



Amosinternational

Gesellschaft gerecht gestalten



Internationale Zeitschrift für christliche Sozialethik

Steuern erklären

Gerhard Kruij, Michael Schramm
Ethische Fragen der Steuergerechtigkeit

Hanno Kube
Zum verfassungsrechtlichen Rahmen

Erich H. Witte, Christina Mölders
Eine wirtschaftspsychologische Perspektive

Jörg Althammer
Steuergerechtigkeit für Familien

Gregor Nöcker
Steuerrecht und Existenzminimum

Giacomo Corneo
Durch Steuern die Einkommensverteilung korrigieren

Sozialinstitut Kommende Dortmund
2/2010



Katholische Ordensgemeinschaften in Deutschland treten oft als unternehmerisch tätige Organisationen auf. Diese stehen derzeit vor gewaltigen Herausforderungen, müssen sie doch Fragen nach ethisch und wirtschaftlich vertretbarem Handeln beantworten, ohne ihr eigenes Werte-System preiszugeben. Angesichts der Tragweite entsprechender Entscheidungen herrscht vielfach ein Gefühl der Ohnmacht vor, dem dieses Buch konstruktiv begegnet: Entwickelt wird eine theologisch-ethische Orientierung für korporatives Wirtschaften – exemplarisch dargestellt anhand von Ordensgemeinschaften und ihrer Unternehmen.

Rafael M. Rieger
Unternehmerisches Engagement von Orden
Sozialethische Orientierungen für korporatives Wirtschaften
Forum Sozialethik, Band 7
2010, 368 Seiten, kart. 29,- €. ISBN 978-3-402-10633-4

ASCHENDORFF VERLAG
www.aschendorff-buchverlag.de



Impressum

4. Jahrgang 2010 Heft 2

Herausgeber

Prälat Dr. theol. Peter Klasvogt, Dortmund
Sozialinstitut Kommende

Prof. Dr. theol. Markus Vogt, München

Prof. Dr. rer. pol., lic. theol. Joachim Wiemeyer, Bochum

Arbeitsgemeinschaft der deutschsprachigen Sozialethiker
Stefan Lunte, F-Besson/B-Brüssel

Redaktion

Dr. phil. Dr. theol. Richard Geisen (Kommende, Dortmund)

Dipl.-Theol. Detlef Herbers (Kommende, Dortmund)

Dr. phil. Wolfgang Kurek (KSZ, Mönchengladbach)

Konzept Schwerpunktthema

Prof. Dr. Gerhard Kruijff

Prof. Dr. Michael Schramm

Redaktionsanschrift

Sozialinstitut Kommende, Redaktion Amosinternational,
Brackeler Hellweg 144, D-44291 Dortmund

Mail redaktion@amosinternational.de

Internet amosinternational.de

Erscheinungsweise

Die Zeitschrift erscheint vierteljährlich

(Februar, Mai, August, November)

ISSN 1867-6421

Verlag und Anzeigenverwaltung

Aschendorff Verlag GmbH & Co. KG

D-48135 Münster

Tel. (0251) 69 01 31

Anzeigen: Petra Landsknecht, Tel. (0251) 69 01 33

Anzeigenschluss: am 20. vor dem jeweiligen Erscheinungsmonat

Erfüllungsort und Gerichtsstand: Münster

Bezugsbedingungen

Preis im Abonnement jährlich: 49,80 €/sFr 85,-

Vorzugspreis für Studenten, Assistenten, Referendare:

39,80 €/sFr 69,20

Einzelheft: 12,80 €/sFr 23,30; jeweils zzgl. Versandkosten

Alle Preise enthalten die gesetzliche Mehrwertsteuer.

Abonnements gelten, sofern nicht befristet, jeweils bis auf Widerruf.

Kündigungen sind mit Ablauf des Jahres möglich, sie müssen bis zum 15. November des laufenden Jahres eingehen.

Bestellungen und geschäftliche Korrespondenz

Aschendorff Verlag GmbH & Co. KG

D-48135 Münster

Tel. (0251) 69 01 36

Druck

Druckhaus Aschendorff, Münster

Printed in Germany

Umschlaggestaltung

freistil – Büro für Visuelle Kommunikation, Werl



| | | |
|------------------|---|----|
| Editorial | <i>Peter Klasvogt (Dortmund)</i> Steuern erklären – ein leidiges Thema Zu diesem Heft | 2 |
| Schwerpunktthema | <i>Gerhard Kruip (Mainz), Michael Schramm (Hohenheim)</i> Steurgerechtigkeit Eine Topographie moralischer Fragen | 3 |
| | <i>Hanno Kube (Mainz)</i> Steurgerechtigkeit Zum verfassungsrechtlichen Rahmen | 10 |
| | <i>Jörg Althammer (Eichstätt)</i> Steurgerechtigkeit für Familien Zum derzeitigen System und den aktuellen Reformvorschlägen | 17 |
| | <i>Erich H. Witte und Christina Mölders (Hamburg)</i> Gerechtigkeit im Einkommensteuergesetz Eine wirtschaftspsychologische Perspektive | 23 |
| | <i>Gregor Nöcker (Münster)</i> Steuerrecht und Existenzminimum Zum Hartz IV-Urteil des Bundesverfassungsgerichts | 33 |
| Arts & ethics | <i>Gabi Weiss (Wehingen)</i> Urteil | 28 |
| | Interview <i>Giacomo Corneo (Berlin)</i> „Die Einkommensverteilung korrigieren“ Gespräch über Möglichkeiten einer effizienteren und gerechteren Steuerpolitik | 38 |
| Berichte | Wechsel in der Katholischen Sozialwissenschaftlichen Zentralstelle Neuen Herausforderungen Gestalt geben – Überlegungen zur zukünftigen Arbeit | 46 |
| | Neuer Masterstudiengang Umweltethik in Augsburg Konzept, Aufbau und Inhalte des neuen Masterstudiengangs | 47 |
| | Solidarität lernen Neue Impulse für die politische Bildung | 50 |
| Buchbesprechung | Rieger, Unternehmerisches Handeln von Orden | 53 |
| Der Überblick | Summaries | 55 |
| | Résumés | 56 |
| Impressum | U2 | |



Peter Klasvogn

„Eigentum verpflichtet.“ Manch einer dürfte erstaunt sein, dass sich diese nüchterne Feststellung tatsächlich im Grundgesetz findet, noch dazu an vorderer Stelle: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“ (GG Art. 14) Gemeinwohlorientierung ist mithin nicht eine Option, die an Gemeinsinn und Freigebigkeit der Wohlhabenden und Besserverdienenden appelliert, sondern eine soziale Verpflichtung, der sich niemand entziehen kann, sofern er mehr als das Lebensnotwendige besitzt. So weit, so gut. Doch der Teufel steckt (mal wieder) im Detail. Denn so unstrittig es ist, dass der Staat für Gemeinwohlaufgaben zuständig ist, wofür er dann Steuern einzieht, so strittig ist schon die Frage, was denn „dem Wohle der Allgemeinheit“ dient. Ist das Steuersystem, im Prinzip doch allgemein anerkannt, wenn auch nicht unbedingt geliebt, in seiner jeweils konkreten Ausformung gerecht, insbesondere auch im Blick auf nachfolgende Generationen? Und wie verantwortlich geht der Staat mit den Steuergeldern seiner Bürger um?

Wo immer Geld im Spiel ist, erst Recht in den Händen des Staates, da ist der Gerechtigkeitsinn der Menschen besonders ausgeprägt, und das zu Recht! Denn Staaten, in denen es nicht gerecht zugeht, sind wie Räuberbanden, nur ungleich größer, polemisierte schon einer der angesehensten Kirchenlehrer, Augustinus, im vierten Jahrhundert. Allerdings sehen wir die „Räuberbanden“ auch auf der anderen Seite, und nicht erst heute. Die Menschen sind wohl zu allen Zeiten besonders findig, wenn es darum geht, so viele Annehmlichkeiten wie mög-

lich in Anspruch zu nehmen, die das Gemeinwesen zu bieten hat, während im Gegenzug alle legalen und oft auch illegalen Möglichkeiten ausgeschöpft werden, um sich auf der Ausgabenseite „schadlos“ zu halten.

Steuern erklären – ein leidiges Thema

Mit dem vorliegenden Heft nimmt sich **Amos**international des leidigen Steuer-Themas an: zu einer Zeit, da bei den Finanzbehörden Tausende von Selbstanzeigen eingehen, weniger der reuigen Einsicht in die Gemeinwohlverpflichtung geschuldet als vielmehr der Sorge entsprungen, auf diese Weise einer strafrechtlichen Verfolgung des Steuerbetrugs zuvorkommen zu können. Ein erstaunliches Phänomen, das in seiner Komplexität der sozialetischen Aufarbeitung bedarf.

Der Sozialethiker *Gerhard Kruij* und der Wirtschaftsethiker *Michael Schramm* stellen in ihrem Beitrag die Gerechtigkeitsfrage und sind davon überzeugt, dass Steuern sich nur vertragstheoretisch rechtfertigen lassen als Übereinkunft, um gemeinsam öffentliche Güter (Sicherheit, Infrastruktur, gesunde Umwelt) zu verwirklichen. Für Detailfragen zu Art und Umfang der Steuern und zur Akzeptanz des Steuersystems bieten sie ethische Kriterien zur Orientierung an. Der Steuerrechtler *Hanno Kube* erläutert verschiedene Prinzipien des Steuerverfassungsrechts, um die Eingriffsrechte des Staates freiheitsschonend und gleichheitsgerecht auszugestalten, etwa die Orientierung an der Leistungsfähigkeit und dem Nettoprinzip. Der Wirtschaftspsychologe *Erich H. Witte* und seine Mitarbeiterin *Christina Mölders* untersuchen die empfundene (Un-)Gerechtigkeit beim Erheben von Steuern

und weisen nach, wie wichtig für die Steuermoral das Vertrauen ins System ist. Der Volkswirt *Jörg W. Althammer* analysiert die Familienbesteuerung und kritisiert die mangelnde Transparenz des deutschen Steuersystems, das verteilungspolitisch ineffizient sei, weil es Gutverdienende im Vergleich zu Bedürftigen deutlich besser stellt. Als Richter beschäftigt sich *Gregor Nöcker* schließlich mit dem sogenannten „Hartz IV-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts zur Besteuerung niedriger Einkommen an der Schnittstelle von Steuer- und Sozialrecht.

Der Grundsatz der Sozialpflichtigkeit des Eigentums gilt, aber ebenso berechtigt ist die Erwartung, dass der Gesetzgeber nach dem Grundsatz der Angemessenheit und Steuergerechtigkeit verfährt, auch wenn diese je nach Interessengruppen unterschiedlich interpretiert wird. Doch so richtig die Maßgabe ist, dass in einer solidarischen Gesellschaft die starken Schultern mehr tragen und die Schwachen subsidiär gestärkt werden, darf auf Dauer nicht der Eindruck systemischer Ungerechtigkeiten im Steuersystem vorhalten. Sonst droht die Erosion des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Insofern sollte man uns Bürgern gelegentlich vor Augen führen, was wir gewinnen, wenn wir unseren Beitrag leisten zum Wohle der Allgemeinheit: allgemeine und sozialen Sicherheit, Infrastruktur und Kultur, Lebensqualität und Zukunftsfähigkeit. Das wäre vielleicht ein Gedanke wert, wenn wir beim leidigen Thema Steuern mal wieder unsere Erklärung abgeben müssen.



Steuergerechtigkeit

Eine Topographie moralischer Fragen

Der Artikel bietet eine kurze „Topographie“ ethischer Fragen der Steuergerechtigkeit. Dabei werden die Rechtfertigung von Steuern überhaupt, die Höhe der Steuereinnahmen, die Steuerarten, das Problem der individuellen Steuerbelastung, die Kriterien Einfachheit und Transparenz sowie die sich aus dem Globalisierungsprozess ergebenden Probleme für nationale Steuersysteme erörtert.

Aktuelle Diskussionen

In den letzten Monaten bestimmten Steuerthemen immer wieder die öffentliche Debatte in Deutschland. CDU/CSU und FDP hatten im Wahlkampf vor den Bundestagswahlen 2009 Steuersenkungen in Aussicht gestellt („Mehr Netto vom Brutto“), im Koalitionsvertrag auch entsprechende Absprachen getroffen und einen (deutlich) kleineren Teil davon zum 1.1.2010 umgesetzt – wobei manche der Steuererleichterungen noch auf Beschlüsse während der Zeit der großen Koalition zurückgehen. Um die Frage, wie in den nächsten Jahren angesichts leerer Kassen und wachsender Staatsverschuldung eine größere Steuerreform mit nennenswerten Entlastungen möglich sein soll, gab es jedoch heftigen Streit. Die Griechenland-Krise sowie notwendig werdende Stützungsaktionen für weitere finanzschwache Euro-Länder drängen nun die Frage von Steuersenkungen mehr und mehr in den Hintergrund. Im Fokus der Diskussion stehen allenfalls Überlegungen, wie durch Einsparungen Steuererhöhungen vermieden werden können. Das Thema Steuerhinterziehung gelangte in die Schlagzeilen, als den deutschen Behörden CDs

zum Kauf angeboten wurden, die Daten über die auf Schweizer Banken befindlichen Konten deutscher Staatsbürger enthielten. Die offenbar sehr hohe Zahl von Selbstanzeigen hat die Frage aufgeworfen, ob es richtig sein kann, dass man sich hier durch eine Selbstanzeige nach einer abgeschlossenen strafbaren Handlung der gerechten Strafe entziehen kann, was sonst bei keiner anderen Straftat möglich ist. Hier scheint das Strafrecht selbst die Annahme nahelegen, Steuerhinterziehung sei ein „Kavaliersdelikt“ und die Steuerhinterzieher folglich auch als „Kavaliere“ zu behandeln, wenn sie so „großzügig“ sind, sich selbst anzuzeigen.

Noch mehr entgegenkommen möchte den steuerunwilligen Bürgern/innen der streitbare und umstrittene Philosoph Peter Sloterdijk, der jüngst vorschlug, auf die Pflicht zum Steuerzahlen zugunsten freiwilliger Wohltätigkeit ganz zu verzichten¹. Dies hat zwar in intel-

Eine „Topographie“ ethischer Fragen der Steuergerechtigkeit

In diesem einleitenden Beitrag zum Themenheft von **Amosinternational** zur Steuergerechtigkeit soll zunächst eine Art „Topographie“ moralischer Fra-



Gerhard Kruijff



Michael Schramm

lektuell-philosophischen Kreisen sowie in den Feuilletons großer Zeitungen für Reaktionen gesorgt, die Politiker/innen haben sich freilich solcher Ideen nicht angenommen. In all diesen, oft mit einer gehörigen Portion moralischer Empörung unterlegten Debatten werden jedoch selten grundsätzliche Fragen der Steuergerechtigkeit zum Thema gemacht. Das mag vor allem daran liegen, dass diese Fragen zu komplex sind, um sich für Tagesschau-Meldungen, Talkshows oder Magazinsendungen zu eignen. Trotzdem scheint uns eine solche grundsätzliche Beschäftigung notwendig zu sein. Sie könnte einen Beitrag zu einer rationaleren Befassung mit Steuerthemen leisten und dazu beitragen, dass ein System geschaffen wird, das die meisten Bürger/innen als gerecht empfinden und ihre Steuerpflicht als einen berechtigterweise eingeforderten Beitrag zur Finanzierung des Gemeinwesens ansehen.

gen der Steuergerechtigkeit versucht werden, um etwas Übersicht in einen

¹ Sloterdijk (2009).



wenig durchschaubaren Problemkomplex zu bekommen². Dadurch können auch steuerethische Fragen wenigstens kurz angesprochen werden, die in den nachfolgenden Beiträgen nicht mehr eigens thematisiert werden. Von wenigen Grundlagen abgesehen, geht es uns hier mehr darum, Fragen zu stellen und zu ordnen, nicht schon darum, sie auch überzeugend zu beantworten.

Die grundlegende erste Frage ist wohl die nach der Rechtfertigung von Steuern überhaupt. Erst wenn überzeugend nachgewiesen werden kann, dass diese unerlässlich sind, hat es Sinn, eine zweite Frage nach der Gesamthöhe der notwendigen Steuereinnahmen und eine dritte Frage nach den Steuerarten zu stellen, durch die die erforderlichen Einnahmen erbracht werden können. Beide Fragen hängen freilich zusammen: Höhere Steuereinnahmen sind möglicherweise nur durch einen bestimmten Mix von Steuerarten zu erzielen, bzw. umgekehrt dürfte die Entscheidung für oder gegen bestimmte Steuerarten Auswirkungen auf die Höhe der Steuereinnahmen haben. Daran anschließend ist die für die Akzeptanz eines Steuersystems und für dessen moralische Qualität besonders wichtige vierte Frage zu stellen, wie hoch die Steuerbelastung der einzelnen Bürger/innen sein darf, bzw. wie diese bemessen wird. Hier wird es am ehesten dazu kommen, dass sich einige ungerecht behandelt fühlen. In einem fünften Fragekomplex sprechen wir Kriterien wie Einfachheit, Transparenz und die konsequente Bekämpfung von Steuerhinterziehung an, die notwendig sind, damit die Bürger/innen ein Steuersystem als gerecht empfinden. Hier können sich aber gleichzeitig Konflikte zu den auf die vierte Frage gegebenen Antworten ergeben, weil etwa ein zu einfaches Steuersystem den vielen verschiedenen Einzelfällen nicht mehr gut gerecht werden kann. Sechstens sind noch kurz moralisch schwierige Fragen anzusprechen, die sich für nationale Steuersysteme aus dem Globalisierungsprozess ergeben.

Wozu überhaupt Steuern?

Die Frage, warum es überhaupt Steuern braucht, hängt eng mit der Frage zusammen, warum es einen Staat braucht. Steuern lassen sich – wie der Staat überhaupt – nicht mehr autoritär, sondern nur noch „vertragstheoretisch“ rechtfertigen³. Gleichberechtigte Bürger/innen, die dem republikanischen Ideal der demokratischen Selbstregierung anhängen, stehen vor dem Problem, dass sich manche Güter nur oder mindestens sehr viel besser bereitstellen lassen, wenn sie nicht allein von privater Hand erzeugt und unter Privaten getauscht werden, sondern wenn es zu Abmachungen kommt, diese Güter kooperativ bereitzustellen. Dies wird allerdings nur funktionieren, wenn sich alle Bürger/innen entweder durch Mitarbeit oder durch Geldzahlungen daran beteiligen. Das gilt vor allem für solche Güter wie öffentliche Sicherheit nach innen und nach außen, die Bereitstellung einer gut funktionierenden Infrastruktur, die Sicherung einer gesunden Umwelt, die Organisation von Ressourcen für den Katastrophenfall oder den Einsatz für öffentliche Gesundheit usw. All dies sind „öffentliche Güter“, weil diejenigen, die sich um ihre Bereitstellung kümmern, niemanden von der Nutzung dieser Güter ausschließen können (oder dies allenfalls mit sehr hohem Aufwand tun könnten). Da niemand für öffentliche Güter bezahlen muss, weil er von ihrer Nutzung nicht ausgeschlossen werden kann, steht jeder in der Versuchung, sich um deren

Bereitstellung gar nicht erst zu kümmern, sondern darauf zu hoffen, dass dies andere tun. Wenn aber alle so handeln würden, käme es gar nicht erst zur Bereitstellung von öffentlichen Gütern. Dies hat der schwedische Ökonom Knut Wicksell bereits vor über hundert Jahren klar herausgearbeitet: „Wenn der einzelne sein Geld so für private und öffentliche Aufgaben verwenden soll, dass für ihn die persönlich grösstmögliche Befriedigung entsteht, so wird er für die öffentlichen Zwecke [...] offenbar *keinen Deut* zahlen. Denn ob er viel oder wenig zahlt, das wird meistens auf den Umfang der Staatsleistungen einen so geringen Einfluß haben, dass er selbst davon so gut wie gar nichts verspüren wird“⁴. Das wäre aber für alle mit enormen Problemen verbunden. Deshalb liegt es im wohlverstandenen Eigeninteresse eines jeden, sich auf einen „Gesellschaftsvertrag“ einzulassen, in dem Regeln aufgestellt werden, wie diese Güter erzeugt werden, wer für die Erzeugung zuständig ist und wie die Finanzierung sichergestellt wird. In modernen Staaten sind die von den Bürgern/innen eingezogenen Steuern dafür bei Weitem die wichtigste Einnahmequelle. Sie sind zudem der vermutlich wichtigste Grund, überhaupt einen (modernen) Staat einzurichten: „Ohne das finanzielle Bedürfnis hätte der unmittelbare Anlaß zur Schöpfung des modernen Staates gefehlt“, so der Ökonom Joseph Schumpeter⁵.

² Zum Thema „Steuergerechtigkeit“ aus ökonomischer Sicht vgl. klassisch Tipke (1981). Aus der Perspektive einer christlichen (Sozial)Ethik vgl. den Überblick von Schmitz (1990) sowie Rauscher (1995) und (EKD) (2006).

³ Neben der biblischen Rechtfertigung von Steuern (Mt 22,21; Röm 13,7) führten interessanterweise schon „die spätmittelalterlichen und nachtridentinischen Theologen [...] den Staat selbst auf einen Vertrag zwischen Volk und Obrigkeit zurück“ (Mausbach/Ermecke 1961, S. 554).

⁴ Wicksell (1896/1969), S. 100.

⁵ Schumpeter (1976), S. 341.

Wie hoch sollte die Belastung durch Steuern insgesamt sein?

Es scheint schwer zu sein, diese Frage klar zu beantworten. Man kann allenfalls sehr allgemeine Kriterien angeben. Einerseits ist die Höhe der Steuern durch ihre Zwecke bestimmt, nämlich bestimmte Güter, die prinzipiell allen zugute kommen müssen, durch den Staat bereitstellen zu können. Die Begünstigung einzelner Sondergruppen der Gesellschaft oder die Finanzierung überflüssiger Bürokratie fällt sicher nicht darunter⁶. Andererseits dürfte eine Grenze für die Steuerbelastung in der Akzeptanz der Bürger/innen liegen, die aber ebenfalls nicht „von Natur aus“ festliegt, sondern u. a. davon abhängt, ob die Menschen den Eindruck haben, dass staatliche Leistungen ihnen auch wirklich zugute kommen. Dies ist besonders wichtig, denn der Verlust, der durch das Zahlen von Steuern direkt und „schmerzhaft“ spürbar ist⁷, lässt sich nur dadurch ausgleichen, dass der Nutzen so transparent wie möglich wahrnehmbar wird. Darüber hinaus sind die Bürger/innen bestrebt, möglichst viel von der Freiheit zu behalten, die ihnen die Entscheidung über ihr eigenes Einkommen gibt. Für Güter, die nicht prinzipiell öffentliche Güter sind und auch privatwirtschaftlich bereitgestellt werden könnten, kann es Konflikte mit den Freiheitsansprüchen der Bürger/innen geben. Denn selbst wenn der Staat den Bürgern/innen in effizienter Weise bestimmte Güter bereitstellt, so kann der Einzelne nicht darüber bestimmen, in welcher Art, Qualität und in welchem Umfang sie zur Verfügung stehen. Außerdem werden durch solche Güter diejenigen Bürger/innen begünstigt, die sie auch tatsächlich nutzen, während sie von allen finanziert werden, die möglicherweise ganz andere Güter nachfragen würden. Das trifft beispielsweise für die Subventionierung von bestimmten kulturellen Einrichtungen wie Opernhäuser und Theater zu, die trotz subventionierter Preise nur von einer Minderheit besucht werden. Andererseits würde ei-

ne private Bereitstellung solcher Güter zu höheren Eintrittspreisen führen, so dass ärmere Bürger/innen oder sogar Teile der Mittelschicht von ihrer Nut-

Welche Steuern sollten erhoben werden?

