherung in Deutschland. Die Betonung von Solidarität zusammen mit Subsidiarität



und der daraus resultierende korporatistische Aufbau des deutschen Sozialstaates gehen hingegen stärker auf katholische Einflüsse zurück, die jedoch auch von antipaternalistischen, liberalen Kräften des Protestantismus Unterstützung erhielten. Daraus resultierte die folgenreiche Weichenstellung in Richtung einer gewissen Eigenständigkeit des Sozialsektors gegenüber dem Staat, einer Pluralität von Trägern sozialer Dienstleistungen bei gleichzeitiger staatlicher Finanzierung der meisten von ihnen und der Rolle des Staates als letztem Garanten zur Bereitstellung dieser Leistungen. „Die Zuschreibung der Wohlfahrtsaufgabe an den Staat und die Wertsemantiken von Solidarität und Subsidiarität bilden die beiden Gravitationszentren der religiösen Tiefengrammatik des deutschen Wohlfahrtsstaates.“ (S. 482) Während die Zeit bis zum Zweiten Weltkrieg eher durch einen Wettbewerb bzw. eine sich abwechselnde Dominanz der Konfessionen in der Einflussnahme auf die Entwicklung des Sozialstaates gekennzeichnet war, kommt es nach dem Zweiten Weltkrieg zu (allerdings weiterhin spannungsgeladenen) konfessionellen Kompromissen, wie sie sich beispielsweise in der allmählich wachsenden Zustimmung beider Konfessionen zum Programm einer „Sozialen Marktwirtschaft“ nieder-

schlugen. Seit dem „Sozialwort“ der beiden großen Kirchen von 1997 zeichnet sich ein stärker gemeinsames Handeln jedenfalls der beiden Kirchenleitungen ab, wobei dem Einsatz für „Teilhabeerechtigkeit“ offenbar eine Schlüsselstellung zukommt. Insgesamt kann nach den vorgelegten Analysen kein Zweifel mehr daran bestehen, dass in Deutschland religiöse Akteure entscheidend „an der Erfindung, Ausgestaltung und Transformation der wohlfahrtsstaatlichen Leitbegriffe beteiligt“ (S. 487) gewesen sind.

Die gute Lesbarkeit des Bandes liegt an der übersichtlichen Einleitung und der sehr gelungenen Auswertung der Ergebnisse am Ende. Aber auch die vertiefende Lektüre der Analyse der einzelnen Schlüsselbegriffe ist zu empfehlen, da dadurch die Schlussfolgerungen ihre Anschaulichkeit und Plastizität bekommen. Außerdem enthalten diese Beiträge neben den auf die eigentliche Forschungsfrage bezogenen Analysen eine Fülle weiterer Details zur Geschichte der Sozialstaatsentwicklung, zu den sie begleitenden Ideen und ihrem Wandel und wichtigen, dabei beteiligten Akteuren, welche sich auch durch ein ausführliches Personen- und ein Sachregister gut erschließen lassen. Zusammen mit dem ersten Band bildet diese Studie – beide sind aus dem Projekt „Die religiöse Tiefengrammatik des Sozialen“ am Exzellenzcluster „Religion und Politik in den Kulturen der Vormoderne und der Moderne“ der Universität Münster hervorgegangen – einen unverzichtbaren Beitrag zum Verständnis der Entstehung und Entwicklung des Sozialstaats in Deutschland.

*Gerhard Kruip, Mainz*



## Familiennachzug

Wolfgang Lingl: *Der Familiennachzug in die Bundesrepublik Deutschland. Eine soziolethische Untersuchung aus migrationssoziologischer Perspektive*, Springer VS: Wiesbaden 2018, 182 S., ISBN 978-3-658-19639-4, e-book ISBN 978-3-658-19640-0.

Kaum ein Thema bewegt, vor allem seit August 2015, die öffentliche und mediale Diskussion in Deutschland so sehr wie die Flüchtlingsdebatte. Wolfgang Lingl greift somit in seinem Buch ein Thema auf, das im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit steht. Dies ist umso mehr zu begrüßen, als er ruhig, informiert und unaufgeregt vorgeht – bei diesem emotional aufgeladenen Thema, das ansonsten fast ausschließlich aus sich diametral gegenüberstehenden Perspektiven diskutiert wird.