Staaten waren immer besonders kreativ, wenn es darum ging, neue Steuerarten zu erfinden. In Deutschland werden sowohl direkte (z. B. Lohn- und Einkommensteuer) wie indirekte (z. B. die Umsatzsteuer) Steuern erhoben. Von letzteren sind manche auf bestimmte Produkte bezogen, z. B. auf Mineralöl, Tabak, Strom oder Versicherungen. Einmal eingeführte Steuern werden selten wieder abgeschafft. Um ein besonderes Kuriosum zu erwähnen: Die Sektsteuer wurde 1902 von Kaiser Wilhelm II. zur Finanzierung seiner Kriegsflotte eingeführt – und wird auch heute noch erhoben.

Die Auswahl der Steuerarten zu einem Steuermix ist teilweise historisch bedingt, ergibt sich aber auch aus Praktikabilitäts Gesichtspunkten. Besonders zu berücksichtigen sind gewollte oder ungewollte Lenkungswirkungen. Führt man eine Steuer insbesondere zu Lenkungszwecken ein (z. B. eine Energiesteuer), muss aus ethischer Sicht in Rechnung gestellt werden, dass die damit verbundenen Anreize auf Menschen mit unterschiedlichen Einkommen unterschiedlich wirken, so dass soziale Selektionseffekte eintreten. Wer ein hohes Einkommen hat, kann höhere Energiekosten sehr viel leichter verkraften. Die meisten Bürger/innen werden aber denken, dass auch Reiche Energie sparen sollten, und es als Ärgernis empfinden, wenn sie sich über

zung ausgeschlossen würden. Letzten Endes müssen der Umfang der Staatsaufgaben und die dafür nötigen Steuereinnahmen demokratisch beschlossen werden – was zugleich bedeutet, dass es darüber wohl immer Streit geben wird.

höhere Steuern von dieser Pflicht sozusagen freikaufen können.

Überhaupt ist das mit der unten folgenden vierten Frage zusammenhängende Problem zu bedenken, welche Verteilungswirkungen mit welchen Steuerarten verbunden sind. Will man beispielsweise über Steuern die auf dem Markt erzielten ungleichen Einkommen zumindest etwas ausgleichen, so eignen sich dafür in der Regel nur direkte Steuern. Denn eine indirekte Steuer wie die Umsatzsteuer wirkt degressiv: Da alle den gleichen Prozentsatz auf Güter entrichten, die sie kaufen, die Wohlhabenden aber häufig einen geringeren Anteil ihres insgesamt höheren Einkommens für den Konsum ausgeben, zahlen im Endeffekt die weniger Wohlhabenden einen höheren prozentualen Anteil ihres Einkommens in Form der Umsatzsteuer als die Wohlhabenden.

In diesem Zusammenhang ist auch das Problem zu erwähnen, dass manche staatlichen oder quasi-staatlichen Aufgaben nicht durch Steuern, sondern durch Abgaben (im engeren Sinn) finanziert werden. Dies gilt in Deutschland beispielsweise für den größten Teil der Finanzierung der Sozialversicherungen. Abgaben im engeren Sinn unterscheiden sich von Steuern dadurch, dass die einzelnen Bürger/innen für die von ihnen geleisteten Steuern keine bestimmte Gegenleistung bekommen, durch Abgaben aber sehr wohl.

⁶Die entsprechende Gefahr eines „Leviathan-Staates“ erörtern Brennan/Buchanan (1988).

⁷Im Bereich der ökonomischen Theorie hat die „Verhaltensökonomik“ (Behavioral Economics) mit der „Prospect Theory“ gezeigt, dass reale Menschen eine ausgeprägte Verlustabneigung („loss aversion“) aufweisen; vgl. klassisch: Kahneman/Tversky (1979).



Sozialabgaben beispielsweise erzeugen bestimmte Ansprüche (z.B. auf ein Arbeitslosengeld I oder eine Rente). Die Höhe der Abgaben sollte deshalb grundsätzlich entsprechend der Äquivalenz von Leistung und Gegen-

 **Durch Steuerzahlung entsteht kein Anspruch auf eine bestimmte Gegenleistung, bei den Abgaben sollten sich Leistung und Gegenleistung entsprechen**

leistung bestimmt sein. Im Falle der gesetzlichen Krankenversicherung ist dies nicht der Fall, denn die Abgabenhöhe hängt vom Einkommen ab, die Leistung aber nur vom jeweiligen Bedarf im Krankheitsfall. Deshalb wird mit einem gewissen Recht diskutiert,

ob die für alle gleiche Krankenversicherungsleistung nicht besser auch durch eine für alle gleiche Abgabe („Kopfpauschale“) zu finanzieren wäre. Will man die bisher über die einkommensabhängigen Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung erzielten Verteilungswirkungen beibehalten, so könnte man sie ins Lohn- und Einkommensteuersystem verlagern. Dies hätte den Vorteil, dass die Höhe der Zahlungen progressiv mit den Einkommen steigt und die Besserverdienenden nicht – wie bei den bisherigen Sozialabgaben – durch Beitragsbemessungsgrenzen und Versicherungspflichtgrenzen weniger stark herangezogen werden. Dadurch könnte der sogenannte „Mittelstandsbauch“ – eine besonders hohe prozentuale Belastung der mittleren Einkommen durch Steuern und Abgaben – vermieden werden.

men gut verdienender Bürger/innen u. a. erst durch einen Staat ermöglicht wird, der ihr Eigentum sichert, eine gute Infrastruktur bereitstellt usw. Doch bedeutet diese Orientierung am Prinzip der Leistungsfähigkeit eine Besteuerung der Einkommen nach einem festen Prozentsatz, oder darf der Prozentsatz, wie bei der bei uns gültigen progressiven Besteuerung kontinuierlich anwachsen? Es kann mittlerweile als empirisch gesichert gelten, dass die Bevölkerung westlicher Demokratien eine progressive, die individuelle Beitragsfähigkeit berücksichtigende Einkommensbesteuerung durchaus als

 **Als fair und gerecht gilt heute eine an der Leistungsfähigkeit orientierte progressive Einkommensbesteuerung**

Welche Belastung des Einzelnen durch Steuern ist gerecht?

Gerechtigkeitsfragen sind für die Steuermoral der Bürger/innen von grundlegender Relevanz: „Wenn es richtig ist, dass die wahrgenommene Fairness des Steuersystems einen großen Einfluss auf die Steuermoral ausübt, ist die Erforschung, welche Eigenschaften des Steuersystems als fair oder unfair wahrgenommen werden, von großer politischer Bedeutung“⁸. Für die Festsetzung der direkten Steuerzahlungen der einzelnen Bürger/innen gibt es verschiedene Möglichkeiten. So könnte man dafür plädieren, dass alle Bürger/innen, die alle vor dem Gesetz gleich sind und gegenüber dem Staat gleiche Ansprüche haben, auch den gleichen Steuerbetrag zahlen müssten (Kopfsteuer). Dem steht jedoch entgegen, dass es wohl nicht legitim wäre, wenn manche nach Erhebung staatlicher Steuern weniger zur Verfügung hätten, als sie für ihr Überleben brauchen. Die Steuerpflicht darf deshalb erst dann einsetzen, wenn jemand mehr hat als das soziokulturelle Existenzminimum. Wenn Menschen füreinander

zu sorgen haben – beispielsweise innerhalb einer Familie – müssen selbstverständlich dann auch die Existenzminima aller Mitglieder der Familie steuerfrei gestellt werden. Das rechtfertigt Kinderfreibeträge und Ehegattenfreibeträge, aber nicht unbedingt ein Ehegattensplitting. Hinter letzterem steht die Vorstellung, eine Ehe sei nicht nur eine Bedarfsgemeinschaft, sondern auch eine Leistungsgemeinschaft, und zwar selbst dann, wenn nur einer der beiden Partner ein Einkommen erzielt.

Damit ist aber noch nicht begründet, warum eine Kopfpauschale für diejenigen Bürger/innen, deren Einkommen nach Steuern über dem soziokulturellen Existenzminimum liegt, keine gute Lösung sein soll. Aber auch dafür gibt es gute Argumente. Eines dieser Argumente lautet, dass das Einkom-

men fair erachtet⁹. Doch damit ist die sich anschließende Frage noch nicht beantwortet: Für welche Einkommenshöhen gilt diese Progressionszone, mit welchem Steuersatz beginnt sie, mit welchem endet sie? Detailfragen dieser Art lassen sich aus sozialetischer Sicht nicht eindeutig beantworten. Dennoch kann man Richtungen benennen, die sicherlich als ungerecht angesehen werden können. Dazu gehören beispielsweise ein sehr hoher Eingangsteuersatz, durch den bereits niedrige Einkommen stark belastet würden, eine zu schnelle und zu früh endende Progression, die besonders mittlere Einkommen stark reduzieren würde, oder ein zu niedriger Höchststeuersatz, der die mögliche Besteuerung der wohlhabenden Oberschichten zu wenig ausschöpft¹⁰, so dass die Steuersätze für die weniger gut Verdienenden höher sein müssten. Problematisch können auch die kumulativen Wirkungen von

⁸ Falk (2001), S. 14. Zur Steuermoral vgl. auch Kirchgässner (2001); Liebig/Mau (2005).

⁹ Confalonieri/Newton (1995); Edlund (1999); Mau (2002).

¹⁰ Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass derzeit fünf Prozent der Steuerpflichtigen 41 Prozent des Einkommensteueraufkommens zahlen (Stand: 2006; Institut der deutschen Wirtschaft).

LITERATUR

- Brennan, Geoffrey, Buchanan, James (1988): Besteuerung und Staatsgewalt. Analytische Grundlagen einer Finanzverfassung (hg. und übers. von Cay Folkers), Hamburg: Steuer- und Wirtschaftsverlag
- Confalonieri, Maria A., Newton, Kenneth (1995): Taxing and Spending. Tax Revolt or Tax Protest, in: Borre, O., Scarbrough, E. (Hg.), *The Scope of Government*, Oxford: Oxford University Press, S. 121–148
- Edlund, Jonas (1999): Progressive Taxation Farewell? Attitudes to Income Redistribution and Taxation in Sweden, Great Britain and the United States, in: Svallfors, S., Taylor-Gooby, P. (Hg.), *The End of the Welfare State*, London/New York: Routledge, S. 106–134
- Falk, Armin (2001): Homo Oeconomicus versus Homo Reciprocans. Ansätze für ein Neues Wirtschaftspolitisches Leitbild? (Working Paper No. 79), Zürich: Institute for Empirical Research in Economics, Universität Zürich
- Jarass, Lorenz, Obermair, Gustav M. (2006): Unternehmenssteuerreform 2008. Kosten und Nutzen der Reformvorschläge, Münster: Verlagshaus Monsenstein und Vannerdrat
- Kahneman, Daniel, Tversky, Amos (1979): Prospect Theory. An Analysis of Decision under Risk, in: *Econometrica* Bd. 47 (2/1979), S. 263–291
- Kirchenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) (2006): *Transparenz und Gerechtigkeit. Aufgaben und Grenzen des Staates bei der Besteuerung* (EKD Texte 106), Hannover
- Kirchgässner, Gebhard (2001): *Moralische Aspekte der Besteuerung* (Discussion Paper 2001–19), St. Gallen: Forschungsgemeinschaft für Nationalökonomie an der Universität St. Gallen
- Liebig, Stefan, Mau, Steffen (2005): Wann ist ein Steuersystem gerecht? Einstellungen zu allgemeinen Prinzipien der Besteuerung und zur Gerechtigkeit der eigenen Steuerlast, in: *Duisburger Beiträge zur soziologischen Forschung* Nr. 1/2005, Duisburg/Essen: Institut für Soziologie der Universität Duisburg-Essen
- Mau, Steffen (2002): Welfare Burden and the Disapproval of Redistribution. Two Sides of the Same Coin?, in: Glatzer, W. (Hg.), *Rich and Poor*, Amsterdam: Kluwer, S. 217–234
- Mausbach, Joseph, Ermecke, Gustav (1961): *Katholische Moraltheologie* Bd. III/2: *Der irdische Pflichtenkreis*, Münster: Aschendorff
- Rauscher, Anton (Hg.) (1995): *Steuergerechtigkeit* (Mönchengladbacher Gespräche 16), Köln: Bachem
- Schmitz, Wolfgang (1990): Steuer- und Besteuerungsmoral, in: Rotter, Hans, Virt, Günter (Hg.), *Neues Lexikon der christlichen Moral*, Innsbruck, Wien: Tyrolia, S. 732–739
- Schumpeter, Joseph (1976): Die Krise des Steuerstaates, in: Goldscheid, R., Schumpeter, J., *Die Finanzkrise des Steuerstaates. Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen* (Hg. R. Hickel), S. 329–379, Frankfurt/M.: Suhrkamp
- Sloterdijk, Peter (2009): Die Revolution der gebenden Hand, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 10. Juni 2009, S. 29
- Tipke, Klaus (1981): *Steuergerechtigkeit in Theorie und Praxis*, Köln: Schmidt
- Tipke, Klaus (1993): *Die Steuerrechtsordnung, Band I*, Köln: Schmidt
- Wicksell, Knut (1896/1969): *Finanztheoretische Untersuchungen – nebst Darstellung und Kritik des Steuerwesens Schwedens*, Neudruck der Ausgabe Jena 1896, Aalen: Scientia

direkten und indirekten Steuern werden. Zieht man Sozialabgaben (ca. 40% vom Arbeitgeberbrutto), direkte Steuern (bei mittleren Einkommen von Alleinstehenden oft 30%) und indirekte Steuern (7% bzw. 19% vom Konsum, zusätzlich Energiesteuern, Mineralölsteuer etc.) zusammen, so kommt man schnell auf Gesamtbelastungen von 75%. Nur noch 25% des Arbeitgeberbruttos eines Arbeitnehmers bleiben nach der Belastung durch Steuern und Sozialabgaben übrig.

Dem Prinzip der Leistungsfähigkeit entspricht auch, dass Bürger/innen das Recht haben müssen, Aufwendungen von der Steuer abzusetzen, die zur Erzielung ihres Einkommens notwendig sind (wie die Fahrt zum Arbeitsplatz, Arbeitsmittel etc.). Denn das

Einkommen, von dem die Leistungsfähigkeit abhängt, ergibt sich ja erst dadurch, dass man vom Gesamtertrag solche Aufwendungen abzieht, wie dies auch bei der Gewinnberechnung selbstständig Tätiger der Fall ist. Etwas anders verhält es sich mit der Absetzbarkeit von Spenden und Stiftungen. Diese kann als gerechtfertigt angesehen werden, weil sie gemeinnützige Projekte finanzieren, die letztlich allen zugute kommen. Hier sind allerdings Obergrenzen einzuziehen, damit dem Staat nicht zu viel von seiner steuerlichen Finanzierungsbasis entzogen wird.

Für die Feststellung der Bemessungsgrundlage ist es besonders wichtig, dass hier alle Bürger/innen mit ihren unterschiedlichen Verhältnissen und verschiedenen Einkommensar-

ten gleich behandelt werden. So wird beispielsweise die Vermögenssteuer vor allem deshalb nicht mehr erhoben, weil es ausgesprochen schwierig ist, die verschiedenen Vermögensarten (z. B. Geldvermögen und Vermögen in Form von Immobilien) einigermaßen gleichwertig zur Besteuerung heranzuziehen. Wenn dies nicht möglich ist, sollte auf eine Besteuerung tatsächlich verzichtet werden.



Wie viel Einfachheit und Transparenz sind nötig?

Die Bürger/innen müssen in der Überzeugung ihre Steuern zahlen können, dass ihre individuelle Steuerlast nach Prinzipien bestimmt worden ist, die für alle gleich sind: „Gerechtigkeit [...] verlangt nach Prinzipien oder Regeln, an denen Gleichheit gemessen werden kann. [...] Der Finanzbedarf [...] muß durch gerechte, gleichmäßige Besteuerung gedeckt werden“¹¹. Verstehen die

Bürger/innen jedoch die Berechnungen nicht, werden sie die Steuerfestsetzung als willkürlich empfinden und letztlich die Legitimität des gesamten Systems in Frage stellen. Zu komplizierte Regelungen benachteiligen auch die weniger Gebildeten unter den Steuerzahlern oder verpflichten sie zu teuren Dienstleistungen von Steuerberatern. Deshalb sollte ein Steuersystem so einfach und übersichtlich wie möglich sein. Davon sind wir in der Realität weit entfernt. Der Steuerrechtler Klaus Tipke notiert gar, er sei gezwungen, „steuerliche Chaosforschung“¹² zu betreiben. Idealerweise sollte jeder auf der Basis verständlicher Verfahren in der Lage sein, seine Steuerlast selbst zu errechnen und abzuschätzen, welche höhere Steuerlast bei welchem höheren Verdienst auf ihn zukommt. Diese Transparenzforderung spricht eher für eine „Flat Tax“ mit einkommensunabhängig konstanten Steuersätzen oder einen einfachen Stufentarif und gegen die Steuerprogression. Sie spricht auch für die Pauschalisierung bestimmter Arten von Belastungen, die die Leistungsfähigkeit der Bürger/innen einschränken. Hier wird aber sofort ersichtlich, welche Gerechtigkeitsprobleme damit verbunden sind: Denn Flat Tax und Stufentarif begünstigen (je nach Ausgestaltung der genauen Stufen und Steuersätze) eher die höheren Einkommen und die pauschale Anrechnung von Belastungen kann an den tatsächlich vorliegenden indi-

viduellen Belastungen weit vorbeigehen. Hier sind also immer Abwägungen nötig, deren Ergebnis nie exakt bestimmt werden kann, weil wir uns hier notwendigerweise in Grauzonen und Ermessensspielräumen befinden.

 Auch als gerecht empfundene Steuerregeln verlieren an Akzeptanz, wenn ihre Einhaltung nicht konsequent kontrolliert wird

Wer sich der Steuerpflicht entzieht, die genannten öffentlichen Güter aber selbstverständlich nutzt, ist nicht besser als ein Schwarzfahrer. Im Steuersystem gibt es dabei den gleichen Teufelskreis wie bei den öffentlichen Verkehrsmitteln. Viele Schwarzfahrer verteuern die Tickets für die zahlenden Mitfahrer, die dadurch möglicherweise in größerer Zahl zum Schwarzfahren motiviert werden. Wenn die Bürger/innen den Eindruck haben, dass besonders die Wohlhabenden weniger Steuern zahlen als sie selbst oder vielleicht sogar keine, weil Steuerhinterziehung nicht wirksam verfolgt und empfindlich bestraft wird, werden sie das als ungerecht empfinden und sich fragen, ob sie selbst weiter „die Dummen“ sein wollen, weil sie die Lasten für die anderen mit übernehmen. Ein Steuersystem kann deshalb noch so gerechte Regelungen enthalten – wenn deren Einhaltung nicht konsequent kontrolliert wird, wird es nicht als fair empfunden werden und die Steuermoral untergraben.

KURZBIOGRAPHIE

Gerhard Kruip (*1957), Dr. theol., Professor für Christliche Anthropologie und Sozialethik an der Katholisch-Theologischen Fakultät der Johannes Gutenberg-Universität Mainz; Arbeitsschwerpunkte u. a.: Gerechtigkeitstheorien und ihre verschiedenen Anwendungsfelder (globale Gerechtigkeit, Klimawandel, Sozialstaat), Bioethik, Medizinethik, Wirtschaftsethik, Theologie und Kirche in Lateinamerika; wichtige Publikationen:

- (1996) Kirche und Gesellschaft im Prozess ethisch-historischer Selbstverständigung. Die mexikanische Kontroverse um die ‚Entdeckung Amerikas‘. Münster: Lit Verlag
- Zus. m. Gisbertz, Helga; Tolksdorf, Markus (Hg.) (2010): Ethisches Lernen in der allgemeinen Erwachsenenbildung. Bielefeld: W. Bertelsmann
- Zus. m. Heimbach-Steins, Marianne; Kunze, Axel-Bernd (Hg.) (2009): Bildungsgerechtigkeit – Interdisziplinäre Perspektiven. Bielefeld: W. Bertelsmann
- Zus. m. Heimbach-Steins, Marianne; Kunze, Axel-Bernd (Hg.) (2009): Bildung, Politik und Menschenrecht. Ein ethischer Diskurs. Bielefeld: W. Bertelsmann
- Caritas in veritate. Ein kritischer Kommentar aus sozialetischer Perspektive, in: Theologie und Glaube 100 (2010) 1, S. 85–107.

Welche moralischen Probleme bringt die Globalisierung für die Erhebung von Steuern mit sich?

Durch den Prozess der Globalisierung wachsen nationale und regionale Märkte zu globalen Märkten zusammen, Güter aus den verschiedensten Staaten, die unter unterschiedlichsten Bedingungen hergestellt wurden, treten in direkte Konkurrenz zueinander, Kapital kann in großer Höhe per Maus-

klick über den Globus transferiert werden, und auch die Menschen werden zunehmend mobiler. Diesen Entwicklungen müssen auch die Steuersysteme gerecht werden. So kann eine ei-

¹¹ Tipke (1993), S. V.

¹² Tipke (1993), S. VII.



gentlich ungerechte unterschiedliche Besteuerung von Arbeits- und Kapitaleinkommen, die durch eine progressive Einkommensteuer bzw. eine pauschale Quellensteuer zu einem festen Satz bewirkt wird, möglicherweise dann gerechtfertigt sein, wenn es anders nicht möglich oder sehr schwierig ist, Kapitaleinkünfte überhaupt zu besteuern. Ein Gerechtigkeitsproblem entsteht auch dann, wenn eine Person in einem Staat arbeitet, der das Arbeitseinkommen am Ort der Arbeitsstelle zu versteuern verpflichtet, aber in einem Nachbarstaat wohnt, der dem Wohnortprinzip folgt und das im anderen Land verdiente Geld deshalb ein zweites Mal versteuert. Dem kann durch zwischenstaatliche Abkommen zur Vermeidung von Doppelbesteuerung begegnet werden.

Ein besonders dorniges Problem im Zusammenhang der Globalisierung sind auch die Unternehmensbesteuerung bzw. der oftmals diagnostizierte Steuersenkungswettbewerb der Nationalstaaten. In der Tat sind beispielsweise die Körperschaftsteuersätze der Kapitalgesellschaften nominal weltweit (fast überall) gesunken. So belief sich der Körperschaftsteuersatz in der Bundesrepublik 1979 noch auf 56%, derzeit beträgt er nur noch 15%. Entscheidend(er) jedoch sind die tatsächlich bezahlten Steuern (Steueraufkommen) sowie die tatsächliche Be-

lastung der Unternehmen durch Steuern: So betrug 1998 das Aufkommen aus Gewerbe- und Körperschaftsteuer 44,3 Mrd. €, brach dann zwar 2001 steuerreformbedingt auf 24,1 Mrd. € ein, erholte sich aber bald wieder auf 61,3 Mrd. € im Jahre 2006. Bedenklich ist aber die zunehmende strukturelle Schieflage zwischen den global players und dem Mittelstand, die durch die Globalisierung tendenziell verstärkt werden dürfte: Da die global players aufgrund der Globalisierung im Vergleich zum Mittelstand über vielfältigere Optionen verfügen, steuerrelevante Aktivitäten tatsächlich oder buchtechnisch ins Niedrigsteuer-Ausland zu verlagern, hat sich die prozentuale Steuerbelastung in den letzten Jahren in Richtung Personengesellschaften und Selbstständige verlagert¹³.

Insgesamt verlangt die Globalisierung auch im Steuerbereich eine weitergehende Harmonisierung der Steuersysteme, was allen Staaten Kompromisse abverlangt, weil sie nicht mehr so ohne weiteres das durchsetzen können, was ihre Bürger/innen für gerecht halten. Wenn man sich ansieht, wie schwer Steuerreformen auf nationaler Ebene zu konzipieren und durchzusetzen sind, so wird man hinsichtlich möglicher Gerechtigkeitsfortschritte durch eine internationale Harmonisierung von Steuersystemen vermutlich noch längere Zeit pessimistisch bleiben müssen.

KURZBIOGRAPHIE

Michael Schramm (*1960), Dr. theol., Professor für Katholische Theologie und Wirtschaftsethik an der Universität Hohenheim; Arbeitsschwerpunkte: Wirtschafts- und Unternehmensethik sowie Religion in Produkten der Populärkultur; aktuelle Buchveröffentlichungen:

- (2008) Ökonomische Moralkulturen. Die Ethik differenter Interessen und der plurale Kapitalismus (Ethik und Ökonomie; Bd. 5), Marburg: Metro-polis
- (2008) Der unterhaltsame Gott. Theologie populärer Filme, Paderborn/München/Wien/Zürich: Schöningh.

Fazit

Offenbar ist nicht nur das bestehende Steuersystem in Deutschland so unübersichtlich, dass nur wenige Experten das ganze System überblicken. Auch die mit der Besteuerung grundsätzlich verbundenen moralischen Probleme sind sehr komplex. Dies darf die verantwortlichen Akteure jedoch nicht davon abhalten, nach Verbesserungen in Richtung größerer Steuergerechtigkeit zu suchen. Auch wenn vollkommene Gerechtigkeit eine Illusion bleibt, sind graduelle Verbesserungen sehr wohl möglich und sollten so schnell wie möglich in Angriff genommen werden.

¹³Hierzu Jarass / Obermair (2006), S. 23.

Steuergerechtigkeit



Zum verfassungsrechtlichen Rahmen

Hanno Kube



Im Steuerverfassungsrecht kondensieren wesentliche Elemente unserer Vorstellungen von Steuergerechtigkeit. Das Grundgesetz geht vom freiheitsschonenden Grundsatz der Staatsfinanzierung durch die steuerliche Teilhabe am wirtschaftlichen Erfolg des Bürgers aus, erkennt das Steuerrecht aber zugleich als Eingriffsrecht und bindet es deshalb demokratisch und rechtsstaatlich ein. Freiheits- und gleichheitsgerecht greift der Steuerstaat nach Maßgabe der individuellen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit auf den Bürger zu. Die Leistungsfähigkeit wird dabei durch eine Vielzahl unterschiedlicher Steuern erfasst. Die Bemessungsgrundlagen der Einzelsteuern müssen ihrerseits leistungsfähigkeitsgerecht ausgestaltet sein. Bei den Steuersätzen belässt das Grundgesetz dem Gesetzgeber demgegenüber einen weiten Raum, ebenso bei der Entscheidung über die Höhe der Gesamtsteuerlast. Auch innerhalb seines Gestaltungsraumes hat der Gesetzgeber allerdings folgerichtig zu handeln. Weil das Steuerrecht auf die Massenverwaltung angelegt ist, muss es notwendigerweise vereinfachen, typisieren und pauschalisieren; das Verfassungsrecht lässt dies in Grenzen zu. Freiheits- und gleichheitsgerecht muss nicht nur das Steuergesetz, sondern auch sein Vollzug sein; sind Vollzugsdefizite schon im Gesetz begründet, ist es selbst verfassungswidrig. Die strukturelle Erneuerung und Vereinfachung des Steuerrechts ist eine der wichtigsten Aufgaben heutiger, langfristig denkender Politik. Steuergerechtigkeit wird auch in Zukunft nur gelingen, wenn das Steuerrecht auf sein verfassungsrechtliches Fundament baut, in seinen Wertungen sicher, konsistent und transparent ist.

Die Gerechtigkeit ist Leitstern, Fluchtpunkt, Ideal der Rechtsordnung. Ausdruck haben wesentliche Elemente unserer Gerechtigkeitsvorstellungen in der Verfassung gefunden und darin Verbindlichkeit erlangt, in den Freiheits- und Gleichheitsgrundrechten, aber auch in Staatsstrukturprinzipien wie der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Sozialstaatlichkeit. Auch das Steuerrecht ist in der Verfassung fundiert. Für den Juristen erscheint die Frage nach der Steuergerechtigkeit deshalb in erster Linie als Frage nach dem Steuerverfassungsrecht.

Prinzip des Steuerstaates

Ausdrücklich handelt das Grundgesetz in den Art. 105 ff. von der Steuer. Geregelt ist dort die bundesstaatliche Zuordnung der Steuergesetzgebungs-, Steuerverwaltungs- und Steuerertragskompetenzen. Während schon diese ausführliche kompetenzrechtliche Re-

gelung der Steuern darauf hindeutet, dass sich der Staat primär steuerlich finanzieren soll, weisen weitere Verfassungsbestimmungen in dieselbe Richtung. So lässt das Grundgesetz eine Kreditfinanzierung staatlicher Aufgaben nur in engen Grenzen zu (Art. 109 und 115 GG). Die Erhebung von Gebühren und Beiträgen darf allein an die Verschaffung besonderer Vorteile anknüpfen. Einer eigenständigen erwerbswirtschaftlichen Betätigung des Staates stehen die grundrechtlichen Gewährleistungen der Art. 12 (Berufsfreiheit) und Art. 14 (Eigentümergebiet) GG prinzipiell entgegen. In der Gesamtschau geht das Grundgesetz somit vom Prinzip des Steuerstaates aus, in dem die allgemeinen Staatsaufgaben in erster Linie steuerlich zu finanzieren sind.

Das Prinzip des Steuerstaates ist ein freiheitsschonendes Prinzip. Der Staat verdrängt den Bürger nicht aus der Erwerbswirtschaft, bindet ihn nicht in eine Staats- und damit Planwirtschaft ein, sondern belässt ihm alle Möglich-

keiten zur freiheitlichen Entfaltung als Unternehmer oder Arbeitnehmer und beschränkt sich darauf, einen Teil der Wirtschaftskraft, die der Private in seiner Freiheit, aber auf Grundlage einer staatlich bereitgestellten Infrastruktur erlangt hat, abzuschöpfen, um ebendiese Infrastruktur auch in Zukunft vorhalten zu können.

Die Pflicht des Bürgers, Steuern zu zahlen, ist die einzige einschneidende Bürgerpflicht im Steuerstaat, sieht man von wenigen weiteren, nur in bestimmten Fällen greifenden Pflichten, wie der Wehrpflicht, ab. Auch hierin erweist sich der Steuerstaat als freiheitsfreundlich. Er verzichtet darauf, den Einzelnen – wie früher – zu Naturalleistungen, wie „Hand- und Spanndiensten“, heranzuziehen. Hat der Bürger seine Steuerpflicht erfüllt, ist er dem Gemeinwesen gegenüber entlastet. Jedes weitere Engagement für das Gemeinwohl beruht auf freiwilliger Grundlage, sei es im Rahmen eines Ehrenamts, sei es durch eine gemeinnützige Spende.

Steuerrecht als Eingriffsrecht

Erweist sich der Steuerstaat damit als freiheitsfreundlicher Staat, bleibt aber zugleich unhintergebar, dass die Steuerforderung als solche ein Freiheitseingriff ist. Jedem sozialstaatlichen Geben liegt notwendigerweise ein steuerstaatliches Nehmen voraus. Der Staat des Grundgesetzes begegnet dem Bürger heute an kaum einer Stelle so sehr als eingreifender Staat wie im Bereich der Besteuerung.

Es verwundert daher nicht, dass der Gegenstand, dessentwegen die Ständevertretungen und Parlamente den Landesherrn in der Zeit des Konstitutionalismus den Gesetzesvorbehalt bei Eingriffen „in Freiheit und Eigentum“ abgerungen haben, die hoheitliche Besteuerung war. Steuern durfte der Landesherr danach nur dann erheben, wenn die Vertretungskörperschaften hierzu gesetzlich zugestimmt hatten.

Bis heute ist der Gesetzesvorbehalt eine der zentralen verfassungsrechtlichen Anforderungen im Steuerrecht. Jede Besteuerung setzt eine hinreichend bestimmte parlamentsgesetzliche Grundlage voraus. In demokratischer Hinsicht ist nur hierdurch die parlamentarische Legitimation des Freiheitseingriffs sichergestellt. In rechtsstaatlicher Hinsicht wird eben hierdurch gewährleistet, dass der Bürger die Besteuerungsfolge nach Anknüpfungspunkt und Umfang voraussehen und sich darauf einstellen kann.

Dies zeigt, dass die nach wie vor dringend notwendige Vereinfachung unseres Steuerrechts, insbesondere des Einkommen- und Körperschaftsteuerrechts, auch und gerade eine verfassungsrechtliche Forderung ist. Wenn der Staat dem Bürger im Steuerrecht wie kaum an anderer Stelle als eingreifender Staat gegenübertritt und wenn die Richtigkeit der steuerlichen Angaben des Bürgers sogar strafbewehrt ist, muss der Staat ein hinreichend bestimmtes, voraussehbares und damit angemessen einfaches Steuerrecht ge-

währleisten, um die verfassungsrechtlichen Anforderungen zu erfüllen. Über Gebühr darf das Steuerrecht freilich nicht vereinfachen, weil es an die Erwerbswirtschaft, die Innehabung von Vermögen und die Vermögensverwendung in der ganzen Breite anknüpfen muss und zudem auf eine Vielzahl von Gestaltungen zu reagieren hat. Doch muss das Steuerrecht in seinen Prinzipien klar und auf ihrer Grundlage fol-



Das Steuerrecht braucht klare Prinzipien und einen folgerichtigen Aufbau

gerichtig ausgestaltet sein. Heute sind die Prinzipien kaum noch erkennbar, ist die Folgerichtigkeit durch überbordende Ausnahmeregelungen, die nicht selten auf Druck von Lobbyinteressen hin Gesetz geworden sind, mehr als in Frage gestellt. Ein überkompliziertes, kaum noch verständliches Steuerrecht, das in seinen Rechtsfolgen nicht mehr kalkulierbar ist, hemmt die Wirtschaft, die sich nur noch dem Steuerrecht gemäß – und nicht wirtschaftlicher Vernunft gemäß – zu verhalten sucht und die doch an der Kompliziertheit des Systems verzweifeln muss. An sein Ende gelangt der demokratische Rechtsstaat dann, wenn die Steuerunterworfenen und die Steuerberater, aber auch die Steuerverwaltung selbst, zermüdet von immer weiteren Regelungsergänzungen und Übergangsbestimmungen, resignieren und nicht einmal mehr versuchen, die Steuergesetze bis ins Detail richtig anzuwenden. Es ist mehr als

alarmierend, wenn sich die Steuerverwaltung eines Landes der Anwendung einer überkomplexen Norm (Thesaurierungsbegünstigung nach § 34a Einkommensteuergesetz) schlicht verweigert und den Steuerpflichtigen rät, die Steuer selbst auszurechnen und vorsorglich Einspruch gegen die dann ergehenden Steuerbescheide zu erheben, um die Prüfungslast auf die Finanzgerichte abzuwälzen.

Eines Eingriffsrechts unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten unangemessen ist schließlich auch die nach wie vor geübte Praxis rückwirkender Steuerrechtsänderungen. Wenn es möglich sein soll, eine belastende Änderung des Ertragsteuerrechts Ende Dezember mit Wirkung für den gesamten Veranlagungszeitraum, also das gerade ablaufende Kalenderjahr, vorzunehmen, dann lässt sich dies zwar mit der formalen Überlegung rechtfertigen, dass der Steueranspruch des Staates – auf Grundlage aller bis dahin abgeschlossenen Sachverhalte – erst am Jahresende entsteht. In der Sache aber wird der Steuerpflichtige schon während des Jahres, im Vertrauen auf die Rechtslage, steuerrechtlich erhebliche Dispositionen vorgenommen haben, die vielfach nicht mehr rückgängig zu machen sind. Maßgeblich für die grundsätzliche Zulässigkeit einer tatbestandlich in der Vergangenheit anknüpfenden Regelungsänderung sollte daher die Frage sein, ob der Steuerpflichtige noch rechtzeitig vor Entstehung des Steueranspruchs zum Jahresende reagieren kann oder nicht.

Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit

Als Eingriff „in Freiheit und Eigentum“ muss der Steuerzugriff des Staates darüber hinaus verfassungsrechtlich determinierten Bemessungsprinzipien folgen, die den Eingriff dem Umfang nach rechtfertigen.

Im Ständestaat konnte die Bemessung der direkten Steuern unmittelbar an den Äquivalenzgedanken anknüpfen.

Der Fürst, der sein Auskommen, dasjenige seiner Verwaltung und die sonstigen Staatsausgaben im Regelfall aus eigenen Mitteln bestritt (Naturalerträge der Domänen, Einkünfte aus Regalien etc.), bat die Stände – sieht man von den sich zunehmend entwickelnden indirekten Steuern ab – lediglich dann um Steuerbeiträge, wenn



außerordentliche Bedarfe gedeckt werden sollten, wie etwa ein Feldzug. Die Steuerlast war hier durch den Ausgabenzweck umgrenzt. Mit dem aufkommenden Absolutismus wurde die Stellung der Stände sodann jedoch immer schwächer, was dem Monarchen einen unmittelbaren, auch steuerlichen Zugriff auf den Einzelnen eröffnete. Die direkte Besteuerung des Individuums wurde verstetigt und intensiviert, zumal sich das Volumen der staatlichen Ausgaben erheblich ausdehnte, wie auch insbesondere von Zweckbindungen gelöst. Die inhaltliche Verknüpfung zwischen Steuer und Ausgabenzweck ging damit verloren, mit ihr jeglicher auf diese Verknüpfung abstellende Bemessungsmaßstab der Steuer.

Schon in Art. 13 der französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 wurde deshalb gefordert, „für die Unterhaltung der öffentlichen Gewalt und für die Verwaltungsausgaben“ eine „allgemeine Abgabe ... nach Maßgabe“ der „Möglichkeiten“ der Bürger „gleichmäßig“ aufzuerlegen. Die Steuerbelastung nach dem Maß der „Möglichkeiten“, also nach dem Maß der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit wurde sodann, um die Mitte des 19. Jahrhunderts, zu einem Postulat der Wissenschaft, um schließlich auch in den Steuergesetzen Berücksichtigung zu finden.

Das Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist heute Gemeingut aller entwickelten Staaten, die Steuern erheben. Das Leistungsfähigkeitsprinzip korrespondiert mit der so genannten Markteinkommenstheorie, nach der im Wesentlichen diejenigen Einkünfte für die Besteuerung zur Verfügung stehen, die am Markt erwirtschaftet wurden. Dies wiederum geht mit einer Steuerrechtfertigung durch den Gedanken einer abstrahierten „Global“-Äquivalenz einher: Der Staat stellt die Rahmenbedingungen für die Erwerbstätigkeit am Markt bereit (Sicherheit, Vertragsrecht, Justiz etc.) und hat dafür an den

Erträgen teil, die auf Grundlage dieser Rahmenbedingungen erzielt werden.

Verfassungsrechtlich konkretisiert der historisch herausgebildete Maßstab der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG), darüber hinaus auch das freiheitsgrundrechtliche Verhältnismäßigkeitsanfordernis.

Steuerarten

Weil sich wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sachgerecht nur in einem Vielsteuersystem erfassen lässt, das der Vielzahl der Manifestationsformen von Leistungsfähigkeit Rechnung trägt, unterscheidet das überkommene deutsche Steuerrecht Steuern auf den Hinzuerwerb von Vermögen (Einkommen- und Körperschaftsteuer; Gewerbesteuer; Erbschaft- und Schenkungsteuer), auf die Innehabung von Vermögen (– die als Sollertragsteuer ausgestaltet sein muss; gegenwärtig nur die Grundsteuer) und auf den konsumtiven Einsatz von Vermögen (Verkehrssteuern wie die Versicherungs- und die Grunderwerbsteuer; Aufwandsteuern wie die Kfz- und die Hundesteuer; Verbrauchsteuern, also die Umsatzsteuer und die besonderen Verbrauchsteuern).

Das Grundgesetz nimmt diese historisch gewachsene Vielfalt auf und setzt damit das Vielsteuersystem voraus, wenn es die Erträge der genannten Einzelsteuern in Art. 106 GG an Bund, Ländern und Gemeinden zuweist. Allerdings verlangt Art. 106 GG in Verbindung mit Art. 105 GG, der Regelung der Steuergesetzgebungskompetenzen, keineswegs, dass alle der dort aufgeführten Steuern tatsächlich ausgestaltet und erhoben werden. Bund und Länder können vielmehr, wie beispielsweise im Fall der Vermögensteuer im Nachgang zur Verfassungswidrigkeitserklärung 1995 geschehen, auf die Ausgestaltung verzichten. Ein über die in Art. 106 GG genannten Steuerarten hinausgehendes Steuererfindungsrecht

steht demgegenüber weder Bund noch Ländern oder Gemeinden zu. Die typisierenden Bezeichnungen in Art. 106 GG lassen allerdings durchaus Raum für die Ausgestaltung neuer Einzelsteuern und auch für die Weiterentwicklung bestehender Steuern, so dass die Diskussion über das Steuererfindungsrecht bei Licht betrachtet eher akademischer Natur ist.

Handfeste, grundrechtserhebliche Fragen wirft das Vielsteuersystem dagegen mit Blick auf das Leistungsfähigkeitsprinzip auf. Bedarf es einerseits des Vielsteuersystems, um die zahlreichen Manifestationsformen von Leistungsfähigkeit zu erfassen, fragt man sich aber andererseits, ob nur die Einzelsteuergesetze oder auch die kumulative Gesamtbelastung des Steuerpflichtigen am Leistungsfähigkeitsprinzip zu messen sind. Weil der grundrechtlich zu schützende Bürger nur ein Vermögen hat, aus dem er schöpfen kann, ist neben der Leistungsfähigkeitsgerechtigkeit der Binnenausgestaltung der Steuergesetze richtigerweise auch eine Leistungsfähigkeitsgerechtigkeit der individuellen steuerlichen Gesamtbelastung zu verlangen. Deshalb muss insbesondere die Kumulation von direkter und indirekter Besteuerung das Maß der Gesamtleistungsfähigkeit wahren.

Bemessungsgrundlage

Das Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit hat sich sodann in den Bemessungsgrundlagen der Einzelsteuern widerzuspiegeln.

Die Bemessungsgrundlage der Umsatzsteuer knüpft an das einzelne Leistungsentgelt an und vermag die Leistungsfähigkeit des Konsumenten deshalb nur sehr typisiert in der Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen zu erfassen. Steuererminderungen, sei es durch Steuerbefreiungen einzelner Leistungen oder durch Steuersatzermäßigungen, kommen nur sehr ein-

geschränkt beim Konsumenten an (vgl. das jüngste Beispiel der Steuerermäßigung kurzfristiger Beherbergungsleistungen). Vor diesem Hintergrund ist die zunehmende Verlagerung der Besteuerung hin zur indirekten Besteuerung durchaus problematisch.

Im direkten Steuerrecht, vor allem also im Einkommen- und Körperschaftsteuerrecht, dienen demgegenüber die individuellen Einkünfte, ein sehr viel exakterer Indikator von Leistungsfähigkeit, als Ausgangspunkt der Steuerbemessung. Die Einkünfte werden dabei unter Abzug der erwerbssichernden Aufwendungen ermittelt. Denn Bruttoeinkünfte, die zur Schaffung und Erhaltung der Erwerbsgrundlagen eingesetzt werden, sind nicht disponibel und stehen deshalb auch nicht zur Besteuerung zur Verfügung (objektives Nettoprinzip). Verfassungsrechtlich lässt sich insoweit auf die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Freiheit des Unternehmers rekurrieren, grundsätzlich selbst darüber zu entscheiden, ob und in welchem Umfang er erwerbssichernde Aufwendungen, Investitionen, vornehmen möchte. Wenngleich das objektive Nettoprinzip ein Grundpfeiler des deutschen Ertragsteuerrechts ist, hat das Bundesverfassungsgericht erst jüngst wieder – in den Entscheidungen zur Pendlerpauschale und zur Maßgeblichkeit der Handelsbilanz für die Steuerbilanz – ausdrücklich offen gelassen, ob dieses Prinzip Verfassungsrang hat oder nicht.

Nicht disponibel und deshalb von der Bemessungsgrundlage abzusetzen sind darüber hinaus die unabdingbaren existenzsichernden Aufwendungen (subjektives Nettoprinzip). Das subjektive Nettoprinzip, das verfassungsrechtlich auf dem Sozialstaatsprinzip gemäß Art. 1 Abs. 1 GG (Menschenwürde) in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG (Sozialstaatsprinzip als Staatsstrukturprinzip) gründet, ist auch vom Bundesverfassungsgericht als verfassungsfest anerkannt worden, dies gerade auch in Verbindung mit Art. 6 Abs. 1 GG, dem Auftrag zum

Schutz von Ehe und Familie. In einer ganzen Reihe von Entscheidungen hat das Bundesverfassungsgericht eine angemessene Berücksichtigung des (Familien-)Existenzminimums im Steuerrecht angemahnt, so etwa einen sachgerechten Ansatz des – technisch in der Tarifberechnung verorteten – Grundfreibetrags, des Kinderfreibetrags und des Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarfs des Kindes. Die darüber hinausgehende Berücksichtigung privater Sonderausgaben und außergewöhnlicher Belastungen steht im – verfassungskonform auszuübenden – Ermessen des Gesetzgebers.

Die zunehmende Konstitutionalisierung des Steuerrechts hat gerade im Bereich der existenzsichernden Aufwendungen in den letzten zwei Jahrzehnten zu einer größeren Realitätsnähe der Ertragsbesteuerung geführt, darüber hinaus zu einer besseren Abstimmung mit dem Sozialrecht. Gleichwohl liegt hier noch einiges im Argen, gerade mit Blick auf das Ziel einer konsistenten Aufwandsberücksichtigung und Leistungsbesteuerung im Bereich der Zukunftsvorsorge.

Steuersätze

Um die Steuerlast zu ermitteln, ist auf die Bemessungsgrundlage der Steuersatz anzuwenden. So sehr der Steuersatz bzw. die Ausgestaltung des Steuersatzverlaufs im Mittelpunkt der öffentlichen Aufmerksamkeit steht, so wenig ist der Steuersatz – sei es im Umsatzsteuerrecht, sei es im Einkommen- und Körperschaftsteuerrecht – verfassungsrechtlich determiniert. Substantielle Vorgaben sind dem Verfassungsrecht lediglich für den Fall zu entnehmen, dass die Sicherung des Existenzminimums in den Steuersatzverlauf (einkommensteuerrechtlicher Grundfreibetrag) oder in Steuersatzermäßigungen (vor allem in der Umsatzsteuer) eingearbeitet wird. Darüber hinaus aber ist es weitgehend in das Ermessen des Gesetzgebers gestellt zu entscheiden, wie

eine leistungsfähigkeitsgerechte, auch dem Sozialstaatsprinzip Rechnung tragende Besteuerung durch das Zusammenwirken von Bemessungsgrundlage und Steuersatz gewährleistet wird. Ob der Tarif im Einkommensteuerrecht linear-progressiv, gestuft oder aber proportional („flat tax“) ausgestaltet wird, ist damit verfassungsrechtlich offen. Das heißt nicht, dass die möglichen sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Ausgestaltung des Steuersatzes nicht in großer Ernsthaftigkeit bedacht werden müssten. Aus dem Verfassungsrecht lassen sich insoweit aber keine Vorgaben herleiten.

Ein unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten sehr viel größeres Problem wirft die Tarifgestaltung dagegen dann auf, wenn einzelne Einkunftsarten innerhalb der Einkommensteuer gegenüber anderen Einkunftsarten begünstigt werden. Namentlich gilt dies für die ermäßigte Besteuerung von Kapitaleinkünften im Vergleich mit Einkünften aus (sonstigem) Gewerbebetrieb, selbständiger und nichtselbständiger Arbeit (duales Besteuerungsmodell). Begründet wird die ungleiche Privilegierung des Kapitals im Wesentlichen damit, dass Kapital mit sehr viel größerer Leichtigkeit ins Ausland verlagert werden kann als ein Betrieb oder auch die eigene Arbeitskraft. Die Steuersatzbegünstigung soll also einen steuerlichen Anreiz setzen, Kapital ins Inland zurückzuverlagern oder auch im Inland zu belassen, was sich – abgesehen vom fiskalischen Effekt der Besteuerung der Kapitalerträge – positiv auf den Wirtschaftsstandort Deutschland auswirken könne.