Der Familiennachzug in die Bundesrepublik Deutschland wird in drei Kapiteln nachgezeichnet, nämlich migrationshistorisch (S. 19–86), migrationstheoretisch (S. 87–116) und familiensoziologisch (S. 117–161). Als Untersuchungsrahmen wird die Zeit zwischen 1945 und 1981 gewählt. Somit ergibt sich eine Untergliederung in die ersten zehn Nachkriegsjahre, in denen der Arbeitskräftebedarf durch Flüchtlinge und Vertriebene gedeckt wurde, eine zweite Phase zwischen 1955 und 1973, in welche die großen Gastarbeiteranwerbungen in unterschiedlichen Ländern fallen, und die Zeit danach, welche durch den Anwerbestopp am 23.11.1973 und die schrittweise Erschwerung des Familiennachzugs bis zum Jahr 1981 begrenzt ist. Interessant ist die von Wolfgang Lingl für jedes Land (Italien, Griechenland, Spanien, Portugal, Jugoslawien und der Türkei) gesondert nachgezeichnete Entwicklung des Familiennachzugs; bei ihm wird das erstmals auf diese Art dargestellt. In diesem Zusammenhang ist auch der Exkurs zum Fami-



lienbild bzw. zum Familienzusammenhalt hilfreich (v.a. S. 142–166). Die Ignoranz, mit welcher der deutsche Gesetzgeber den kulturellen Gegebenheiten begegnet ist, sagt viel über die einseitigen Interessen im Gastland, aber auch die Unbedarftheit des entsendenden (und die Verträge akzeptierenden) Heimatlandes aus.

Der wissenschaftliche und vor allem gesellschaftliche Mehrwert des Buches ist unbedingt in dem Verweis auf die Ausgeglichenheit von Familienzuzug und -wegzug zu sehen (S. 81–86), einem Zusammenhang der bislang in der Wissenschaft (und noch viel mehr in der gesellschaftlichen Debatte) politisch motiviert unterbelichtet ist bzw. ganz verschwiegen wird. Exemplarisch wird dies deutlich, wenn Wolfgang Lingl auf die politische Lage in der Türkei, inklusive des Militärputsches, als Hauptgründe für die Migration verweist (S. 72–79, v.a. 77). Damit bezieht er klar gegen die verbreitete Meinung Stellung, dass Familiennachzug ausschließlich aus finanziellen Interessen anvisiert werde.

Dabei zeigt vorliegende Studie sehr deutlich, wie Christliche Sozialethik gesamtgesellschaftliche Themen aufgreift und nicht-religiöse Sujets durchdringt. So gesehen hätte sie den Boden für eine ebenfalls virulente Frage, nämlich derjenigen nach dem modernen (christlichen) Familienbegriff bereiten können (auf S. 119–123 erfolgt eine knappe, am nachkriegsdeutschen Vater-Mutter-Kind-Familienbegriff orientierte Zusammenfassung); ein kurzer Exkurs dazu hätte dem aktuellen Aufbrechen klassischer Struktur Tribut zollen und auf Blindstellen der Politik hinweisen können. Dem ganzheitlichen Ansatz der vorgelegten Untersuchung ist es zu Gute zu halten, dass auf Unterschiede zwischen Herkunftsland und Gastland bei „familienspezifischen Fragen“, vor allem Kinderbetreuung und Pflege älterer und kranker Familienmitglieder betreffend, eingegangen und somit die potentiell schwierigere Situation der Migrantinnen beleuchtet wird (S. 136–166). Insgesamt stellt es jedoch einen Zugewinn des Buches dar, dass es derart stark fokussiert. Dies macht den Text zwar sehr dicht, die Erkenntnisvermittlung erfolgt hierdurch jedoch sehr konzentriert.

Dem Buch ist eine breite Rezeption zu wünschen, vor allem, weil es auf Zahlen basierend viele Vorurteile widerlegt. So kann anhand der in ihm nachgezeichneten Geschichte des Familiennachzugs zwischen 1945 und 1981 fraglos viel für einen ausgewogeneren Umgang mit der aktuellen Situation gelernt werden. Das sollte dazu beitragen, dass sich Wolfgang Lingls Erkenntnis, dass „die 1970er Jahre zu einem verlorenen Jahrzehnt für die Integration in die Bundesrepublik Deutschland“ (S. 81) waren, hoffentlich nicht auch auf die Zeit nach 2015 übertragen werden muss.

*Julia Blanc, Basel*



### **Matthias Möhring-Hesse: Rather Little than Nothing? The Sovereignty of the Tax State**

This contribution gathers hints for a loss of sovereignty of the German tax state: the lacking tax honesty as regards tax assessment of the tax payer, the tax avoidance and tax evasion even by affluent and economically strong tax payers, the decreasing effect of progression in the German tax system as well as the growing tax competition between (also European) countries. On the other hand the necessity of public tax sovereignty is being argued for, in particular, the democratic state – this being a sovereignty of the state towards both the tax paper and the other tax states. To safeguard this sovereignty, the German tax state has to enforce a higher tax ethics and has to share his political sovereignty with other tax states.