Lenkungssteuerliche Regelungen, auch Steuersatzvergünstigungen, sind verfassungsrechtlich zulässig, soweit sie durch einen hinreichend gewichtigen Lenkungszweck begründet werden können. Keine legitimierende Kraft hätte die Begründung, rechtswidrig handelnden Steuerflüchtlingen den Weg in die Rechtmäßigkeit ebnen zu wollen; denn Rechtsgehorsam wird von jedem Bürger verlangt. Mit an-

deren Worten: Der Rechtsverstoß darf sich nicht noch bezahlt machen. Der Verweis auf die möglichen Auswirkungen der Steuersatzvergünstigung auf den Wirtschaftsstandort, insbesondere den Arbeitsmarkt, kommt demgegenüber als verfassungsrechtliche Begründung in Betracht. Problematisch erscheint insoweit jedoch, dass die Begünstigung der Kapitaleinkünfte, bezogen auf diesen Rechtfertigungsgrund, viel zu weit zugeschnitten ist. So sind



Die steuerliche Begünstigung von Kapitaleinkünften ist viel zu weit zugeschnitten

auch solche Sachverhalte privilegiert, bei denen nicht einmal eine entfernte Gefahr der Abwanderung ins Ausland besteht. Zudem ist das duale Modell so kompliziert ausgestaltet, dass sich auch unter dem rechtsstaatlichen Gesichtspunkt der Klarheit und Verständlichkeit erhebliche Fragen stellen. Nach alledem wirft die derzeitige Rechtslage ernste Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit auf. Dies drängt zu dem Vorschlag, das den Kapitaleinkünften entgegengebrachte Wohlwollen auf die anderen Einkunftsarten zu erstrecken und damit zur grundsätzlichen Gleichbehandlung aller Formen menschlichen Erwerbshandelns zurückzufinden.

Verfassungsrechtserheblich ist schließlich die Problematik der sogenannten kalten Progression, also des Phänomens, dass sich ein Bürger bei progressivem Tarifverlauf allein aufgrund der Geldinflation und einer sich entsprechend darstellenden nominalen Einkünfteentwicklung im Laufe der Zeit stetig steigenden Grenzsteuersätzen ausgesetzt sieht. Erwogen wird, diesem Phänomen durch eine entsprechende Indexierung des Steuerrechts entgegenzuwirken. Das Bundesverfassungsgericht weist in diesem Zusammenhang auf die währungspolitische Bedeutung des Nominalwertprinzips hin, betrachtet dieses Prinzip aber nicht

als Verfassungsprinzip. Zu beachten wäre bei einer Indexierung vor allem das rechtsstaatliche Erfordernis der Voraussehbarkeit der Steuerlast, die sich durch die Zugrundelegung von Indexzahlen sicherstellen ließe, die jeweils schon zu Beginn des Veranlagungszeitraums bekannt sind. Gleichsam an der Wurzel könnte dem Phänomen der kalten Progression freilich durch die Umstellung auf einen proportionalen Tarif begegnet werden.

Steuerlast

Die sich ergebende Höhe der Steuerlast ist verfassungsrechtlich nur in äußeren Grenzen beschränkt. Es gilt der Grundsatz, dass es Sache des parlamentarischen Gesetzgebers ist, sich für ein schlankeres oder aber umfassenderes Programm von Staatsaufgaben und korrespondierend für eine geringere oder aber höhere Gesamtsteuerlast zu entscheiden.

Historisch überkommen ist eine steuerrechtliche Regelung nur dann unzulässig, wenn sie erdrosselnd wirkt und sich als effektives Verbot des steuerauslösenden Verhaltens darstellt. Basierend auf der Erkenntnis, dass der Steuerzugriff nicht nur gleichheits-, sondern auch freiheitsgrundrechtlich erheblich ist, ist das Bundesverfassungsgericht allerdings einen Schritt weiter gegangen und hat insbesondere in seiner Entscheidung zur Vermögenssteuer aus dem Jahr 1995 den spä-

Ausgestaltungsraum und Folgerichtigkeit

Im Rahmen dieser verfassungsrechtlichen Vorgaben bewegt sich der Steuererzeuger in einem weiten Raum, soweit es um die Auswahl der allgemeinen tatbestandlichen Anknüpfungspunkte einer leistungsfähigkeitsgerechten Besteuerung geht. Sind die entsprechenden Belastungsgrundentscheidungen getroffen, hat der Gesetzgeber diese allerdings folgerichtig

ter so bezeichneten Halbteilungsgrundsatz entwickelt. Nach Art. 14 Abs. 2 GG dient der Eigentumsgebrauch dem privaten Nutzen und „zugleich“ dem Wohl der Allgemeinheit. Die steuerliche Gesamtbelastung des Soll- und des Ist-Vermögensertrages hat deshalb, so das Bundesverfassungsgericht, „bei typisierender Betrachtung ... in der Nähe einer hälftigen Teilung zwischen privater und öffentlicher Hand“ zu verbleiben. Übersteigt die Last aus der Ertragsbesteuerung diese Grenze, wird die Eigentümerfreiheit danach in verfassungswidriger Weise verkürzt.

Wenngleich das Bundesverfassungsgericht die Allgemeingültigkeit seiner Maßgabe später, konkret mit Blick auf die Zusatzbelastung durch die Gewerbesteuer, wieder in Frage gestellt hat, bleibt der Verweis auf die freiheitsgrundrechtlichen Grenzen der Steuer im Raum stehen. Er ist eine stetige Mahnung an die Politik, ei-



Der Halbteilungsgrundsatz des Bundesverfassungsgerichts ist eine stetige Mahnung an die Politik

ne Überbesteuerung zu vermeiden. Ist Geld „geprägte Freiheit“, dann ist Geldentzug Freiheitsentzug. Die Gesamtsteuerlast des einzelnen Bürgers – einschließlich der Belastung durch die indirekten Steuern – ist deshalb gerade auch in der absoluten Höhe auf die individuelle Gesamtleistungsfähigkeit abzustimmen.

in Einzelregelungen umzusetzen. Das Folgerichtigkeitsgebot, das aus dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG und dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitet wird, erlangt umso mehr Bedeutung, je komplizierter sich das Steuerrecht darstellt. Durchgreifend ist das Folgerichtigkeitsgebot zur Anwendung gekommen, als das Bundesverfassungsgericht die gesetzliche Abschaffung der



einkommensteuerrechtlichen Pendlerpauschale für verfassungswidrig erklärt hat; dies nicht etwa deshalb, weil die Fahrtkosten zwingend zu den erwerbsbezogenen Aufwendungen zu zählen wären und diese Aufwendungen abzugsfähig gestellt werden müssten, sondern vielmehr deshalb, weil vergleichbare Aufwendungen abzugsfähig sind, die Streichung der Pendlerpauschale mithin nicht folgerichtig sei.

Die Rechtsprechung zur Folgerichtigkeit ist nicht ohne Kritik geblieben. So wird bemängelt, dass auf diese Weise einfachgesetzliche Systementscheidungen konstitutionalisiert und damit zementiert würden. Was auf Grundlage dieser Systementscheidungen im Einzelnen folgerichtig sei und was nicht, sei im Übrigen schwierig zu beantworten. Schließlich, so die Kritiker, gehe es an der politischen Wirklichkeit vorbei, dem Gesetzgeber, der auf Kompromisse angewiesen sei und oft nur in kleinen Schritten vorgehen könne, unter Verweis auf das Erfordernis der Folgerichtigkeit Systemwechsel „auf einen Schlag“ abzuverlangen.



Bei Änderungen des Steuerrechts dient das Gebot der Folgerichtigkeit zur Wahrung der Gleichheit

So substantiiert diese Kritik ist, bleibt dennoch festzustellen, dass das Folgerichtigkeitsgebot einen bedeutsamen Teilgehalt des allgemeinen Gleichheitssatzes und auch des Rechtsstaatsprinzips bezeichnet. Sind Normen nicht folgerichtig aufeinander abgestimmt, werden sie zu gleichheitswidrigen Rechtsfolgen führen und die berechtigten Erwartungen des Bürgers an den Rechtsstaat enttäuschen. Der Kritik ist deshalb durch einen angemessenen, bedachtvollen Einsatz des Folgerichtigkeitsgebots zu begegnen. Bei genauer Betrachtung verlangt auch das Bundesverfassungsgericht in Anwendung dieses Gebots keineswegs Systemwechsel „auf einen Schlag“, sondern lediglich Indizien in dem zu beurteilenden

Gesetz, die auf ein planvolles Vorgehen, auf die Zielsetzung von Folgerichtigkeit – und sei es in Teilschritten –

Vereinfachung, Typisierung und Pauschalierung

Steuerverwaltung ist Massenverwaltung. Auch eine folgerichtige Ausgestaltung des Steuerrechts muss schon deshalb vielfach vereinfachen, typisieren und pauschalieren. Mit dem Gleichheitsgebot ist dies vereinbar, solange sich die Vergrößerungen am zu besteuern Regelfall orientieren und in diesem Sinne realitätsgerecht sind. Zudem muss der erreichbare Effizienzgewinn in angemessenem Verhältnis zur Be-

Gleichheit im tatsächlichen Belastungserfolg

Indem realitätsgerechte Vereinfachungen, Typisierungen und Pauschalierungen die Steuerverwaltung erleichtern, tragen sie schließlich auch dazu bei, dass es zu einer Gleichbehandlung im tatsächlichen Belastungserfolg kommt, die ihrerseits verfassungsrechtlich gewährleistet ist. Ist eine gesetzliche Regelung auf strukturelle Vollzugsdefizite hin angelegt, das materielle Recht also nicht in angemessener Weise durch Verfahrensnormen abgestützt, dann ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sogar das Gesetz selbst, nicht allein der ungleiche Vollzug verfassungswidrig. Auf dieser

Lenkungssteuern

Bewusst auf Ungleichbehandlung angelegt sind demgegenüber Lenkungssteuerregelungen, die durch eine vom Maßstab der Leistungsfähigkeit abweichende Besteuerungsfolge in gesteigerter Weise zur Verwirklichung von Steuerrechtstatbeständen anreizen oder davon abhalten. Lenkungssteuern können als indirekt wirkende Handlungsmittel ökonomisch sinnvolle, effiziente Entscheidungen befördern. Zugleich aber

hindeuten. Gerade Steuerrechtsänderungen lassen solche Indizien oftmals nicht klar erkennen.

nachteiligung des atypischen Sachverhalts stehen.

Zu bedenken ist, was oftmals vernachlässigt wird, dass neben der Verwaltungseffizienz auch das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung für gesetzliche Standardisierungen sprechen kann, weil sie konkrete Nachforschungen beim Steuerbürger entbehrlich machen, die Privatsphäre also geschont wird.

Grundlage hat das Gericht schon zweimal Steuerrechtsregelungen für verfassungswidrig erklärt, zum einen im Fall der Zinsbesteuerung (mit Blick auf die mangelhafte Erfassung grenzüberschreitender Sachverhalte), zum anderem im Fall der Besteuerung von Spekulationsgewinnen.

Ähnliche Fragen der tatsächlichen Ungleichbehandlung gleicher Steuer Sachverhalte stellen sich aufgrund der nach wie vor bestehenden Praxis der Finanzverwaltung, die Befolgung von Entscheidungen des Bundesfinanzhofs durch so genannte Nichtanwendungserlasse zu verweigern.

bergen Lenkungssteuern vielfältige Probleme. So kann sich der wirtschaftlich Leistungsfähige, anders als der weniger Leistungsfähige, von dem lenkungssteuerlichen Verhaltensgebot freikaufen, indem er auf die Annahme der Verschonungssubvention verzichtet oder die erhöhte Steuer zahlt. Zudem führt die steuerliche Verschonung zu effektiven Staatsausgaben am Haushalt vorbei; niemand weiß, was die Ver-



schonung den Staat tatsächlich kostet. Schließlich bewirkt die Lenkungssteuer einen Zielkonflikt. Denn das fiskalische Motiv der Steuererhebung steht diametral zum Lenkungsanliegen; je besser die Lenkung gelingt, desto geringer sind die Steuereinnahmen. Der Staat macht sich auf diese Weise letztlich unglaublich. Man denke an die Ökosteuer, bei der die fiskalische Zielsetzung der Mitfinanzierung der staatlichen Sozialversicherungssysteme immer eine wichtige Rolle gespielt hat und nach wie vor spielt.

Zwecksteuern

Die inhaltliche Verknüpfung bestimmter Steuern mit bestimmten Ausgaben Zwecken, wie im Fall der Ökosteuer, leitet schließlich über zur verfassungsrechtlichen Problematik von Zwecksteuern, deren Aufkommen besonderen Staatsausgaben gewidmet ist. Zwecksteuern setzen sich über die rechtsstaatlich und demokratisch gebotene Trennung der Einnahmen- von der Ausgabe- seite der Staatsfinanzen hinweg und sind deshalb, jedenfalls soweit die Ertragszuordnung rechtsverbindlich festgeschrieben werden soll, nur in eng umgrenzten Ausnahmefällen zulässig. Ein Beispiel bildet die Verwendung eines Teiles des Mineralölsteueraufkommens für die Instandhaltung der Bundesfernstraßen.

Von der rechtsverbindlichen Ertragszuordnung zu unterscheiden ist

die allein politische Begründung bestimmter Steuererhöhungen mit bestimmten Ausgabenbedarfen. Derartige Begründungsmuster („Rauchen für die Gesundheit“: Verwendung der Erträge aus einer Tabaksteuererhöhung zur Finanzierung des Gesundheitssystems), die durchaus zugkräftig sein können, haben, was viele nicht wissen, keinerlei rechtsverbindliche Kraft – was die Haushaltspraxis nicht selten bestätigt.

Herausforderungen und Aufgaben

Nach alldem belässt das Steuerverfassungsrecht dem Steuergesetzgeber viel Raum, eine gerechte Lastenzuordnung auszugestalten, zieht aber zugleich deutliche Grenzen. Viele der verfassungsrechtlichen Vorgaben hat vor allem die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in den letzten Jahrzehnten ins Licht gerückt.

Unter demokratischen und rechtsstaatlichen Gesichtspunkten besteht die größte Herausforderung derzeit nach wie vor darin, das Steuerrecht strukturell zu vereinfachen, in seinen freiheitsbeschränkenden Wirkungen transparenter zu machen und Besteuerungsgleichheit wieder herzustellen. Wenngleich die klamme Lage der öffentlichen Finanzen den Reformwillen momentan kaum beflügelt, muss die Strukturreform des Steuerrechts, auch um der Freiheit und damit Ertragskraft der Wirtschaft willen, eine vordring-

lich bedeutsame Aufgabe auf der politischen Agenda bleiben.

Nur ein solide auf sein verfassungsrechtliches Fundament gebautes, in seinen Wertungen sicheres und konsistentes Steuerrecht wird die Finanzierung der Staatsaufgaben auch in Zukunft, nicht zuletzt in der europäischen Einbindung, in freiheits- und gleichheitsgerechter, nachhaltiger Weise sichern.

Fazit

- Das Steuerverfassungsrecht spiegelt wesentliche Gehalte unserer Vorstellungen von Steuergerechtigkeit wider.
- Im Steuerstaat des Grundgesetzes werden die allgemeinen Staatsaufgaben durch die freiheits- und gleichheitsgerechte, leistungsfähigkeitsgemäße Teilhabe des Staates am Erfolg privaten Wirtschaftens finanziert.
- Bei der Auswahl der allgemeinen steuerlichen Anknüpfungspunkte eröffnet sich dem Steuergesetzgeber ein weiter Raum. Die Belastungsgrundentscheidungen müssen sodann aber folgerichtig ausgestaltet werden, so durch die Einzelregelungen zur Bemessungsgrundlage der Besteuerung. Im Einkommensteuerrecht sind dabei erwerbs- und existenzbedingte Aufwendungen angemessen zu berücksichtigen.
- Bei der Ausformung der Steuersätze und bei der Entscheidung über die

LITERATUR

Birk, Dieter (Hg.) (2009): Steuerrecht und Verfassungsrecht – Zur Rolle der Rechtsprechung bei der verfassungskonformen Gestaltung der Steuerrechtsordnung, Aachen: Shaker
 Di Fabio, Udo: Steuern und Gerechtigkeit. Das Freiheits- und Gleichheitsgebot im Steuerrecht, in: JZ 2007, S. 749 ff.
 Kirchhof, Paul (2000): Besteuerung im Verfassungsstaat, Tübingen: Mohr Siebeck
 ders.: Die Steuern, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hg.) (2007), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. V, § 118, S. 959 ff., Heidelberg: C. F. Müller

Tipke, Klaus/Lang, Joachim (Hg.) (2010): Steuerrecht, Erstes Kapitel (§§ 1–5), Köln: Dr. Otto Schmidt
 Vogel, Klaus (1989): Der Verlust des Rechtsgedankens im Steuerrecht als Herausforderung an das Verfassungsrecht, in: DStJG (Deutsche Steuerjuristische Gesellschaft) Bd. 12, S. 123 ff.
 ders. (1991): Der offene Finanz- und Steuerstaat, Heidelberg: C. F. Müller

Gesamtsteuerlast macht das Grundgesetz nur wenige Vorgaben. Es ist im Grundsatz Sache des Gesetzgebers, zwischen der Freiheit des Belasteten und dem staatlichen Finanzbedarf zu vermitteln, auch in Anbetracht des Sozialstaatsprinzips.

- Die Maßgaben der Steuer(verfassungs)gerechtigkeit drängen auf eine strukturelle Erneuerung des Steuerrechts, die die Belastungsprinzipien wieder deutlich hervortreten und das Steuerrecht als freiheits- und gleichheitsgemäß, wertungssicher und konsistent erscheinen lässt.

KURZBIOGRAPHIE

Prof. Dr. Hanno Kube, LL.M.; Jahrgang 1970; Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Steuerrecht an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz; Forschungsschwerpunkte: Staatsrecht, Finanzverfassungsrecht, deutsches und europäisches Steuerrecht; Veröffentlichungen aus der jüngeren Vergangenheit:

- Persönlichkeitsrecht, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hg.) (2009), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VII, Heidelberg; C.F. Müller, § 148, S. 79–145
- Art. 115 GG, in: Theodor Maunz/Günter Dürig (Hg.) (Oktober 2009); Grundgesetz, Kommentar, Loseblattwerk, München: C. H. Beck
- EuGH-Rechtsprechung zum direkten Steuerrecht – Stand und Perspektiven, Zentrum für Europäisches Wirtschaftsrecht (Hg.) (2009), Universität Bonn, Vorträge und Berichte, Nr. 171.

Steuergerechtigkeit für Familien

Zum derzeitigen System und den aktuellen Reformvorschlägen



Das deutsche System der Familienbesteuerung wird seit langem kontrovers diskutiert. Spezifische Elemente der Einkommensbesteuerung wie das Ehegattensplitting oder die steuerlichen Absetzbeträge für Kinder werden kritisiert, da sie den geänderten gesellschaftlichen Bedingungen nicht mehr entsprechen und sich verteilungspolitisch als kontraproduktiv erweisen. Der vorliegende Beitrag stellt die steuerliche Berücksichtigung von Ehe und Familie im deutschen Einkommensteuerrecht dar und analysiert die in der politischen Diskussion befindlichen Reformvorschläge auf der Grundlage der konstitutiven Prinzipien des deutschen Steuerrechts.



Jörg Althammer

Das deutsche System der Einkommensbesteuerung gilt nicht nur als ausgesprochen kompliziert und intransparent, sondern auch als verteilungspolitisch ineffizient. Denn obwohl das sozialstaatliche Umverteilungsvolumen einen internationalen Spitzenwert aufweist, gelingt es der Sozialpoli-

tik offensichtlich nicht, die Armut – und hier insbesondere die Armut von Familien – wirksam zu bekämpfen. Dies hat das jüngste Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur sozialen Grundversicherung nochmals nachdrücklich unterstrichen. In diesem Urteil wird insbesondere die Grundsicherung für

Kinder als verfassungswidrig verworfen und eine eigenständige, den spezifischen Bedarfen des Kindes gerecht werdende Berechnung des Regelsatzes eingefordert. Diese offensichtliche Diskrepanz zwischen einer hohen Steuerbelastung einerseits und den unzureichenden Verteilungsergebnissen an-

dererseits wird von Kritikern auf die fehlerhafte Struktur des Steuersystems zurückgeführt. Die deutsche Familienbesteuerung orientiere sich zu sehr am traditionellen Leitbild der „Normalfamilie“ und berücksichtige zu wenig den gesellschaftlichen Wandel, der sich insbesondere in der sozialen Stellung der Frau und den geänderten Wertvorstellungen gegenüber der Ehe manifestiert.

Zu diesem Strukturdefizit kommt eine hohe Intransparenz des gesamten Steuersystems hinzu. Diese Intransparenz zeigt sich bereits im Titel dieses Beitrags. Denn Steuergerechtigkeit „für Familien“ kann es eigentlich gar nicht geben, da im deutschen Steuerrecht keine Personenmehrheiten wie Ehepaare oder Familien besteuert werden. Steuersubjekt ist vielmehr das Individuum. Es trifft allerdings zu, dass bei der Festsetzung der steuerlichen Leistungsfähigkeit des Einzelnen der Familienstand und die Anzahl der zu



Steuersubjekt ist immer der einzelne, Familienstand und Kinder beeinflussen jedoch seine Leistungsfähigkeit

berücksichtigenden Kinder eine Rolle spielen; insofern hat sich hierfür der – eigentlich irreführende – Begriff der „Familienbesteuerung“ in der politischen Diskussion etabliert, der auch in diesem Beitrag verwendet wird.

Im Folgenden werden die familienbezogenen Elemente des deutschen Steuerrechts und die in der Diskussion befindlichen Reformvorschläge aus normativer Perspektive analysiert. Hierzu werden zunächst einige elementare Grundlagen der Einkommensbesteuerung dargestellt, die für das Verständnis der familienbezogenen Elemente erforderlich sind. Anschließend wird der Ist-Zustand der Familienbesteuerung referiert und aus normativer Perspektive diskutiert, bevor die wichtigsten Reformalternativen dargestellt werden. Ein Fazit schließt den Beitrag ab.

Grundzüge der Einkommensbesteuerung

Die Belastung der Bürger mit Steuerzahlungen unterliegt zentralen Grundsätzen, die für die Ausgestaltung der spezifischen Familienbesteuerung und für die normative Verortung der in Frage stehenden Regelungen von zentraler Bedeutung sind. Für die steuerpolitische Praxis sowie für den überwiegenden Teil der steuerwissenschaftlichen Literatur gilt der Grundsatz der Besteuerung nach individueller steuerlicher Leistungsfähigkeit als normative Richtlinie. Grundlegende Alternativen hierzu, wie beispielsweise eine explizite Ausrichtung des Steuersystems an der ökonomischen Theorie der optimalen Besteuerung, wurden bislang nicht ernsthaft politisch thematisiert. Der steuerpolitische Dissens manifestiert sich deshalb auch weniger an diesem steuerpolitischen Grundsatz als vielmehr an der konkreten Ausgestaltung des Leistungsfähigkeitsprinzips. Hierfür ist zunächst die adäquate Steuerbemessungsgrundlage zu ermitteln, d. h. es gilt diejenige Größe zu bestimmen, die die Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen möglichst exakt wiedergibt. Grundsätzlich sind hierfür verschiedene Referenzgrößen denkbar. Wie die meisten Einkommensteuersysteme orientiert sich das deutsche System der Einkommensbesteuerung am periodenbezogenen Markteinkommen. Grundsätzliche Alternativen wären das um Ersparnisse bereinigte Einkommen, das periodenübergreifende (Lebens-) Einkommen, das potentielle Einkommen¹ oder der Konsum. Das deutsche Steuersystem umfasst mehrere Bemessungsgrundlagen, wobei die wichtigsten der über die Umsatzsteuer erfasste Konsum und das durch die Einkom-

mensteuer erfasste periodenbezogene Markteinkommen sind. Wenn im Folgenden also ausschließlich die Frage nach der adäquaten Berücksichti-



Wichtigste Bemessungsgrundlagen des deutschen Steuersystems sind die Konsumausgaben und das Markteinkommen

gung der Familie im Zuge der Einkommensbesteuerung behandelt wird, so stellt dies lediglich einen Ausschnitt aus der gesamtfiskalischen Belastung der Haushalte dar.

Das periodenbezogene Einkommen wird im Wesentlichen aus Gründen der Praktikabilität als Indikator für die steuerliche Leistungsfähigkeit herangezogen. Allerdings müssen für die Ermittlung der steuerlichen Leistungsfähigkeit bestimmte Aufwandskategorien vom Markteinkommen abgezogen werden. So können beispielsweise Aufwendungen, die zur Erzielung von Markteinkommen erbracht werden müssen (sogenannte „Werbungskosten“), nicht selbst Gegenstand der Besteuerung sein. Ebenso sind Aufwendungen, die der Steuerpflichtige zur Abdeckung seines Existenzminimums und für den existenzminimalen Unterhalt der unterhaltsberechtigten Familienangehörigen zwingend aufwenden muss, von der Einkommensbesteuerung frei zu stellen.

Nachdem der adäquate Indikator steuerlicher Leistungsfähigkeit – das zu versteuernde Einkommen – ermittelt wurde, wird hierauf der progressive Steuertarif angelegt.² Die Ermittlung der Bemessungsgrundlage ist so-

¹ Das potentielle Einkommen ist dasjenige Einkommen, das die betrachtete Person bei vollständigem Einsatz ihrer produktiven Fähigkeiten am Markt generieren würde. Eine Unterauslastung der produktiven Kapazitäten wäre dann eine individuelle Entscheidung, die für den steuerlichen Zugriff irrelevant ist.

² Als progressiv bezeichnet man Steuertarife, die mit steigendem Einkommen steigende Durchschnittssteuersätze aufweisen. Dies ist bei fast allen in der Literatur diskutierten Einkommensteuertarifen der Fall, so beispielsweise auch bei einer flat tax mit steuerli-



mit dem Tarif vorgelagert; ohne eine gerechte Bemessungsgrundlage lässt sich auch kein gerechtes Steuersystem generieren. Das gilt ganz unabhängig vom gewählten Steuertarif: ein Tarif, der auf einer fehlerhaften Basis aufsetzt, kann niemals zu gerechten Ergebnissen führen. Der Verlauf des Steu-

ertarifs drückt die vertikale Umverteilungsabsicht des Gesetzgebers aus. Diese manifestiert sich im Progressionsgrad der Besteuerung, der gleichzeitig einen Indikator für die formale Inzidenz vertikaler Verteilungsgerechtigkeit des Steuersystems darstellt.³

Ein Abzug von der Bemessungsgrundlage führt bei einem direkt progressiven Steuertarif zu einer mit zunehmendem Einkommen steigenden Entlastung, denn die monetäre Entlastung eines steuerlichen Freibetrags ergibt sich annähernd aus dem Produkt von Freibetragshöhe und marginalem Steuersatz. Da bei direkt progressiven Steuertarifen der Grenzsteuersatz mit zunehmendem Einkommen steigt, erhöht sich somit notwendigerweise der entsprechende Entlastungsbetrag. Dies wird in der normativen Diskussion um die Familienbesteuerung häufig als Verstoß gegen die vertikale Verteilungsgerechtigkeit kritisiert. Diese Kritik übersieht jedoch, dass dieser Entlastungsverlauf lediglich die Progression des Steuertarifs reflektiert. Darüber hinaus werden hier zwei normative Ebenen miteinander vermengt: Während die steuerliche Progression vertikale Verteilungsgerechtigkeit herstellen soll, dient der Abzug der kindbedingten Aufwendungen von der Bemessungsgrundlage der Sicherung horizontaler Steuergerechtigkeit. Anders formuliert: Der Entlastungsverlauf des Freibetrags gibt lediglich das Ausmaß der (verfassungswidrigen) Überbesteuerung von Familien an, das eintreten würde, wenn man den Freibetrag nicht in Ansatz brächte. Familien, die Aufwendungen für Kinder zu erbringen haben, sind eben nicht in gleichem Maße steuerlich leistungsfähig wie Kinderlose. Der Freibetrag berücksichtigt damit lediglich diese Unterschiede in der subjektiven Leistungsfähigkeit.

Konstitutive Elemente der Familienbesteuerung

Die Frage nach der sachlich angemessenen Ausformung familienorientierter Elemente im Steuerrecht fällt zunehmend schwerer, da aufgrund der Ausdifferenzierung und der Pluralisierung der Lebensformen der gesellschaftliche Grundkonsens darüber zerbrochen ist, was konkret unter einer Familie zu verstehen ist. Diese Unsicherheit betrifft weniger das Intergenerationenverhältnis (also die steuerliche Berücksichtigung von Kindern) als vielmehr die Frage nach der steuerrechtlichen Verortung des Familienstands. Das deutsche Steuerrecht knüpft am traditionellen Familienverständnis an, so dass die Ehe weiterhin einen normativen Referenzpunkt der Einkommensbesteuerung darstellt. Das Einkommensteuerrecht behandelt die intakte Ehe als eine umfassende Erwerbs- und Verbrauchsgemeinschaft. Die Ehegatten gelten als gleichberechtigte Partner, die am gemeinsam erwirtschafteten Haushalts-

stehenden Ehe findet ein vollständiger Transfer steuerlicher Leistungsfähigkeit zwischen den Ehepartnern statt. Diesen Sachverhalt, für den das Bundesverfassungsgericht den Begriff der „intakten Durchschnittsehe“ geprägt hat, wird durch das Splittingverfahren bei der Einkommensbesteuerung nachgebildet. Die Häufteilung des gemeinsam erwirtschafteten Einkommens entspricht dem oben beschriebenen Prozess der Übertragung steuerlicher Leistungsfähigkeit, die Besteuerung erfolgt somit für jeden Ehegatten individuell.

Während das Steuerrecht die ökonomische Beziehung zwischen den Ehegatten als eine partnerschaftliche und gleichberechtigte Erwerbsgemeinschaft auffasst, wird die Eltern-Kind-Beziehung steuerlich als Unterhaltsgemeinschaft betrachtet. Aufwendungen, die für den Unterhalt der Kinder zwingend anfallen, schmälern das disponible Einkommen der Eltern und sind dementsprechend von der Steuerbemessungsgrundlage abzuziehen. Dies betrifft das sächliche Existenzminimum des Kindes einerseits wie den existenzminimalen Aufwand für Betreuung, Erziehung und Ausbildung andererseits.

 Ehepartner werden steuerrechtlich als Erwerbsgemeinschaft behandelt, Eltern-Kind-Beziehungen dagegen als Unterhaltsgemeinschaft

einkommen vollumfänglich in gleicher Weise partizipieren. Die faktische innerfamiliäre Aufteilung der Einkommensentstehung, insbesondere die Verteilung von Markt- und Haushaltsproduktion zwischen den Ehepartnern, obliegt allein den Ehegatten und ist für die Steuerbemessung unerheblich. Anders formuliert: Innerhalb der be-

chem Grundfreibetrag. Der deutsche Einkommensteuertarif weist nicht nur durchgängig steigende Durchschnittssteuersätze, sondern bis zur oberen Proportionalzone auch steigende Grenzsteuersätze auf.

³Es ist bewusst von der Umverteilungs-„absicht“ resp. der „formalen Inzidenz“ der Besteuerung die Rede. Die tatsächlichen Verteilungswirkung (also die „materiale Inzidenz“) hängt davon ab, wie die Wirtschaftssubjekte ihr Verhalten aufgrund der Besteuerung verändern.



Normative Probleme der Familienbesteuerung

Das bestehende System der Familienbesteuerung ist nicht nur im politischen Bereich, sondern auch in der einschlägigen Literatur umstritten. Insbesondere die Vertreter der betrieblichen Steuerlehre kritisieren die familienbezogenen Elemente des Steuerrechts als eine ungerechtfertigte „Aushöhlung der Bemessungsgrundlage“ (vgl. bspw. Bareis 2000 sowie Schneider 2002). Denn eine Ehe werde nur geschlossen und der Kinderwunsch nur realisiert, wenn sich dadurch die subjektive Wohlfahrtsposition der Ehegatten resp. der Eltern erhöht. Insofern sei das Eingehen einer Ehe oder die Geburt eines Kindes eine rein private Entscheidung, die für die Steuerbemessung keine Bedeutung habe. Deshalb sei auch nicht einzusehen, weswegen die Gemeinschaft der Steuerzahler aus diesen Gründen auf fiskalische Einnahmen verzichten sollte. Diese Argumente sind im Folgenden aus steuersystematischer Perspektive zu diskutieren.⁴

Bezüglich der Berücksichtigung des Kinderunterhalts ist diese Argumentation relativ leicht zu entkräften. Denn die Geburt eines Kindes stellt zwar eine private Wahlhandlung der Eltern dar, die autonom und unbeeinflusst von Dritten – insbesondere vom Staat – erfolgt. Dennoch ist sie aus normativer Perspektive nicht mit einem sonstigen privaten Konsumakt vergleichbar.⁵ Denn mit der Geburt eines Kindes erhält die Gesellschaft ein neues Mitglied, das bereits mit elementaren Rechten, insbesondere mit dem positiven Anspruchsrecht auf die Gewährleistung des sozio-kulturellen Existenzminimums ausgestattet ist. Nach unserem Verständnis eines subsidiären Staatsaufbaus richtet sich dieses Anspruchsrecht zunächst an die Eltern des Kindes; diese haben nicht nur das Recht, sondern auch die unabweisbare Pflicht zur Pflege und Erziehung der Kinder. Insofern stehen die Aufwendungen, die für die Betreuung und Erziehung der Kinder zu erbringen sind, nicht mehr als disponi-

bles Einkommen der Besteuerung zur Verfügung.

Wesentlich problematischer fällt die steuersystematische Begründung für die Anwendung des Splittingverfahrens bei der Ehegattenbesteuerung aus. Die bislang geltende Praxis rekurriert auf das o. a. Verständnis der intakten Ehe als umfassende Erwerbs- und Verbrauchsgemeinschaft. Des Weiteren wird auf die steuerliche Behandlung der Unterhaltsverpflichtungen in der geschiedenen Ehe verwiesen. Unterhaltsleistungen können beim Unterhaltspflichtigen bis zu einer bestimmten Höhe als Sonderausgabe geltend gemacht werden, sofern sie beim Unterhaltsempfänger als zu versteuerndes Einkommen angegeben werden (sogenanntes Realsplitting). Durch diese Verpflichtung zum nahehelichen Unterhalt werden die öffentlichen Haushalte fiskalisch entlastet, so dass sich hieraus ein Interesse des Staates an der pri-

vaten Unterhaltspflicht ableiten lässt. Das Ehegattensplitting wird nun als typisierende Form dieses Realsplittings in der intakten Ehe aufgefasst. Allerdings sind hierzu zwei Anmerkungen angebracht. Zum einen ist das Realsplitting beim Geschiedenenunterhalt auf 13.805 € pro Jahr begrenzt, während das Ehegattensplitting einen unbegrenzten Transfer steuerlicher Leistungsfähigkeit unterstellt. Aus dieser Begrenzung wird der fiskalische Zweck dieser Norm – eben die Einsparung öffentlicher Leistungen – deutlich, der in dieser Form durch das Splitting nicht gegeben ist. Wenn man hingegen die Meinung vertritt, dass die private Übertragung wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit steuerlich relevant ist, so müsste das Splittingverfahren konsequenterweise bei allen Lebensgemeinschaften Anwendung finden, die zivilrechtlich eine gegenseitige Unterhaltsverpflichtung eingehen. Nach deutschem Recht betrifft dies insbesondere die eingetragene Lebenspartnerschaft.

Alternative Formen der Familienbesteuerung

Die zahlreichen kritischen Einwände gegen das bestehende System der Familienbesteuerung haben zu einer entsprechenden Vielzahl von Reformvorschlägen geführt (vgl. Althammer 2002). Allerdings fallen die in der Diskussion befindlichen Reformalternativen ausgesprochen heterogen aus. So existieren einerseits mit der Forderung nach Einführung eines Familiensplittings resp. nach einer Zusammenveranlagung von Eingetragenen Lebenspart-

nerschaften Ansätze zur Ausweitung des steuerlichen Splittings, während andererseits eine Einschränkung oder gar die ersatzlose Streichung des Ehegattensplittings gefordert wird.



In Frankreich gibt es das auf die Erhöhung der Geburtenzahl gerichtete Familiensplitting

⁴ Auf eine eingehende verteilungspolitische sowie allokativen Analyse der Normen wird hier bewusst verzichtet. Sofern die in Frage stehenden steuerrechtlichen Regelungen normativ begründet sind, stellen die kritisierten Verteilungseffekte lediglich einen Reflex des progressiven Steuertarifs dar, die aus Gründen der Folgerichtigkeit hinzunehmen sind. Gleiches gilt für die allokativen Wirkungen.

⁵ Die moderne Familienökonomie analysiert Fertilitätsentscheidungen zwar als Konsumhandeln privater Haushalte. Dies ist aus analytischer Perspektive auch erforderlich, um die Determinanten des Geburtenverhaltens schlüssig herausarbeiten zu können. Dennoch wäre es völlig verfehlt, den positiv-deskriptiven Zugang der Familienökonomie auf normative Probleme wie die adäquate Besteuerung von Familien anzuwenden. Genau dieser Kategorienfehler unterläuft den Vertretern der betrieblichen Steuerlehre.

Beim Familiensplitting werden neben den Ehepartnern auch die Kinder im Splittingdivisor berücksichtigt. Dabei kommen ggf. unterschiedliche Divisoren zum Ansatz. So sieht beispielsweise das französische Steuerrecht vor, dass Ehepartner mit dem vollen Divisor berücksichtigt werden, während das erste und das zweite Kind mit dem halben Divisor eingehen. Erst für das dritte Kind sowie für weitere Kinder wird wiederum ein Divisor von eins angesetzt. In dieser Staffelung des Divisors nach der Ordnungszahl des Kindes zeigt sich die auf Erhöhung der Geburtenzahl gerichtete Familienpolitik Frankreichs. Steuersystematisch kann das Familiensplitting jedoch nicht überzeugen. Denn wie bereits einleitend erwähnt, liegt dem Splitting die Annahme eines gemeinschaftlich erworbenen Einkommens zugrunde, über das partnerschaftlich verfügt wird. Diese Annahme ist für Ehepartner nachvollziehbar, für das Eltern-Kind-Verhältnis jedoch wenig plausibel. Auch das Anlegen von Teildivisoren widerspricht einer konsistenten Familienbesteuerung. Und schließlich würde sich durch das Familiensplitting das Verteilungsproblem der Familienbesteuerung nochmals verschärfen, da die Entlastungswirkung insbesondere bei höheren Einkommen anfällt. Auch die empirische Literatur kommt zu einem durchgängig negativen Ergebnis bezüglich des Familiensplittings (vgl. Steiner/Wrohlich 2006).

Grundsätzlich anders gelagert ist die Frage nach der Ausweitung des Splittingverfahrens für die Eingetragene Lebenspartnerschaft. Denn mit dem Gesetz über die Eingetragene Lebenspartnerschaft hat der Gesetzgeber einen neuen Familienstand geschaffen, dessen zivilrechtliche Stellung dem der Ehe weitgehend entspricht. Folglich müsste er auch im Steuerrecht entsprechend abgebildet werden. Eine unterschiedliche steuerliche Behandlung von Ehen und Lebenspartnerschaften käme nur in Betracht, wenn man das Splittingverfahren als eine Maßnahme



Kontrovers diskutiert wird sowohl die Ausweitung des Splittingverfahrens auf die Eingetragene Lebenspartnerschaft wie auch die völlige Abschaffung

der steuerlichen Förderung der Ehe interpretieren würde; diese Auffassung wird jedoch von den Befürwortern des Splittings dezidiert abgelehnt.⁶ Für eine andersartige Behandlung der Ehe im Vergleich zur Lebenspartnerschaft spricht allenfalls die „Zeugungsoffenheit“ der Institution Ehe. Hieraus ließe sich ableiten, dass sich der Gesetzgeber vom Eingehen einer Ehe die Zeugung von Nachkommenschaft erwartet. Bezüglich der unabwiesbar vorhandenen reproduktiven Funktion der Ehe ist aus normativer Sicht jedoch kritisch anzumerken, dass diese Funktion auch außerordentlich wahrgenommen wird. Des Weiteren kann in der Eingetragenen Lebenspartnerschaft an die Stelle der biologischen Elternschaft die soziale Elternschaft treten. Und schließlich kann die reproduktive Funktion durch spezifisch kindbezogene Elemente des Steuer- und Sozialrechts zielgenauer erfasst werden als durch eine pauschalierende Annahme hinsichtlich des Familienstandes.

Ebenso kontrovers wie die Ausweitung des Splittingverfahrens wird die Forderung nach seiner Abschaffung diskutiert. Diese Forderung wird bereits seit mehr als vier Jahrzehnten erhoben, wobei sich der Fokus der Kritik am Splittingverfahren spürbar verändert hat. Während ursprünglich die vertikalen Verteilungswirkungen kritisiert wurden, stehen nun vor allem die negativen Effekte auf das Arbeitsangebot der Frau im Vordergrund der Kritik. Einige Autoren sehen hierin sogar

den Tatbestand der mittelbaren Diskriminierung erfüllt und halten das Ehegattensplitting insofern für unvereinbar mit Art. 3 Grundgesetz (Vollmer 1999, Sacksofsky 2000). Dieses sehr weitreichende Argument ist jedoch relativ leicht zu entkräften. Denn gemäß § 26 Einkommensteuergesetz haben die Ehepartner die Wahl zwischen der gemeinsamen und der getrennten Veranlagung. Sofern also die gemeinsame Veranlagung gewählt wird – was in der Regel ja geschieht – so zeigt dies nur, dass sich beide Ehepartner durch die Anwendung des Splittingverfahrens ökonomisch besser stellen. Ein Diskriminierungseffekt lässt sich dadurch nicht begründen. Die Forderung nach einer Abschaffung des Splittingverfahrens ist auch primär fiskalisch motiviert. Allerdings werden die fiskalischen Mehreinnahmen im politischen Diskurs nicht selten übertrieben hoch ausgewiesen. Denn eine ersatzlose Streichung familienstandsbezogener Elemente aus dem Einkommensteuerrecht ist verfassungsrechtlich gar nicht möglich; für die intakte Ehe müssen zumindest jene Normen gelten, die auch bei der aufgelösten Ehe angewendet werden. Die Anwendung des Realsplittings reduziert aber nicht nur den fiskalischen Einnahmeeffekt, sie ist auch mit einer grundsätzlich andersartigen Konzeptualisierung des Verhältnisses der Eheleute verbunden. Während das Splittingverfahren von der Ehe als einer gleichberechtigten Partnerschaft ausgeht, fasst das Realsplitting die Beziehung der Eheleute als Unterhaltsgemeinschaft. Der nicht erwerbstätige Ehegatte – in aller Regel die Frau – wird somit vom gleichberechtigten Partner zur Unterhaltsempfängerin degradiert. Und schließlich zeigen auch empirische Untersuchungen, dass die zu erwartenden Effekte auf das Ar-

⁶ In diese Richtung argumentiert jedoch der Bundesfinanzhof (BFH) in seiner Entscheidung vom 26.01.2006, in der er den Anspruch der Eingetragenen Lebenspartnerschaft auf Anwendung des Splittingverfahrens zurückweist. In seiner Begründung führt der BFH aus, dass der Gesetzgeber aufgrund des besonderen Schutzes der Ehe berechtigt sei, diese Form des Zusammenlebens auch steuerlich besonders zu fördern.

LITERATUR

- Althammer, J. (2002): Familienbesteuerung – Reformen ohne Ende?, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Bd. 71, Nr. 1, S. 639–659
- Bareis, P. (2000): Gebietet das Grundgesetz bei der Ehegattenbesteuerung die Mißachtung ökonomischer Wirkungen?, in: Steuer und Wirtschaft, Band 30, Heft 1, S. 81–90
- Sacksofsky, U. (2000): Steuerung der Familie durch Steuern, in: Neue Juristische Wochenschrift, S. 1896 ff.
- Schneider, D. (2002): Steuerlast und Steuerwirkung, München: Oldenbourg
- Steiner, V., Wrolich, K. (2006): Familiensplitting begünstigt einkommensstarke Familien, geringe Auswirkungen auf das Arbeitsangebot, in: DIW Wochenbericht Nr. 31, S. 441–448
- Vollmer, U. (1999): Das Ehegattensplitting, Baden-Baden: Nomos

beitsangebot der Frau deutlich schwächer sind, als das – ausgehend von früheren Befunden – zumeist unterstellt wird. Der Grund hierfür liegt primär in der Tatsache, dass sich die Erwerbspartizipation der Frau in den vergangenen Jahren auch ohne eine umfassende Reform der Familienbesteuerung signifikant erhöht hat und voraussichtlich noch weiter steigen wird.

Fazit

Die Einkommensbesteuerung ist Teil der Wirtschafts- und Sozialordnung unserer Gesellschaft. Insofern muss sie sich den geänderten Lebensverhältnissen und veränderten gesellschaftlichen Wertvorstellungen anpassen. Dies gilt auch für die steuerliche Behandlung von Ehe und Familie. In dem Maße, in dem sich die Stellung von Ehe und Familie in der Gesellschaft verändert, sind auch entsprechende Anpassungen im Steuerrecht vorzunehmen. Eine Überprüfung der geltenden Normen des Einkommensteuerrechts zeigt jedoch, dass

das bestehende System der Familienbesteuerung weitaus weniger reformbedürftig ist, als das gemeinhin unterstellt wird. Insbesondere die häufig kritisierte steuerliche Berücksichtigung des Kindesunterhalts ist ein zwingender Ausfluss des Prinzips der Besteuerung nach subjektiver Leistungsfähigkeit. Die mit zunehmendem Einkommen steigende Entlastung des Kinderfreibetrags ist wiederum ein systemnotwendiger Reflex der steuerlichen Progression. Man kann nicht einerseits einen progressiven Steuertarif fordern und gleichzeitig die degressiven Effekte des Freibetrags kritisieren.

Allerdings ist es für die Soziale Marktwirtschaft völlig unzureichend, die notwendigen Aufwendungen für Kinder nur von der Besteuerung frei zu stellen. Ziel muss es vielmehr sein, den notwendigen Aufwand – auch und insbesondere den Bildungsbedarf – jedem Kind in der Gesellschaft auch faktisch zu gewährleisten. Dies ist die Aufgabe des Sozialrechts, das dieser Verpflichtung jedoch nur unzureichend nachkommt. Der familienpolitische Reform-

bedarf ist also im Sozialrecht wesentlich ausgeprägter als im Steuerrecht.

KURZBIOGRAPHIE

Jörg Althammer (*1962), Dr. rer. pol., studierte Wirtschafts- und Sozialwissenschaft in Augsburg, von 2001 bis 2007 war er Professor für Sozialpolitik und Sozialökonomik an der Ruhr-Universität Bochum, seit 2008 ist er Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschafts- und Unternehmensethik sowie Direktor des Zentralinstituts für Ehe und Familie in der Gesellschaft (ZFG) an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt; er ist Mitglied des wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Mitglied der Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen der Deutschen Bischofskonferenz sowie wissenschaftlicher Berater des Bundes katholischer Unternehmer; Mitherausgeber der Zeitschrift Sozialer Fortschritt und des Handbuchs der katholischen Soziallehre.



Gerechtigkeit im Einkommensteuergesetz

Eine wirtschaftspsychologische Perspektive

Steuern sind unfreiwillige Abgaben und haben schon allein dadurch einen schweren Stand bei der Beurteilung ihrer Gerechtigkeit. Die Tendenz, Steuern und damit schmerzlichen finanziellen Verlust zu vermeiden, kollidiert mit dem Wunsch, den Bedürftigen in der Gesellschaft zu helfen. Die Einsicht, dass Steuern nützlich und sinnvoll sind, steht im Widerspruch zum Streben nach Maximierung des eigenen Nutzens. Neben der Abwägung des individuellen gegen den kollektiven Nutzen steht und fällt ein Gerechtigkeitsurteil mit dem Beurteilungsgegenstand. Die empfundene Gerechtigkeit der Steuer kann an Verteilungen und der konkreten Höhe der zu zahlenden Steuer festgemacht werden oder aber an der Grundlage, auf der das Verfahren des Steuerzahlens beruht: dem Einkommensteuergesetz. Dieses wird als gerecht empfunden, wenn es die verschiedenen Bedürfnisse berücksichtigt und die Gleichbehandlung wahrt, wenn es außerdem praktikabel, transparent und verständlich ist. Gerechtigkeit, und damit auch Steuergerechtigkeit variieren je nach Fokus, Vergleichsmaßstab und ethisch-moralischen Kriterien des Einzelnen. Die Schaffung einer von allen zu jeder Zeit als gerecht empfundenen Steuer wird damit zur Utopie. Dennoch gibt es Ansatzpunkte, um Gerechtigkeitsurteile bezüglich Steuern und Einkommensteuergesetz tendenziell positiver ausfallen zu lassen. Umdenken ist gefragt.