### **Graeme Maxton: Rethinking Economy and the Fiscal System. The Shift towards a Sustainable Economic System Requires a Radical Change in the System of Taxation**

Climate change and environmental crises require a rigorous rejection of the growth-oriented economic system. This paper outlines the features of an alternative, sustainability-oriented idea of a community that has undergone transformation processes not only in the economic but also in various other areas. At its center there is the argument that the fiscal system is a pivotal instrument to create an ecologically renewed and socially more fair society.

### **Andreas Fisch: Fiscal Policy and Social Inequality. Analysis and Reform Proposals**

Although social inequality in Germany is low as regards net household income, it is remarkably high with respect to the market income before taxes and transfers as well as assets. Exorbitantly high inheritances indirectly influence the market income. The tax contributions of the upper tenth of all earners do not reflect their share in the collective income. Particularly rich people can make themselves politically heard much better and thus protect their own privileges. The author suggests concrete reforms to remedy the injustices in the allocation of taxes and social security contributions and thus to relieve social inequality. In concreto, it will be necessary to abolish tax privileges for the upper tenth, relieving at the same time small and medium incomes. This also calls for a new attitude towards public grants through tax exemptions.

### **Attiya Waris: Tax Compliance: Obeying Fiscal Regulations. An African Perspective**

Fiscal legitimacy will always be a compromise and will be far from being perfect. Against this background, this paper discusses the financial situation of developing countries and the fiscal system of Kenya in particular. It becomes evident that the countries of the global South are tightly interwoven with the structures of world economy and that the rich industrial nations have to make a more substantial contribution to fiscal justice on a global as well as on a national scale.

### **Questions for Wolfgang Schmidt (BMF), Daniel Kempken (BMZ): "... is complex indeed". Two Answers from the Federal Government on a Fair Worldwide Fiscal Policy**

Fiscal Policy has to be accountable to the so-called developing countries. In order to master global challenges the organization of public finances plays a vital part. Fighting capital and tax evasion, the development of an efficient fiscal administration, a fiscal policy oriented on fairness and ecological issues – these are transnational objectives. Germany supports many countries in the build-up of a fair, transparent and effective fiscal system. This interview provides information on the financial means and the political measures currently taken, but also on limits and future tasks.



### **Matthias Möhring-Hesse : Moins vaut mieux que rien**

Cet article rassemble des indices de la perte de souveraineté de l'État fiscal allemand : manque d'honnêteté fiscale dans l'imposition des contribuables, évasion et fraude fiscales, en particulier parmi les contribuables fortunés et à revenu élevé, effet décroissant de la progression du système fiscal allemand et intensification de la concurrence fiscale entre États (également européens). D'autre part, l'article justifie la nécessité de la souveraineté fiscale, en particulier pour un État démocratique. Cela veut dire souveraineté à l'égard des contribuables aussi bien qu'à l'égard d'autres États fiscaux. Afin d'assurer cette souveraineté, l'État fiscal allemand devra imposer à ses contribuables une moralité fiscale plus élevée et partager sa souveraineté fiscale avec d'autres États fiscaux.

### **Graeme Maxton : Repenser l'économie et la fiscalité. Le passage à un système économique durable exige un changement radical du régime fiscal**

Le changement climatique et les crises environnementales exigent une sortie rigoureuse du système économique axé sur la croissance. La présente contribution décrit les caractéristiques d'une collectivité axée sur la durabilité et ayant subi des processus de transformation non seulement dans la sphère économique, mais aussi dans de nombreux autres domaines. L'accent est mis sur la thèse selon laquelle le système fiscal est un instrument central pour créer une société écologiquement renouvelée et socialement plus juste.

### **Andreas Fisch : Politique fiscale et inégalités sociales. Analyse et propositions de réforme**

Bien que l'inégalité sociale en Allemagne soit faible en termes de revenu net des ménages, elle est étonnamment élevée en termes de revenus du marché avant impôts et transferts ainsi que pour le patrimoine. Des héritages exorbitants influencent indirectement le revenu du marché. Les contributions fiscales du premier dixième des salariés ne correspondent pas à leur part du revenu total. Les personnes qui jouissent d'un niveau de prospérité particulièrement élevé peuvent se faire entendre beaucoup plus dans la vie politique et, ce faisant, protéger leurs propres privilèges. L'auteur propose des réformes concrètes pour remédier aux inégalités dans la répartition tant des cotisations fiscales que des contributions à la sécurité sociale, ce qui réduirait les inégalités sociales. Concrètement, l'objectif est d'abolir les privilèges fiscaux injustifiés pour le dixième supérieur et, en retour, de dégrever les revenus faibles et moyens. Cela implique de repenser les subventions de l'État déguisées en déductions fiscales.