Erich H. Witte



Christina Mölders

Was hat Psychologie mit Steuern zu tun?

Steuern und Gerechtigkeit – zwei Schlagworte, mit denen die Wenigsten Psychologie in Verbindung bringen. Gefragt nach einer wissenschaftlichen Disziplin, die sich mit diesen Themen befasst, mag man auf Volkswirtschaft, Rechtswissenschaft, Politikwissenschaft oder Philosophie stoßen. Aber doch nicht Psychologie. Dabei ist der Zusammenhang ziemlich nahe liegend, macht man sich bewusst, womit sich die Psychologie beschäftigt, nämlich mit dem Erkennen, Erleben und Handeln von Menschen. Dazu gehört auch die Beforschung von Einstellungen, Entscheidungen und der Bildung von Gerechtigkeitskonzepten.

Jeder Staatsbürger hat eine Vorstellung davon, was Steuern sind. Um das bloße Wort „Steuern“ ranken sich dabei Bedeutungen, Asso-

ziationen, Bewertungen und Gefühle, resultierend aus Erfahrung, sei diese direkt oder indirekt aus Erzählungen oder Medien. Und all das, was bei dem bloßen Wort „Steuern“ aktiviert wird, spielt auch eine Rolle, wenn es um die Handlung des Steuerzahlens geht. Wir befinden uns tief in der Erlebniswelt des Individuums und damit auf einem klassischen Untersuchungsfeld der Psychologie.

Dasselbe gilt auch für Gerechtigkeit: Während andere Disziplinen diese in Koeffizienten berechnen, deduktiv oder normativ ableiten, interessiert die Psychologie, was Gerechtigkeit für den Einzelnen bedeutet, wie es zu dieser Bedeutung kommt und welche Konsequenzen das für Handeln und Erleben hat. Dieser Ansatz macht es notwendig, sich mit diversen Argumentations-

mustern oder emotionalen Reaktionen auseinander zu setzen, über die generelle Aussagen zu treffen oft schwierig ist. Dennoch ist es wesentlich, sich mit dieser Perspektive eingehend zu befassen und zu versuchen zu verstehen, was in den Bürgern vorgeht, wenn man einen Staat nach ihren Wünschen und Prioritäten gestalten will.

 Unter welchen Bedingungen werden Steuern hinterzogen und warum zahlen andererseits so viele Bürger ihre Steuern?

Im Konkreten befasst sich die Steuerpsychologie etwa mit der Frage, warum und unter welchen Bedingungen Bürger Steuern hinterziehen. Genau so interessant ist im Übrigen die Frage,



warum so viele Menschen Steuern zahlen. Die Wahrscheinlichkeit, dass Steuerhinterziehung entdeckt wird, ist relativ gering, so dass ein rein logisch denkender Mensch, der eiskalt Nutzen und Risiko verrechnet, nicht zahlen würde. Unverkennbar haben wir trotzdem ein jährliches Steueraufkommen von mehreren hundert Milliarden Euro, wofür es eine Reihe von möglichen Erklärungen gibt – auch das ist ein Forschungsgegenstand für die Steuerpsychologie. Steuermoral ist hier das Zauberwort, auf das wir auch im Folgenden weiter eingehen wollen, insbesondere auf eine Komponente: wahrgenommene Steuergerechtigkeit.

Steuern als Freiheitseinschränkung

„Was hilft es Dir, damit zu prahlen, daß Du ein freies Menschenkind? Mußt Du nicht pünktlich Steuern zahlen, obwohl sie Dir zuwider sind?“ fragt Wilhelm Busch in „Schein und Sein“ und bringt damit eine kritische Eigenschaft, die kritische Eigenschaft von Steuern auf den Punkt. Steuern sind keine freiwilligen Abgaben. Auch wenn Steuerzahler jeder Einkommensklasse zum Teil versuchen, sie als solche umzudefinieren, so wenden sie sich damit gegen das Gesetz und machen sich strafbar. Es ist Pflicht eines jeden Bürgers, Steuern zu entrichten, ohne dafür eine individuelle Gegenleistung zu erwarten, und Recht des Staates, Steuern einzuziehen. Im Zweifel mit Nachdruck.

Diese Zwangsläufigkeit von Steuern *muss* aus psychologischer Sicht zu problematischen Reaktionen führen (Fischer & Mörsch, 1999). Menschen lassen sich nicht gern in ihrer Freiheit und in ihrem Handlungsspielraum einschränken. Geschieht es dennoch, gibt es grundsätzlich zwei Arten, damit umzugehen: Zum einen können sie Handlungsweisen finden, die ihnen ein Stück ihrer Freiheit zurückgeben. Zum anderen können sie Steuerzahlungen umbewerten, in einem ande-

Damit begreift die Psychologie den Menschen als komplexes Wesen und stellt sich so in einen Gegensatz zu den Wirtschaftswissenschaften, die ihn – auch wenn sich nicht erst im Zuge der Wirtschaftskrise ein Umdenken abzeichnet – gern als „Homo oeconomicus“ apostrophiert. Die noch verhältnismäßig kurze Geschichte der Steuerpsychologie hat bereits gezeigt, dass sich auf der Grundannahme eines vielschichtigen Menschen Modelle erstellen lassen, die die komplexe Realität der Finanzwelt besser abbilden können und aufgrund derer sich darüber hinaus zuverlässiger Folgenabschätzungen von steuerpolitischen Maßnahmen treffen lassen.

ren Licht betrachten, so dass sie nicht als schmerzlich und strafend, sondern als positiv und nützlich wahrgenommen werden.

Im Falle verärgerter Steuerzahler reichen Verhaltensweisen, die die aus dem Zwang resultierende Spannung abbauen sollen, von Murren und Knurren über halblegales „Verschönern“ der Steuererklärung bis hin zur Steuerhinterziehung im großen Stil. Dabei ist Steuerhinterziehung mehr als bloße Abwehrreaktion gegen äußeren Zwang: Subjektiv sind Steuern Lasten, die die Lebensführung einschränken und die es deswegen so weit wie möglich zu vermeiden gilt. Allein das Bewusstsein, dass dem Staat ein beträchtlicher Betrag des hart verdienten Geldes zugeführt wurde, verursacht das Gefühl eines finanziellen Verlustes. Und dieser wird, das hat die wirtschaftspsychologische Forschung gezeigt, als unverhältnismäßig schmerzvoll empfunden, verglichen mit der Freude bei finanziellen Gewinnen.

Hilfehandlung oder Vorleistung?

Im Zuge einer kognitiven Umbewertung könnten Bürger aber auch den Sachverhalt der Freiheitseinschränkung gänzlich anders interpretieren. Etwa können Steuern auch, eher altruistisch, als Hilfehandlung betrachtet werden. Steuermittel werden zu einem beträchtlichen Teil dazu eingesetzt, die schwächeren Mitglieder unserer Gesellschaft zu unterstützen. Wie wir später noch aufzeigen werden, stößt die Anwendung des Bedürfnisprinzips in der Bevölkerung generell auf große Akzeptanz. Generell stünde es jedem Menschen frei, seine Steuerzahlung als eine Art Spende umzudefinieren, mit der Gutes getan werden kann. Hinderlich ist an dieser Stelle die zum Teil mangelnde Klarheit und Kommunikation dessen, was mit den Steuermitteln geschieht. Zum anderen hindert natürlich auch die oben angesprochene Zwangsläufigkeit von Steuern daran, ihnen einen Spendencharakter beizumessen. Erschwerend hinzu kommt eine sachlich-nüchterne bis bedrohliche Kommunikation der Finanzämter (Feld & Frey, 2001), die vor allem mit Ablehnung aufgenommen wird, so dass es schwer fällt, Steuern in einem anderen, freundlicheren Licht zu betrachten. Gerade Vertrauen ins System gilt als wichtig für eine hohe Steuermoral. So stellt sich die Frage, ob nicht durch gezielte (Marketing-)Maßnahmen an dem Image von Steuern gearbeitet werden könnte. Australien etwa drängt stark in diese Richtung: Das 1999 gegründete Centre for Tax System Integrity (CTSI) untersuchte als Kooperationsprojekt von Staat und Wissenschaft sechs Jahre lang Bedingungen für durch Freiwilligkeit geprägte Steuerkultur (<http://ctsi.anu.edu.au>) – mit dem Fokus auf fairer und vernünftiger Behandlung der Steuerzahler.

Steuern als Hilfehandlung umzubewerten, ist eine typisch psychologische Vorstellung. Ein aus altruistischen Motiven handelnder Mensch hat

etwa in den Wirtschaftswissenschaften wenig Platz. Im Normalfall geht man dort vom rational kalkulierenden Menschen aus, der für sich Vor- und Nachteile abwägt und danach urteilt und handelt. Die austauschtheoretische Konzeption von Steuergerechtigkeit besagt demnach auch, dass der Bürger, der Steuerzahlungen als Gütertausch zwischen Staat und Haushalten betrachtet, für seine finanziellen Einbußen eine adäquate Gegenleistung erwartet. Bekommt er die, hat er nach diesem Konzept das Gefühl von Gerechtigkeit. Steuern werden danach auch nicht generell und pauschal als ungerecht angesehen, sofern es sicht- und fühlbare Gegenleistungen gibt. Genau darin liegt allerdings der Haken bei dieser Argumentation: Die Leistungen, die der Bürger für seine Steuern erhält, sind unspezifisch und breit gestreut, anders als etwa an der Kasse im Super-

markt. Den finanziellen Verlust erlebt der Bürger wesentlich unmittelbarer als den Nutzen, den er davon hat. Deshalb wird die eigene Steuerlast in der Regel auch wirklich nur als Last und als zu hoch empfunden und nicht als fairer Part eines Austauschs.

Immerhin werden aber Steuern auch nicht generell als überflüssig oder ablehnenswert empfunden (Porschke & Witte, 2002). Soziale Absicherung, Ordnung, Sicherheit, Sauberkeit, gute Straßen, saubere Luft, Fußballplätze, Schwimmbäder, Theater, Museen – das alles wird allgemein gewünscht und den meisten Bürgern ist durchaus bewusst, dass solche Dinge finanziert werden müssen und dass auch sie als eine Art Bürgerpflicht dazu beizutragen haben. Bei einer solchen Haltung gegenüber Steuern spricht man von einer hohen Steuermoral.

Gerechtigkeit als subjektive Wahrnehmung

Diese Steuermoral ist allerdings nicht bedingungslos: Zum einen müssen die Normen, auf deren Grundlage die Steuern erhoben werden, als legitim und gerecht empfunden werden (prozedurale Gerechtigkeit), zum anderen muss die Lastenverteilung innerhalb der Gesellschaft als gerecht wahrgenommen werden (distributive Gerechtigkeit) (vgl. Kirchler, 2007). Ansonsten wird die Bereitschaft, zur Gemeinschaft beizutragen, sinken. Auch die vor allem moralisch geprägte Einsicht, dass es nützlich und sinnvoll ist, für das Wohl der Allgemeinheit zu sorgen, hat demnach eine starke Verbindung zum rein subjektiven Gerechtigkeitsempfinden. Um die Steuermoral zu schätzen bzw. zu erhöhen, stellt sich daher für Steuerpsychologen die zentrale Frage: Wann wird eine bestimmte Steuerhöhe als gerecht empfunden? Wie muss ein als gerecht wahrgenommenes Gesetz aussehen?

Zum ersten Punkt wird man immer eher uneinheitliche Ergebnisse erhal-

ten. Wenn man nach der Gerechtigkeit einer zahlenmäßigen „absoluten“ Verteilung bzw. eines Endergebnisses fragt, z. B. die Höhe einer Lohnsteuer für ein Jahr, die man zu entrichten hat, steht und fällt das Urteil mit dem angelegten Vergleichsmaßstab und dem Bezugspunkt. Entscheidend sind etwa soziale Vergleiche: Wie viel zahle ich, wie viel zahlt mein Kollege, wie viel mein Chef? Und empfinde ich diese Verteilung der Steuerlast als gerecht? Geht es um die eigene Steuer, kommt hinderlich ins Spiel, dass es sich bei Steuerzahlungen um die bereits angesprochenen schmerzlichen finanziellen Verluste handelt. So ist sehr wahrscheinlich, dass das Gerechtigkeitsurteil sehr unterschiedlich ausfällt, wenn man einmal einen Durchschnittsverdiener nach der gerechten Steuerhöhe für einen Millionär fragt, ein anderes Mal fragt: „Stellen Sie sich vor, Sie verdienen jährlich eine Million Euro ...“ Ähnlich unterschiedliche Ergebnisse sind wahrscheinlich, wenn man frag-

te: „Der aktuelle Durchschnittssteuersatz beträgt 22%. Welchen Satz erachten Sie für gerecht?“, oder wenn man formuliert: „Der aktuelle Durchschnittssteuersatz beträgt 18%. ...“

Gerechte Steuer auf gerechter Grundlage

Ergiebiger sind Aussagen bezüglich des Weges bzw. des Prozesses, wie es zu einer bestimmten Höhe kam – etwa, auf welcher Gesetzesgrundlage diese Höhe im Einkommensteuergesetz gelegt wurde und wie dieses Gesetz zustande kam. Damit fällt man ein Urteil über (subjektiv) vorhandene oder nicht vorhandene *prozedurale* Gerechtigkeit. Etwa wirkt sich eine stärkere Beteiligung der Bürger am Zustandekommen von Regelungen positiv auf die Steuermoral aus. In der Schweiz etwa werden in einigen Kantonen Finanzfragen, Steuern und Ausgaben an die direkte Demokratie gekoppelt. Das Gefühl, gehört zu werden und Einfluss zu haben, sorgt offenbar für eine höhere Steuermoral und sinkende Steuerhinterziehung (vgl. Kirchgässner, Feld & Savioz, 1999).

In unserer eigenen Forschung haben wir uns intensiv mit dem deutschen Einkommensteuergesetz beschäftigt. Mit seiner mangelnden Transparenz und seinen unzähligen Ausnahmen bietet es unter dem Aspekt der Gerechtigkeit viel Angriffsfläche. Laien wie Fachleute empfinden das Gesetz als undurchschaubar und undurchdringlich (Witte & Mölders, 2010; Porschke & Witte, 2002), wofür sowohl seine komplizierte Struktur als auch seine unverständliche Sprache verantwortlich gemacht werden. Die Tatsache, dass Einkommensteuererklärungen kaum ohne fremde Hilfe vorgenommen werden können, rückt das Einkommensteuergesetz in ein wenig positives Licht, was auch auf die Wahrnehmung der Steuer selbst zurückwirkt.

Ausgehend davon, dass die Grundideen hinter Gesetzeseinführungen und

-änderungen durchdacht und gut begründet sind und so Ansatzpunkte für eine Art „Vermarktung“ bieten könnten, haben wir uns mit den entsprechenden Begründungsmustern befasst (Witte & Mölders, 2010). Der Vorgang der Gesetzgebung wird in Drucksachen schriftlich dokumentiert, die im Internet wie in juristischen Fachbibliotheken öffentlich zugänglich sind. Solche Drucksachen haben wir hinsichtlich der vorkommenden Argumentationsmuster ausgewertet. Inhaltlich wäre bezüglich Gesetzesintroduktionen und -änderungen zu erwarten, dass diese sauber und nachvollziehbar gerechtfertigt werden. Rechtfertigungen lassen sich sechs ethischen Grundpositionen zuordnen, je nach Reichweite des Urteils (individuell/gruppenspezifisch/allgemein) und Mittel- oder Zweckorientierung: Der Hedonismus zielt auf das eigene Glück ab, der Utilitarismus auf den größtmöglichen Nutzen für möglichst viele. Wird Nutzenmaximierung nur für eine (Sub-) Gruppe angestrebt, spricht man von partikulärem Utilitarismus. Bei einer deontologischen, d. h. der Ethik verpflichteten Grundhaltung wird auf die Übereinstimmung mit übergeordneten Werten und Normen geachtet; hier ist auch die Zugrundelegung nur gruppenspezifischer Normen möglich (partikuläre Deontologie). Intuitionistische Rechtfertigungen beruhen dagegen auf „Bauchgefühl“. Sie sind intuitiv und nicht näher begründbar.

Anzunehmen wäre, dass Steuer-gesetzgebung sich vor allem um Nutzenmaximierung (bzw. Schadensminimierung) für die Allgemeinheit, die Berücksichtigung bedürftiger (einkommensschwacher) Gruppen und Verwirklichung der verfassungsrechtlichen Grundlagen bzw. der Werte unseres Sozialstaats bemüht. Die Analyse von Bundestagsdrucksachen zeigt, dass die Berücksichtigung bestimmter Gruppen durchaus einen zentralen Stellenwert in der Begründung gesetzlicher Regelungen einnimmt, deontologische Begründungen mit Bezug auf Gerechtigkeit, Gleichheit und Verfas-



Bei der Steuergesetzgebung spielen ethische und verfassungsrechtliche Argumente eine überraschend geringe Rolle

sungsrecht wider Erwarten aber eher schwach vertreten sind, ähnlich wie der Nutzen für die Allgemeinheit. Auf Akzeptanz oder Ablehnung, auf fühlbare Verbesserung oder Verschlechterung

Bedürftigkeit vor Gleichbehandlung?

Dass das Gesetz kein konsistentes ethisches Grundkonzept hat, ist zwar bemerkenswert, muss sich aber auch nicht zwangsläufig auf das Urteil der Bürger bezüglich seiner Gerechtigkeit auswirken. Schlechte Begründungen bedeuten nicht automatisch auch schlechte Ideen dahinter. Wir haben schon erwähnt, dass das globale Urteil zur Gerechtigkeit des Gesetzes meist eher negativ ausfällt – aber wir haben auch schon aufgezeigt, dass solche Urteile stark mit dem Bezugspunkt schwanken.

Aus der Analyse der dem Gesetz zugrunde liegenden Begründungen haben wir gesehen, dass viel Energie auf die Begünstigungen einzelner Gruppen verwendet wird. Das korrespondiert mit der komplizierten Struktur des Gesetzes, die von Ausnahmeregelungen geprägt wird. Könnte das, was aus Bürgersicht pauschal als zu komplex abgelehnt wird, inhaltlich im Detail vielleicht Unterstützung finden?

Dafür müssten die Kriterien, die von Seiten des Gesetzgebers für die Begünstigungen von gesellschaftlichen Gruppen herangezogen werden, mit denen der Gesellschaft übereinstimmen. Orientiert man sich in steuerlichen Fragen am Gleichheitsprinzip, so müsste der Steuersatz für alle gleich hoch ausfallen. Das ist in unserem Steuerrecht nicht der Fall. Freilich wird beachtet, dass Bürger in gleichen Lebensumständen auch gleich besteuert werden. Die Besteuerung nach Leistungsfähigkeit

wird kaum Bezug genommen. Wesentlich häufiger zieht sich der Gesetzgeber auf intuitionistische Begründungen zurück und bewegt sich damit auf dem Niveau von Alltagserklärungen. Durch stärkere Bezugnahme auf hochwertige ethische Grundpositionen und Gerechtigkeitsprinzipien könnte nach innen ein stärkerer Reflexionsprozess in Gang gesetzt sowie das Gesetz auch nach außen besser transportiert und gerechtfertigt werden.

aber, die unseren Steuertarif prägt, ist eher am Bedürfnisprinzip orientiert: Der Grundfreibetrag sorgt für ein unbesteuertes Existenzminimum, und durch die Progression zahlen Wohlhabende mehr als Geringverdiener. Hier hat eine Abwägung der Prinzipien gegeneinander stattgefunden mit dem Ergebnis, dass wir in einem Sozialstaat leben wollen, in dem *relative* Gleichbehandlung den Vorzug vor *absoluter* Gleichbehandlung haben soll.

Doch so konsensfähig viele Fälle von „Bedürftigkeit“ auch sein mögen, lässt sich trefflich diskutieren, wer denn nun „tatsächlich“ bedürftig ist und wer nicht, und wie relative Gleichbehandlung auszusehen hat. Auch hier bewegen wir uns wieder auf dem dünnen Eis sozialer Konstrukte. Diese Diskussion lässt sich angesichts der zahlreichen Ausnahmeregelungen im Einkommensteuergesetz leicht entfachen: Wer verdient seine Begünstigung? Für wen ist die Allgemeinheit bereit, den Gleichheitsgrundsatz zurückzustellen?

Hierbei scheint es einen weitgehenden gesellschaftlichen Konsens zu geben. Steuerliche Begünstigungen werden nahezu flächendeckend für Familien, ältere Menschen und körperlich oder geistig beeinträchtigte Personen befürwortet (Witte & Mölders, 2010). Auch Geringverdienern, Arbeitslosen, Arbeitnehmern und kleinen und mittleren Unternehmen werden Begünstigungen überwiegend zuerkannt. Das



 Bei offensichtlich Bedürftigen wird eine steuerliche Begünstigung weithin akzeptiert

Bedürfnisprinzip genießt in solch offensichtlich Fällen Rückhalt.

Spezielle Berufsgruppen wie Beamte, Bergbaubeschäftigte oder Land- und Forstwirte unterliegen im Meinungsbild der Bevölkerung nicht dem Bedürfnisprinzip. Bestehende Vergünstigungen werden abgelehnt und die

Differenzierung und Einfachheit – ein Balanceakt

Insgesamt fällt die Gerechtigkeitsbewertung auf der Grundlage von einzelnen Ausnahmen höher aus als angesichts der harschen Kritik am Einkommensteuergesetz erwartet. Vermutlich haben sich die Wenigsten zuvor wirklich inhaltlich mit dem Gesetz auseinandergesetzt, sondern es meist verbunden mit finanziellen Verlusten und Ärgernissen der Steuererklärung erlebt. Dem könnte man durch gezielte Aufklärung und positive Vermarktung entgegenwirken – es gilt, die Inhalte und dahinter stehende Absichten stärker zu kommunizieren. Denn inhaltlich scheint gegen viele Ideen des Gesetzgebers aus Bürgersicht nichts einzuwenden zu sein. Die vorherrschende Kritik bezieht sich vielmehr darauf, Einfachheit und Überschaubarkeit zu wahren bzw. herzustellen. Ein gerechtes Gesetz, das niemand versteht, wird auch nicht als gerecht wahrgenommen.

Diese Sicht teilen auch Experten. In Interviews zur Gerechtigkeit des Einkommensteuergesetzes gaben Steuerberater an, durch das aussichtslose Un-

Gerechte Höhe des Steuersatzes

Nach dieser Diskussion allgemeiner Prinzipien gemäß einer prozeduralen Gerechtigkeit, werfen wir nun einmal, vor dem Hintergrund der distributiven

Anwendung des Gleichheitsprinzips verlangt. Auch für Gutverdiener, Unternehmer, Vermieter und Arbeitgeber werden in diesem Sinne Begünstigungen als ungerecht empfunden. Die Bürgerschaft bestätigt das sozialstaatliche Vorgehen: Steuern dürfen hinsichtlich der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen differenzieren (vertikale Gerechtigkeit), sollen dabei aber sicherstellen, dass Personen in einer vergleichbaren Lebenslage auch gleich besteuert werden (horizontale Gerechtigkeit) (vgl. Kirchler, 2007).

terfangen, ein gerechtes Gesetz für alle zu schaffen, entstünden immense Kosten nur für Verwaltungsaufwand (Witte & Mölders, 2010). Insgesamt werde das Einkommensteuergesetz immer unsystematischer und politischer und sei kaum handhabbar. Ein für alle gerechtes Gesetz sei eine Utopie. Auch wenn viele Ausnahmeregelungen positiv bewertet werden, überwiegt global doch der Wunsch nach einer Vereinfachung und stärkeren Systematisierung des Gesetzes. Zudem könne so dem Gleichheitsgrundsatz wieder besser Rechnung getragen werden, der durch die hohe Anzahl an Ausnahmeregelungen häufig in den Hintergrund trete.

Dennoch unterstützen auch Experten nachdrücklich die Verwirklichung des Bedürfnisprinzips insoweit, als sozial Schwache steuerlich begünstigt werden müssten. Sie bemängeln, dass das Einkommensteuergesetz hingegen für Gutverdiener bereitstelle und somit eine Vergrößerung der sozialen Schere bewirke.

Gerechtigkeit, einen Blick auf die konkreten Zahlen, die als gerecht oder ungerecht beurteilt werden können.

Insgesamt benannte einer der Urväter der Finanzpsychologie, Günther Schmolders, eine Abgabenhöhe von insgesamt 50% als absolute Schmerzgrenze (Schmolders, 1975). Andernfalls hätten die Bürger das Gefühl, nur noch für das Finanzamt zu arbeiten, was die Motivation zur Arbeit untergrabe. Porschke und Witte fanden in einer Befragung einen wesentlich niedrigeren akzeptablen Wert von 30% (Porschke & Witte, 2002). Dabei ist es für Bürger schwierig, zwischen Steuern und Sozialabgaben zu differenzieren. In einer weiteren Studie haben wir isoliert nach der gerechten Steuerhöhe gefragt (Witte & Mölders, 2010). Dabei ließen wir die Besteuerung für fiktive Personen in unterschiedlichen Lebenssituationen betragsmäßig festlegen. Die Sozialabgaben rechneten wir für die einzelnen Beispiele vor, so dass wir die reine Steuerhöhe erfassten.

Das Ergebnis: Bürger erachten generell eine Progression als gerecht. Die entstehende Progression ist dabei nicht linear, sondern wird in den oberen Einkommensklassen flacher. Dass eine Progression grundsätzlich akzeptiert wird, hat sich auch in verschiedensten anderen Studien gezeigt und kann damit als relativ gesicherte Erkenntnis gelten.

Die als gerecht empfundene Steuerhöhe variiert mit dem Bruttoeinkommen und liegt zwischen 5 und 17%. Im Vergleich zu anderen Forschungs-

 Das Ehegattensplitting hat in der Bevölkerung keinen großen Rückhalt

ergebnissen liegt diese Spanne sehr tief (vgl. z. B. Liebig & Mau, 2005). Das ist vermutlich auf die klare Unterscheidung von Sozialabgaben und Steuerhöhe zurückzuführen. Für die Höhe eines als gerecht empfundenen Steuersatzes sollten vor allem Einkommen und Kinderzahl ausschlaggebend sein. Eine zusätzliche Berücksichtigung von Alter und Familienstand (verheiratet/unverheiratet) wird eher abgelehnt –

Arts & ethics

Gabi Weiss

„Urteil“, 2007 (Station aus dem Zyklus: Kreuzweg)

40x80 cm

Acrylfarbe auf Leinwand

Gabi Weiss

geb. 1960 in Wehingen/Baden-Württemberg

Studium an der Staatl. Akademie der Bild. Künste in Stuttgart

Grafik-Design (Diplom)

Malerei und Glasgestaltung bei Prof. L. Schaffrath und Prof. J. Hewel

Ausstellungen im In- und Ausland

lebt und arbeitet in Wehingen

www.gabi-weiss.com

Der Ort, an dem wir recht haben

An dem Ort, an dem wir recht haben,
werden niemals Blumen wachsen
im Frühjahr.

Der Ort, an dem wir recht haben,
ist zertrampelt und hart
wie ein Hof.

Zweifel und Liebe aber
lockern die Welt auf
wie ein Maulwurf, wie ein Pflug.
Und ein Flüstern wird hörbar
an dem Ort, wo das Haus stand,
das zerstört wurde.

Jehuda Amichai





das Ehegattensplitting hat in der Bevölkerung keinen großen Rückhalt.

In unserer Studie ließen wir auch den realen Steuersatz für die beschriebenen Personen schätzen. Damit trugen wir der Problematik Rechnung, dass, selbst wenn sich realer und gewünschter Steuersatz entsprechen, das Gerechtigkeitsurteil negativ ausfallen kann, wenn der reale Satz verzerrt wahrgenommen wird. Systematische Wahrnehmungsverzerrungen sind zum Beispiel dahingehend nachgewiesen worden, dass kleine Effekte überschätzt und große unterschätzt werden. Damit übereinstimmend wird die Steuerlast im unteren Einkommensbereich überschätzt, im oberen unterschätzt. Dabei wird der Anstieg der Progression eher flacher vermutet, als er in der Realität ist. Allerdings stehen unsere Ergebnisse im Widerspruch zu bisherigen Forschungsergebnissen (vgl. etwa Fischer & Mörsch, 1999; Jonas, Heine & Frey, 1999), die eher auf generelle Überschätzung hinweisen. Ausschlaggebend könnte auch hierfür unsere explizite Trennung von Steuern und Sozialabgaben sein. Ferner wurde hier nicht die eigene Steuerlast beurteilt, sondern die einer fiktiven Person – auch das kann zu Unterschieden führen.

Insgesamt liegt die gewünschte Steuer deutlich unter der vermuteten Steuerhöhe, und auch unter der tatsächlichen. Diese Differenz kann für Unzufriedenheit sorgen und die Steuermoral sinken lassen. Die Politik hat zwei Ansatzpunkte, damit umzugehen: die Modifikation des Steuertarifs oder die Stärkung der Steuermoral. Eine Milderung der Progression in den oberen Einkommensbereichen und deutliche Senkungen des Steuersatzes hätten für den Staat allerdings heftige Einnahmeeinbußen zur Folge, sodass abschwächend vor allem die Maxime zu betonen ist: Der Bürger sollte nicht mehr belastet werden als dringend nötig. Um die Steuermoral zu stärken, gilt es, die positive Bedeutung der Steuern für die Gemeinschaft stärker herauszuarbeiten. Ziel sollte eine größere Ak-

zeptanz des Staatswesens als eine Institution sein, die für Sicherheit sorgt, im Notfall hilft und für Gerechtigkeit

einsteht, um damit eine Umbewertung von Steuern zu erreichen (vgl. z. B. Néré, 2008).

Grenzen und Möglichkeiten der Wirtschaftspsychologie

Nach allem, was wir bisher dargestellt haben, stellt sich natürlich die Frage nach der praktischen Umsetzbarkeit. Zunächst ist zu betonen, dass wirtschaftspsychologische Erkenntnisse politische und rechtswissenschaftliche Überlegungen nur ergänzen können, niemals ersetzen. Die betroffenen Zusammenhänge sind zu komplex, als dass sie von nur einer Disziplin durchschaut und kontrolliert beeinflusst werden könnten.

Dabei ist die Wirtschaftspsychologie bemüht, sich innerhalb ihrer disziplinären Grenzen der Komplexität des menschlichen Handelns zu stellen. Sie hat schon mehrfach gezeigt, dass sie damit wertvolle Erkenntnisse für die Praxis liefern kann. Neben der bisher dargelegten Beforschung des Gerechtigkeitsurteils kann sie auch ganz praktische wissenschaftliche Folgenabschätzungen von politischen Maßnahmen vornehmen, die sich gegenüber den intuitiven Schätzungen oder Voraussagen auf der Grundlage des Homo oeconomicus als deutlich überlegen zeigen konnten. Etwa wurde vorhergesagt, dass die Mehrwertsteuererhöhung vor ein paar Jahren *nicht* die angenommenen fatalen Konsequenzen für den Konsum haben würde, sofern andere ökonomischen Rahmenbedingungen (kein Anwachsen der Arbeitslosigkeit und Sicherung der Renten) einigermaßen stabil blieben (Witte et al., 2005). Eine ähnlich treffende Vorhersage wurde bezüglich einer angestrebten Einkommensteuersenkung zur Ankurbelung des Konsums getroffen (Witte & Scheffer, 2004) – wie richtig vorhergesagt, blieb der Anstieg des Konsums aus.

Wir brauchen also komplexe psychologische Modelle für die Erklärung

und Vorhersage wirtschaftlicher Phänomene, weil auch der Mensch komplex ist. So wurde in diesem Beitrag etwa deutlich, dass distributives Gerechtigkeitsempfinden in einer komplexen Gesellschaft nicht herstellbar ist. Es wird immer Personen und Gruppen geben, die ihren Beitrag im Vergleich zu anderen Personen oder Gruppen als zu hoch empfinden. Das Konzept der prozeduralen Gerechtigkeit ist im Hinblick auf das Ziel der gerechten Steuer sehr viel stärker zu berücksichtigen: Selbst wenn Bürger die Höhe der Steuern (wohl immer) als ungerecht einschätzen, müssen sie den Eindruck haben, dass sie zumindest auf gerechte Weise zustande gekommen sind.

Hier sind die gesetzlichen Grundlagen in Richtung auf konsistente und einfache Darstellungen zu verändern. Ferner ist das Verhältnis zur Politik und zu den Finanzbehörden erheblich zu verbessern, weil Vertrauen in die staatlichen Institutionen ein wichtiger Bestandteil der Steuermoral ist. Bisher



Die Kommunikation zwischen Bürgern und Finanzbehörden könnte durch Formen der Belohnung für das korrekte Zahlen der Steuern verbessert werden

ist die Kommunikation zwischen Bürger und Staat vor allem durch Anmahnung von Steuererklärungen und Bestrafung von Steuerhinterziehung geprägt. Denkbar wäre stattdessen oder zumindest ergänzend, auch belohnend für das Zahlen von Steuern zu kommunizieren. Wünschenswert ist weiter eine überwiegende Verwendung der Steuermittel für die Unterstützung von

LITERATUR

- Feld, L.P., Frey, B.S. (2001): Trust Breeds Trust: How Taxpayers are Treated, in: *Economics of Governance*, 2001 (2)
- Fischer, L., Mörsch, C. (1999): Themen und Konzepte einer allgemeinen Finanzpsychologie – Sozialpsychologische Grundlagen und wirtschaftliche Anwendungsgebiete, in: L. Fischer, T. Kutsch, E. Stephan (Hg.): *Finanzpsychologie* (S. 11–46). München, Wien: Oldenbourg
- Jonas, E., Heine, K., Frey, D. (1999): Ein Modell der Steuerzufriedenheit – psychologische Grundlagen (un)ökonomischen Handelns, in: *Finanzpsychologie* a. a. O.
- Kirchler, E. (2007): *The Economic Psychology of Tax Behaviour*. Cambridge [u. a.]: Cambridge Univ. Press
- Kirchgässner, G., Feld, L.P., Savioz, M.R. (1999): Die direkte Demokratie: Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig. München: Verlag Franz Vahlen
- Liebig, S., Mau, S. (2005): Wann ist ein Steuersystem gerecht? Einstellungen zu allgemeinen Prinzipien der Besteuerung und zur Gerechtigkeit der eigenen Steuerlast, in: *Duisburger Beiträge zur soziologischen Forschung*, 1/2005
- Moser, H. (1994): Zur Kritik der Sprache von Gesetzen. Anmerkungen eines Sprachwissenschaftlers, in: C. Smekal, E. Theurl (Hg.), *Stand und Entwicklung der Finanzpsychologie* (S. 171–185). Baden-Baden: Nomos
- Nerré, B. (2008): Tax Culture: A Basic Concept for Tax Politics, in: *Economic Analysis & Policy*, 38 (1), S. 153–167
- Porschke, C., Witte, E.H. (2002): Psychologische Faktoren der Steuergerechtigkeit, in: E.H. Witte (Hg.): *Sozialpsychologie wirtschaftlicher Prozesse* (S. 256–288). Lengerich: Pabst
- Schmölders, G. (1975): *Einführung in die Geld- und Finanzpsychologie*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft
- Witte, E.H., van Quaquebeke, N., Mölders, C. (2005): Mehrwertsteuererhöhung: Eine wirtschaftspsychologische Analyse ihrer Wirkung, in: *Wirtschaftspsychologie*, 2005 (3), S. 115–128
- Witte, E.H., Mölders, C. (2010) (im Druck): Zur Gerechtigkeit von Ausnahmen im Einkommensteuergesetz. In: E.H. Witte, T. Gollan (Hg.), *Sozialpsychologie und Ökonomie*. Lengerich: Pabst

Bedürftigen und für den Ausbau der Infrastruktur. Das muss auch entsprechend kommuniziert werden, so dass Steuern aus der Bewertung als Zwangsabgabe heraus hin zur sinnvollen Unterstützung des gesellschaftlichen Zusammenlebens kommen.

Zwingend notwendig für eine positivere Bewertung ist zudem, dass der Steuersatz nicht als unangemessen hoch empfunden wird. Allerdings müssen auch die Folgen eines zu niedrigen Steuersatzes bedacht werden. Würde man etwa den Einkommensteuersatz auf das Niveau, das wir als gerecht empfunden ermittelt haben, senken (und die Ausfälle nicht durch andere Steuereinnahmen wie z. B. eine höhere Mehrwertsteuer kompensieren), würde das eine geringere Staatsquote (staatliche Einnahmen bezogen auf das BIP) bedeuten. Bisher bewegt sich die Staatsquote von Deutschland (47 %) zwischen den Gesellschaftsmodellen der USA (34 % Staatsquote) und Schwedens (56 % Staatsquote). Bei einer Verringerung käme den Bürgern

eine höhere Eigenverantwortung bei der Finanzierung von Gemeinschaftsaufgaben zu (Schulen, Krankenhäuser, Straßen, Polizei etc.). Eine zunächst als gerecht empfundene Reduzierung der Einkommensteuer könnte so zu einem größeren Ungerechtigkeitserleben in anderen Bereichen führen, weil der Zugang zu bisher öffentlichen Einrichtungen nur noch mit hohen Gebühren möglich wäre – was sich nur wenige Menschen leisten könnten. Wir sehen: Eine gerechte Einkommensteuer führt nicht automatisch zu einer gerechten Gesellschaft.

KURZBIOGRAPHIE

Christina Mölders (*1982), cand. psych., wissenschaftliche Mitarbeiterin der RespectResearchGroup am Fachbereich Psychologie der Universität Hamburg; Forschungsschwerpunkte: Steuergerechtigkeit und Respekterleben in der Wirtschaft; Veröffentlichungen: Mölders/Witte/van Quaquebeke (2005): Mehrwertsteuererhöhung: Eine wirtschaftspsychologische Analyse ihrer Wirkung, in: *Wirtschaftspsychologie*, 2005 (3), S. 115–128; Mölders/Witte (2007): Einkommensteuergesetz: Begründung der vorhandenen Ausnahmetatbestände ethisch bedenklich, in: *Wirtschaftspsychologie*, 2007 (3), S. 65–81; Mölders/Witte/Peytsch (2009): Gerechte Einkommensteuerhöhe: Das Verhältnis von Erwartung, Wunsch und Wirklichkeit, in: *Wirtschaftspsychologie*, 2009 (2), S. 90–100.

Was ist also die Konsequenz? Zum einen gilt es, offensichtliche Ungerechtigkeiten zu beseitigen. Zum anderen kann eine große Identifikation mit unserer Gesellschaft dafür sorgen, dass einzelne als ungerecht erlebte Anteile für vergleichsweise gering erachtet werden, weil man die soziale Gemeinschaft schätzt, in der man lebt. Zentral dafür ist vor allem Vertrauen in die Politik – Vertrauen in eine begründete Gesetzgebung und in einen verantwortungsvollen Umgang mit den Steuermitteln.

Fazit: Was wir zu wissen glauben

Steuern werden als unfreiwillig empfunden und lösen Abwehr aus. Ziel sollte sein, Steuern im öffentlichen Bewusstsein positiver zu besetzen, etwa als Hilfehandlung.

Das Bedürfnisprinzip ist zentral in steuerlichen Gerechtigkeitsfragen. Eine als gerecht empfundene Besteuerung differenziert nach Leistungsfähigkeit und berücksichtigt Bedürftige. Greift das Bedürftigkeitsprinzip nicht, ist eine Gleichbehandlung sicherzustellen.

Die aktuelle Einkommensteuer wird als zu hoch angesehen. Gewünscht sind eine flachere Progression und ein niedrigerer Steuersatz, was in der Schmerzlichkeit finanzieller Verluste seinen Ursprung haben dürfte. Minimalziel der Politik sollte sein, den Steuersatz nicht mutwillig zu überhöhen und Veränderungen gut zu begründen.

Laien wie Experten wünschen sich mehr Einfachheit, Klarheit und Transparenz des Einkommensteuergesetzes. Ausnahmen sollen verstehbar und überschaubar sein. Zudem ist mehr Transparenz in der Verwendung von Steuermitteln wünschenswert, um das Gefühl eines fairen Austausches und der Hilfeleistung zu verstärken.

Die Beteiligung der Bürger am Zustandekommen von Regelungen und Verwendung der Steuermittel wirkt sich positiv auf die Steuermoral aus. Die Verwendung von Steuern sollte generell als angemessen und sinnvoll empfunden werden und die Steuererklärung mit weniger Angst besetzt sein. Einen Ansatzpunkt hierfür bietet das bisher eher schlechte Verhältnis von Bürgern und Finanzämtern.

KURZBIOGRAPHIE

Erich H. Witte (*1946), Dr. phil., Dipl.-Psych., Professor für Psychologie und Leiter des Arbeitsbereiches Sozial-, Medien- und Wirtschaftspsychologie an der Universität Hamburg; Forschungsschwerpunkte: Wirtschaftspsychologie, Paarbeziehungen, Ethik. Veröffentlichungen u.a. Witte/Gollan (Hg.) (2010): Sozialpsychologie und Ökonomie, Lengerich: Pabst; Witte/Kahl (Hg.) (2009): Sozialpsychologie der Kreativität und Innovation, Lengerich: Pabst; Witte (Hg.) (2002): Sozialpsychologie wirtschaftlicher Prozesse, Lengerich: Pabst.





Steuerrecht und Existenzminimum

Gregor Nöcker



Zum Hartz IV-Urteil des Bundesverfassungsgerichts

Ausgehend von der Systematik des Einkommensteuerrechts geht der folgende Beitrag der Frage nach, welche Folgen das sogenannte Hartz IV-Urteil des Bundesverfassungsgerichts für die Besteuerung niedriger Einkommen hat. In welcher Höhe ist das Existenzminimum in Zukunft freigestellt? Welche Veränderung der steuerlichen Freibeträge ist durch die höchstrichterliche Verpflichtung zur Neuberechnung zu erwarten? Welche Spielräume hat der Gesetzgeber für eine verfassungskonforme Neuregelung?

Während die Auswirkungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 9.2.2010¹ auf die Art und Höhe der Regelleistungen für Erwachsene wie auch des Sozialgeldes für Kinder bis zum vollendeten 14. Lebensjahr weiter unklar sind, stellt sich im Steuerrecht die Frage, ob und wenn ja welche Auswirkungen dieses Urteil dort hat. Hintergrund ist die Kopplung des Steuertarifs an das Sozialhilferecht und damit seit 2005 auch an die Regelungen von Hartz IV. Dies ist Folge zweier Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts – nämlich der des Zweiten Senats vom 10.11.1998² zum sächlichen Kinderexistenzminimum und des von Professor Kirchhof als Berichterstatter wesentlich geprägten Urteils vom 25.9.1992³. Das aufgrund dieser Entscheidungen vom Steuergesetzgeber bei der Berechnung steuerfrei zu stellende Existenzminimum ist in concreto der im Sozialhilferecht vorgesehene Sozialhilfesatz nebst berücksichtigungsfähigen Kosten der Unterkunft sowie Heizkosten. Erst ein „Mehrverdienst“ darf zu Einkommensteuern führen. Der folgende Beitrag soll deshalb nach einer überblicksähnlichen Einführung in die Systematik des Einkommensteuerrechts die sich aus Sicht des Autors ergebenden Fol-

gen des sogenannten Hartz IV-Urteils des Bundesverfassungsgerichts aufzeigen. Insbesondere soll auch der Frage nachgegangen werden, ob aufgrund

dieses Urteils von einer verfassungswidrigen Einkommensteuerfestsetzung auszugehen ist.

Das Nettoprinzip im Einkommensteuerrecht

Die Einkommensteuer ist eine der wichtigsten Steuerarten mit einem Aufkommen von ca. 215 Mrd. Euro im Jahre 2008⁴. Die Bemessungsgröße dieser Steuer ist die persönliche Leistungsfähigkeit des Menschen. Als adäquater Bezugspunkt hierfür wird das Einkommen des Einzelnen angesehen. Daneben gibt es die Körperschaftsteuer. Auch sie ist eine Ertragsteuer und wurde in den 30er Jahren des letzten Jahrhunderts als eine Art Einkommensteuer für juristische Personen wie GmbH oder AG geschaffen. Nicht als Ertragsteuer wurde ursprünglich die den Gemeinden zustehende Gewerbesteuer verstanden, da sie

bis 1997 sowohl auf den sogenannten Gewerbeertrag als auch auf die Vermögenssubstanz erhoben wurde. Sie ähnelt aber seit Wegfall der Besteuerung des sogenannten Gewerbekapitals also der substanzbesteuernden Komponente einer Ertragsteuer, da sie wirtschaftlich gesehen eine zusätzliche Steuer auf gewerbliche Einkünfte darstellt. Geregelt ist die Festsetzung der Einkommensteuer im Einkommensteuergesetz.

Die Einkommensteuer ist eine Personensteuer. Es gilt das „Prinzip der persönlichen Allgemeinheit der Einkommensteuer“. Jede natürliche Person, also jeder Mensch, der einen ge-

¹ BvL 1/09, 3/09 und 4/09 (Aktenzeichen des Bundesverfassungsgerichts), in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2010, 505.

² 2 BvL 42/93, in: Bundessteuerblatt (BStBl) II 1999, 174.

³ 2 BvL 5/91, 2 BvL 8/91, 2 BvL 14/91, BStBl II 1993, 413; in allen drei Fällen Folge von Vorlagebeschlüssen einzelner Finanzgerichte (FG Münster, 1.2.1991 – 16 K 936/90 E (Berichterstatter: Richter am Finanzgericht Heinrich Egbert, Mitglied der KAB Ibbenbüren); Niedersächsisches Finanzgericht, 15.1.1991 – IX 427/90 u.a.; Finanzgericht Saarland, 19.3.1991 – 1 K 84/91).

⁴ Bundesministerium der Finanzen, Steuereinnahmen nach Steuerarten 2006–2008.



festigten Bezug zur Bundesrepublik Deutschland, dem Inland, hat, ist verpflichtet, Einkommensteuer zu zahlen. Auf die Staatsangehörigkeit kommt es nicht an. Entscheidend ist, dass dieser Mensch aufgrund seines Bezugs zum Inland die Infrastruktur des deutschen Gemeinwesens in Anspruch nimmt. Darüber hinaus gilt das „Prinzip der Individualbesteuerung“. Dies bedeutet, dass bei jedem einzelnen Menschen das auf ihn im Veranlagungszeitraum (= Kalenderjahr) entfallende Einkommen zu ermitteln und zu versteuern ist. Eine Ehegatten- oder Familienveranlagung ist grundsätzlich nicht vorgesehen. Die Zusammenveranlagung der Ehegatten ist letztlich nur eine besondere Berücksichtigung der ehelichen Unterhaltsverpflichtungen im Bereich des Einkommensteuertarifs.

Bei der Ermittlung des für die Besteuerung zu berücksichtigenden Einkommens ist das aus dem Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Grundgesetz abgeleitete Leistungsfähigkeitsprinzip zu beachten. Alles, was ein Steuerpflichtiger an Einkommen in der gesamten Welt erzielt, ist grundsätzlich berücksichtigungsfähig. Allerdings müssen neben positiven (also Gewinne) auch negative Einkommensteile (also Verluste) beachtet werden. Dieses Prinzip wird als „sachliche Allgemeinheit der Einkommensteuer“ bezeichnet. Ausfluss der Betrachtung der wirtschaftlich vorhandenen Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen ist das sogenannte „Nettoprinzip“. Dieses besagt



Nach dem Nettoprinzip unterliegt nur das frei verfügbare Einkommen der Besteuerung

zunächst, dass der Betrag zu ermitteln ist, der dem Steuerpflichtigen zur privaten Bedürfnisbefriedigung und damit „zur freien Verfügung“ steht, etwa für den Konsum, das Sparen und private Investitionen. Dieser Betrag soll das „zu versteuernde Einkommen“ sein. Somit sind allein Nettobe-

träge steuerlich entscheidend, anders als im Sozialversicherungsrecht, welches auf Bruttobeträge abstellt. Dabei ist zwischen zwei Ebenen zu unterscheiden. Zum einen die eher als objektiv zu bezeichnende Ebene, bei der die für die Erzielung von Einnahmen notwendigen Ausgaben zu berücksichtigen sind. Zum anderen sind auf der zweiten Ebene bestimmte Lebenshaltungskosten schon deshalb zu berücksichtigen, weil der Staat ansonsten über Transferleistungen (Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe u. ä.) diese Risiken übernehmen müsste.