### **Attiya Waris : » Tax compliance « : Conformité à la réglementation fiscale. Une perspective africaine**

La légitimité fiscale sera toujours un compromis et loin d'être parfaite. Dans ce contexte, la présente contribution traite de la situation des finances publiques des pays en voie de développement et en particulier du système fiscal du Kenya. Il apparaît clairement que, dans ce domaine aussi, les pays de l'hémisphère Sud sont étroitement liés aux structures de l'économie mondiale. Cela veut dire que les pays industrialisés riches peuvent apporter une contribution significative à une plus grande justice fiscale non seulement au niveau mondial mais aussi à celui des différents États.

### **Questions à Wolfgang Schmidt (Ministère des Finances) et à Daniel Kempken (Ministère de la Coopération au Développement): » ... est en effet complexe «. Deux réponses du gouvernement fédéral concernant une politique fiscale équitable dans le monde entier**

La politique fiscale doit être justifiée également devant les pays dits en voie de développement. L'organisation des finances publiques joue un rôle décisif pour relever les défis mondiaux. La lutte contre la fuite des capitaux et l'évasion fiscale, la mise en place d'une administration fiscale efficace, une politique fiscale orientée vers la justice et des objectifs environnementaux, voilà autant d'objectifs transfrontaliers. L'Allemagne soutient de nombreux pays dans la mise en place d'un système fiscal équitable, transparent et efficace. Cette interview fournit des informations sur les moyens financiers disponibles et les voies politiques actuelles, de même que sur les limites et les tâches futures dans ce domaine.



## SCHWERPUNKTTHEMEN DER BISHER ERSCHIENENEN HEFTE

4/2006	Markt für Werte (vergriffen)	1/2013	Bevölkerungswachstum
1/2007	Lohnt die Arbeit?	2/2013	Menschenrechte interreligiös
2/2007	Familie – Wachstumsmittelpunkt der Gesellschaft?	3/2013	Geschlechtergerechtigkeit
3/2007	Zuwanderung und Integration	4/2013	Altern und Pflege
4/2007	Internationale Finanzmärkte (vergriffen)	1/2014	Ressourcenkonflikte
1/2008	Klima im Wandel	2/2014	Solidarität in Europa
2/2008	Armut / Prekariat	3/2014	Die Würde der Tiere ist antastbar
3/2008	Gerüstet für den Frieden?	4/2014	Freihandel
4/2008	Unternehmensethik	1/2015	Transnationale Steuerung
1/2009	Wie sozial ist Europa?	2/2015	Kirche und Geld
2/2009	Hauptsache gesund?	3/2015	Ethik in der Stadt
3/2009	Caritas in veritate	4/2015	Laudato si'
4/2009	Wende ohne Ende?	1/2016	Soziale Ungleichheit
1/2010	Gerechte Energiepolitik	2/2016	Korruption und Compliance
2/2010	Steuern erklären	3/2016	Inklusion und Behinderung
3/2010	Neue Generation Internet – grenzenlos frei?	4/2016	Umstrittener Pluralismus
4/2010	Agrarpolitik und Welternährung	1/2017	Was darf Leben kosten?
1/2011	Zivilgesellschaft	2/2017	Europa und Afrika – Partnerschaft auf Augenhöhe?
2/2011	LebensWert Arbeit	3/2017	Ökumenische Sozialethik
3/2011	Wohlstand ohne Wachstum?	4/2017	Konsumethik
4/2011	Soziale Marktwirtschaft für Europa?	1/2018	Digitalisierung gestalten
1/2012	Religionspolitik	2/2018	Terrorismus und Terrorismusbekämpfung
2/2012	Was dem Frieden dient	3/2018	Wohnen
3/2012	Finanzmärkte und Staatsschulden	4/2018	Steuergerechtigkeit
4/2012	Stark gegen Rechts		



## VORSCHAU

**Heft 1/2019**  
Schwerpunktthema: Die öko-soziale Transformation

**Heft 2/2019**  
Schwerpunktthema: Demokratie

**Heft 3/2019**  
Schwerpunktthema: Mobilität – Verkehr – Transport

**Heft 4/2019**  
Schwerpunktthema: Nationalstaat und nationale Identitäten