Aufgrund des objektiven Nettoprinzips ergibt sich bei der Bemessung des Einkommens die folgende Berechnung:

Einnahmen
– Ausgaben
= Einkünfte

Bei den berücksichtigungsfähigen Ausgaben handelt es sich um die sogenannten „Erwerbsaufwendungen“, die zum Erwerb der Einnahmen nötig sind. Sie werden zum Teil als Werbungskosten (§ 9 Einkommensteuergesetz, EStG) bezeichnet, bei eher als unternehmerisch zu bezeichnenden Einkünften (Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb oder freiberuflicher Selbstständigkeit) als Betriebsausgaben (§ 4 Abs. 4 EStG).

Das Einkommensteuergesetz differenziert in § 2 Abs. 1 Satz 1 EStG insgesamt sieben verschiedene Einkunftsarten:

- neben den Gewinneinkunftsarten der Land- und Forstwirtschaft, des Gewerbebetriebs und der selbständigen Arbeit
- die vier Überschusseinkünfte, also: Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit, aus Kapitalvermögen, aus Vermietung und Verpachtung und die
- sonstigen Einkünfte, hierbei insbesondere solche aus Altersrenten.

⁵ Kindergeld wird gemäß § 31 EStG als Steuervergütung monatlich vorab ausgezahlt. Soweit die steuerliche Entlastung aufgrund der Kinderfreibeträge geringer ist, ist es als Sozialleistung anzusehen.

Alle sieben Einkunftsarten, soweit sie vorliegen, werden addiert und ergeben die „Summe der Einkünfte“ (§ 2 Abs. 3 EStG). Die einzelnen Einkünfte wie auch die Summe der Einkünfte können positiv wie negativ sein.

Von dieser Summe der Einkünfte werden bestimmte Entlastungsbeträge und insbesondere die im Gesetz genannten Lebensführungskosten zum Abzug zugelassen. Bezeichnet werden diese Aufwendungen als Sonderausgaben bzw. in bestimmten, vom Grundsatz her als Härten anzusehenden Fällen (etwa Krankheit oder Scheidung), als außergewöhnliche Belastungen. Es ergibt sich deshalb für die Ermittlung der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer das folgende Grundschemata:

Sieben Einkunftsarten
= Summe der Einkünfte
(– Entlastungsbeträge
= Gesamtbetrag der Einkünfte)
– Sonderausgaben
– außergewöhnliche Belastungen
= Einkommen
(– Kinderfreibeträge
= zu versteuerndes Einkommen)

Kinderfreibeträge werden im Rahmen dieser Berechnung nur dann berücksichtigt, wenn die steuerliche Entlastung hieraus höher ist als das bereits im Laufe des Kalenderjahres ausgezahlte Kindergeld⁵.

Erhebung der Einkommensteuer

Die Einkommensteuer wird für jedes Kalenderjahr nach dessen Ablauf durch eine Veranlagung vom Finanzamt berechnet. Der jeweils geltende Steuertarif ist in § 32a EStG festgelegt. Im Rahmen der Berechnung der festzu-

setzenden Einkommensteuer wird ein Grundfreibetrag, seit dem 1.1.2010 in Höhe von 8.004 Euro, bei verheirateten und zusammen veranlagten Ehegatten in Höhe von 16.008 Euro, berücksichtigt. Soweit das zu versteuernde Einkommen diesen Grundfreibetrag nicht übersteigt, ist keine Einkommensteuer festzusetzen. Für jeden übersteigenden Euro, aber auch nur für diesen, ist dann jeweils Einkommensteuer, beginnend bei derzeit 14% festzusetzen. Die Steuersätze steigen progressiv bis 45% an. Dabei ist zu beachten, dass eine Grenzbesteuerung erfolgt, also nicht das gesamte Einkommen mit dem höchsten Steuersatz zu versteuern ist, sondern jedem Euro ein eigener Steuersatz zugrunde gelegt wird. Die Durchschnittsbesteuerung ist deshalb deutlich niedriger als der höchste anzuwendende Grenzsteuersatz. § 32d EStG sieht einen besonderen Steuertarif für Einkünfte aus Kapitalvermögen von 25% (§ 32d Abs. 1 Satz 1 EStG) vor. Diese Steuer ist für diese Art von Einkünften abgeltend, d. h. grundsätzlich sind die Einkünfte nicht in die Summe der Einkünfte einzubeziehen, wenn der Steuerpflichtige dies nicht von sich aus will, weil er eine geringere Grenzsteuerbelastung als 25% hat. § 32d Abs. 4 EStG erlaubt ein entsprechendes Wahlrecht. Die Regelungen dieser sogenannten Abgeltungsteuer gelten seit dem 1.1.2009. Der Abgeltungsteuersatz ist auf die gesamten Einkünfte aus Kapitalvermögen (abzüglich eines Sparerpauschbetrages von derzeit 801 Euro bzw. 1.602 Euro (Ledig/Zusammenveranlagung) anzuwenden.

Ist die Einkommensteuer festgesetzt und damit berechnet worden, sind bereits im Voraus eingezahlte Beträge auf die Einkommensteuer (Einkommensteuervorauszahlungen) gegen zu rechnen. Auch sind bestimmte Steuerermäßigungen im Zusammenhang mit ausländischen Steuern (§§ 34c, 34d EStG), Einkünften aus Land- und Forstwirtschaften (§ 34e EStG), dem früheren Baukindergeld (§ 34f EStG) sowie für Parteispenden (§ 34g EStG), gezahlte

Gewerbesteuern (§ 35 EStG) und seit einiger Zeit auch Aufwendungen für nicht illegal beschäftigte Haushaltshelfer und Handwerker (§ 35a EStG) abzuziehen. In diesen Fällen wird die zu zahlende Einkommensteuer um dort genannte Pauschalen gekürzt. Ebenfalls zu einer Reduzierung der (noch) zu zahlenden Einkommensteuer führen die bereits von Arbeitgebern bzw. Gläubigern wie Kreditinstituten einbehaltenen Quellensteuern, nämlich die einbehaltenen Lohnsteuern und Kapitalertragsteuern. Dies zeigt, dass es sich bei diesen Steuern nicht um eigenständige Steuerarten handelt. Vielmehr sind Lohnsteuern wie auch Kapitalertragsteuern nur besondere Erhebungsformen der vom Steuerpflichtigen für das entsprechende Kalenderjahr zu zah-

lenden Einkommensteuern. Gerade bei der Erhebung der Lohnsteuer wird versucht, mittels der Angaben aus der Lohnsteuerkarte (Steuerklassen, Frei- und Hinzurechnungsbeträge, bereits in den Lohnsteuertabellen berücksichtigte Pauschalen) eine möglichst treffsichere Besteuerung der Arbeitnehmer zu erreichen, so dass sie vom Grundgedanken der Lohnversteuerung her nicht gezwungen sein sollen, eine Einkommensteuererklärung am Ende des Jahres abgeben zu müssen. Im Einzelnen regelt § 46 EStG in Bezug auf die Arbeitnehmer, warum diese trotzdem noch zu veranlagten sind. Meist handelt es sich hierbei um Fälle, bei denen neben dem Arbeitslohn weitere Einkünfte im Kalenderjahr bezogen worden sind.

Verfassungsrechtliche Grenzen der Steuerfestsetzung im Hinblick auf das Existenzminimum

Das angesprochene Nettoprinzip führt dazu, dass bei der Steuerfestsetzung sowohl im Bereich der Berücksichtigung von Sonderausgaben wie auch im Bereich des Steuertarifs verfassungsrechtliche Grenzen zu beachten sind. Beim Steuertarif gehört dies in Form der Berücksichtigung des Grundfreibetrags in § 32a Abs. 1 EStG und der Kinderfreibeträge in § 32 Abs. 6 Satz 1 EStG be-



Das Existenzminimum einschließlich der Kranken- und Pflegevorsorge wird nicht besteuert

reits zum steuerrechtlichen Allgemeinut, vor allem aufgrund der von Prof. Kirchhof vorbereiteten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 25.9.1992⁶ und vom 10.11.1998⁷. Bei den Sonderausgaben ist die Beachtung der Verfassungsgrenzen jedoch relativ neu. Mit der Entscheidung vom 13.2.2008⁸ hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich festgestellt, dass das Prinzip der Steuerfreiheit des Existenzminimums nicht nur das sächliche

Existenzminimum in Form des Grundfreibetrags schützt, sondern auch Beiträge zu privaten Versicherungen für den Krankheits- und Pflegefall Teil des einkommensteuerrechtlich zu verschonenden Existenzminimums seien. Die Berechnung des insoweit existenznotwendigen Aufwands habe sich an dem vom Sozialhilferecht gewährleisteten Leistungsniveau zu orientieren, das das Existenzminimum quantifiziere und insofern eine angemessene Vergleichsebene sei. Auf diese neuere Entscheidung aus dem Jahr 2008 hat das Bundesverfassungsgericht in der hier zu beachtenden Entscheidung zu Hartz IV ausdrücklich Bezug genommen. Als Folge dieser Entscheidung hat der Bundestag im sogenannten Bürgerentlastungsgesetz die Abziehbarkeit von Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen mit Wirkung ab dem 1.1.2010 neu regeln müssen. Nun-

⁶ 2 BvL 5/91, 2 BvL 8/91, 2 BvL 14/91, BStBl II 1993, 413.

⁷ 2 BvL 42/93 – BStBl II 1999, 174.

⁸ 2 BvL 1/06, NJW 2008, 1868.

mehr sind die Beiträge für eine Basis-Krankenversicherung und für eine Pflegepflichtversicherung unbegrenzt als Sonderausgaben nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 EStG abziehbar. Nicht unbegrenzt abziehbar bleibt der Versicherungsbeitrag, der zum Erhalt des Anspruchs auf Zahlung von Krankengeld nötig ist, sowie die Beiträge für Leistungen über den Basisschutz hinaus, etwa für Chefarztbehandlung und Ein-

bettzimmer. Diese Beitragsanteile werden nämlich vom Gesetzgeber nicht als Teil des Existenzminimums angesehen. Soweit aufgrund der neuen allgemeinen Höchstbeträge (1.900 Euro bei Arbeitnehmern, 2.800 Euro bei Selbständigen; Verdopplung bei Eheleuten, die zusammen veranlagt werden) ein Abzug der Höhe nach noch zur Verfügung steht, ist ein Abzug als Sonderausgabe allerdings denkbar.

träge (§ 32 Abs. 6 Satz 1 EStG) können seit 2002 erwerbsbedingte Kinderbetreuungskosten wie Werbungskosten/Betriebsausgaben bzw. Sonderausgaben¹⁷ geltend gemacht werden. Für den Sonderbedarf volljähriger Kinder, die sich in Berufsausbildung befinden oder auswärtig untergebracht sind, kann außerhalb des Kinderfreibetrags/Kindergeldes ein Freibetrag von jährlich 924 Euro abgezogen werden, der sich allerdings um die eigenen Einkünfte und Bezüge des Kindes, soweit diese 1.848 Euro übersteigen, reduziert (außergewöhnliche Belastungen gemäß § 33a Abs. 2 EStG). Infolge der aus politischen und konjunkturellen Gründen erfolgten Erhöhungen beträgt der Grundfreibetrag seit dem 1.1.2010 8.004 Euro und der sächliche Kinderfreibetrag 4.368 Euro¹⁸. Somit übersteigt der Grundfreibetrag in 2010 das prognostizierte sächliche Existenzminimum um ca. 4,5%. Das prognostizierte sächliche Existenzminimum für Kinder wird um ca. 13% überschritten. Im Fall zusammen veranlagter Ehegatten übersteigt der doppelte Grundfreibetrag in Höhe von 16.008 Euro das von der Bundesregierung im Existenzminimumbericht ermittelte sächliche Existenzminimum für Ehepaare um ca. 23%.

Berechnung des Grundfreibetrags und des Kinderfreibetrags aufgrund des Existenzminimumberichts

Ausgehend von der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 25.9.1992⁹ zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums und ergänzt durch seine Entscheidung vom 10.11.1998¹⁰ zur Berechnung des sächlichen Kinderexistenzminimums wird – bereits seit 1995¹¹ – in der Regel alle zwei Jahre ein Bericht der Bundesregierung über die Höhe des von der Einkommensteuer freizustellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern vorgelegt¹². Aktuell liegt für das Berichtsjahr 2010 der Siebte Existenzminimumsbericht¹³ vor. Aufgrund dieses Berichts ist von einem sächlichen Existenzminimum in Höhe von 7.656 Euro für Alleinstehende und 12.969 Euro für Ehepaare auszugehen. Für Kinder ist es im Jahre 2010 mit 3.864 Euro angegeben worden. Es handelt sich hierbei um Prognosen, die die Bundesregierung ausgehend von der Regelsatzverordnung (Regelsatzverordnung – Verordnung zur Durchführung des § 28 SGB XII) aufgrund der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 ermittelt hat. In typisierter Form werden darüber hinaus die Kosten für die Unterkunft und die Heizkosten ermittelt. Soweit Härten für Bezieher niedriger Erwerbseinkommen bestehen bleiben, wird auf die Möglichkeit des Bezugs von Wohngeld verwiesen. Der Bedarf der Ehegatten wird – wie in § 20 Abs. 3 SGB II vorgesehen – jeweils nur zu 90% ange-

setzt. Rein rechnerisch wird der Bedarf der Kinder wie beim Sozialgeld ohne Rückgriff auf ein empirisches Verfahren pauschal auf 64,44% der Regelleistung des Haushaltsvorstandes begrenzt¹⁴. Es handelt sich dabei um einen gewichteten durchschnittlichen Regelsatz eines Kindes, ausgehend von den altersabhängig unterschiedlichen Prozentsätzen¹⁵. Im Einkommensteuergesetz wird daneben der Betreuungs-, Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf seit 2002 mit weiteren 2.640 Euro¹⁶ berücksichtigt. Neben dem sächlichen Existenzminimum und dem Betreuungs-, Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf in Form der entsprechenden Kinderfreibe-

⁹ 2 BvL 5/91, 2 BvL 8/91, 2 BvL 14/91, BStBl II 1993, 413.

¹⁰ 2 BvL 42/93 – BStBl II 1999, 174.

¹¹ Bundestagsdrucksache (BT-Drs.) 13/1558 und Plenarprotokoll 13/42.

¹² Überblick unter „Grundfreibetrag“ bei Wikipedia mit weiteren Nachweisen.

¹³ BT-Drs. 16/11065.

¹⁴ Vgl. Siebenten Existenzminimumsberichts, BT-Drs 16/11065, S. 4 Übersicht 2.

¹⁵ § 3 Abs. 2 Regelsatzverordnung (RSV): Kinder bis unter 14 Jahre: 60% des Regelsatzes des Haushaltsvorstands; Kinder von 14 bis unter 18 Jahren: 80% des Regelsatzes des Haushaltsvorstands.

¹⁶ § 32 Abs. 6 Satz 1 a.E. EStG; der dort genannte Betrag von 1.320 Euro ab 1.1.2010 ist zu verdoppeln, da es sich um den hälftigen einem Elternteil zustehenden Freibetrag handelt.

¹⁷ Seit 1.1.2006 § 9c EStG: Erwerbstätige mit Kindern unter 14 Jahren oder behinderten Kindern können 2/3 der nachgewiesenen Betreuungskosten von höchstens 6.000 Euro geltend machen; ist ein Ehegatte weder erwerbstätig noch in einer Ausbildung ist dieser Abzug nur in der Zeit nötig, in der das Kind zwischen 3 und 6 Jahren alt ist.

¹⁸ Im Fall des Kinderfreibetrags für das sächliche Existenzminimum für Kinder ist darauf hinzuweisen, dass der in § 32 Abs. 6 Satz 1 EStG genannte Betrag tatsächlich nur den Kinderfreibetrag zu 0,5 darstellt, da jedem Elternteil dieser Kinderfreibetrag zusteht.



Verfassungswidrigkeit ab 2011?

Da das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 9.2.2010¹⁹ zu dem Ergebnis kommt, dass die Herleitung sowohl der Regelleistung wie auch des Sozialgeldes für Kinder nicht verfassungsgerecht erfolgte, steht grundsätzlich auch die Berechnung von Grundfreibetrag und Kinderfreibetrag auf dem Prüfstand – allerdings frühestens ab dem 1.1.2011. Bis zum 31.12.2010 gelten die bisherigen sozialrechtlichen Beträge fort. Sie sind ausdrücklich nicht als evident unzureichend erklärt worden. Die Bundesregierung wird somit im Rahmen des für 2011 abzugebenden achten Existenzminimumberichts die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts aus der Entscheidung vom 9.2.2010 beachten müssen. Ob dies zu einer Erhöhung der Beträge führt, wird man abwarten müssen. Zu beachten ist insoweit aber auch, dass die zuletzt re-

 Die Herleitung der Hartz IV-Regelleistung wie auch des Sozialgeldes für Kinder muss auf eine neue Berechnungsgrundlage gestellt werden

lativ hohen Korrekturen eine weitere Erhöhung nicht zwingend erscheinen lassen. Soweit Sachleistungen anstelle von Geldleistungen im Sozialrecht eingeführt werden sollten, wird man, wie bereits früher erfolgt²⁰, prozentuale Aufschläge bei der Berechnung berücksichtigen müssen. Der Ausbildungsbedarf wird, wie gezeigt, im Einkommensteuerrecht bereits berücksichtigt. Darüber hinaus sind besondere Härten im Rahmen der außergewöhnlichen Belastungen gemäß §§ 33 ff. EStG anzusetzen. Die Problematik der Verfassungswidrigkeit könnte sich allerdings dann ergeben, wenn aufgrund von Preissteigerungen, insbesondere im Bereich der Energiekosten und der Grundnahrungsmittel, und der Erhöhung der Umsatzsteuer (umgangssprachlich: Mehr-

wertsteuer) der Eindruck entsteht, dass die Prognosen aus dem jeweiligen Existenzminimumbericht nicht mehr sachgerecht sind. Das Bundesverfassungsgericht hatte allerdings im Rahmen einer ähnlich gelagerten Diskussion nach Erhöhung des Umsatzsteuersatzes von 16% auf 19% eine entsprechende Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung angenommen²¹. In diesem Beschluss hatte es unter Hinweis auf einen ähnlichen Nichtannahmebeschluss zur Verfassungswidrigkeit der Erhöhung des Umsatzsteuersatzes von 15% auf 16% zum 1.4.1998²² darauf hingewiesen, dass die Erhöhung indirekter Steuern und Abgaben unter verfassungsrechtlichen Aspekten nur möglich sei, wenn die Steuerfreistellung des Existenzminimums bei der Einkommensteuer überprüft werde. Der Bundesfinanzhof hat darüber hinaus in einer jüngeren Entscheidung hinsichtlich der Höhe des Grundfreibetrags für 2005 außerdem auf die grundsätzliche Typisierungskompetenz im steuerlichen Massenverfahren hingewiesen²³. Die Berechnung des Grundfreibetrags für 2005 hatte dieser Senat des Bundesfinanzhofes für verfassungsgemäß erachtet.

Fazit

Steuerrecht und Sozialrecht sind im Hinblick auf die Höhe des steuerfrei-

KURZBIOGRAPHIE

Gregor Nöcker (*1967), Dipl.-Kfm. Dr. iur., Richter beim Finanzgericht Münster; Mitglied der Kolpingsfamilie Ascheberg; Lehrbeauftragter der FH und Uni Osnabrück; im Rahmen der Initiative „Altersvorsorge macht Schule“ Schulung von Multiplikatoren der Deutschen Rentenversicherung in den Grundzügen des Einkommensteuerrechts; Mitarbeiter des HHR-Kommentars zum EStG/KStG und des Kommentars von Bordewin/Brandt; seit 2004 ständiger Mitarbeiter des juris-Praxisreports Steuerrecht.

zu stellenden sächlichen Existenzminimums mit einander verwoben. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9.2.2010²⁴ führt somit auch dazu, dass ab 2011 die entsprechenden steuerlichen Freibeträge auf den Prüfstand stehen. Gelingt dem Gesetzgeber eine Berechnung der Regelsätze entsprechend den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts wird man aber nicht ohne weiteres davon ausgehen können, dass eine Verfassungsmäßigkeit von Grundfreibetrag und Kinderfreibeträgen anzunehmen ist. Zu beachten ist dabei insbesondere, dass der Gesetzgeber eine umfassende Typisierungsbefugnis hat und anscheinend nur dann verfassungswidrig handelt, wenn er die Berechnung nicht sachgerecht begründen kann.

¹⁹ 1 BvL 1/09, 3/09 und 4/09.

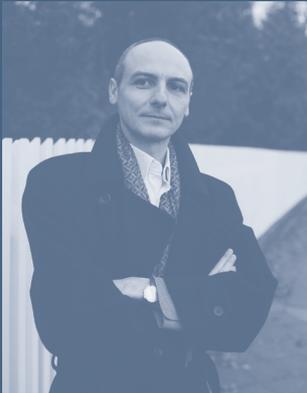
²⁰ Erster Existenzminimumsbericht für 1996, BT-Drs. 13/381.

²¹ BVerfG-Beschluss vom 6.12.2007 – 1 BvR 2129/07, BFH/NV (Sammlung der nicht veröffentlichten Entscheidungen des Bundesfinanzhofs) 2008, Beilage 2, 166.

²² BVerfG-Beschluss vom 1.4.1998 – 1 BvR 2164/98, NJW 1999, 3478.

²³ BFH-Urteil vom 18.11.2009 – X R 34/07, BFH/NV 2010, 306 unter Hinweis auf die einschlägige BVerfG-Rechtsprechung.

²⁴ 1 BvL 1/09, 3/09 und 4/09 – NJW 2010, 505.



„Die Einkommensverteilung korrigieren“

Gespräch mit Giacomo Corneo über Möglichkeiten einer effizienteren und gerechteren Steuerpolitik

In Zeiten erhöhten Finanzbedarfs auf Seiten der Öffentlichen Hand stellen sich die immer gleichen Fragen: Gibt es Spielräume für Steuererhöhungen? Sind zusätzliche Schulden eher vertretbar? Oder gibt es Möglichkeiten der Einsparung an anderer Stelle? Der Berliner Wirtschafts- und Finanzwissenschaftler Giacomo Corneo gibt Antworten, die sich nicht an den oft kurzfristigen parteipolitischen Überlegungen orientieren, sondern an den Kriterien einer langfristigen Effizienz sowie der gruppen- und generationenübergreifenden Steuergerechtigkeit. Ausgangs- und Zielpunkt ist dabei die Sicherung eines zukunftsfähigen Wohlfahrtsstaates.

Amosinternational Herr Professor Corneo, Ihr Forschungsschwerpunkt ist die Ökonomie des Wohlfahrtsstaates. Was verstehen Sie, kurz gesagt, unter einem Wohlfahrtsstaat?

Giacomo Corneo: Der Wohlfahrtsstaat ist ein Gefüge von öffentlichen Institutionen, das letztlich dem Kapitalismus ein menschliches Antlitz verleiht. Die gesellschaftliche Akzeptanz der Marktwirtschaft wurde erst durch die Errungenschaften des Wohlfahrtsstaates erreicht, denn er sorgt für ein deutliches Mehr an Verteilungsgerechtigkeit und er federt die ökonomische Unsicherheit des Markts ab. Für die Gestaltung des Wohlfahrtsstaates sind zwei Aspekte bestimmend: Einerseits der öffentliche Diskurs, der versucht die sozialen Bedürfnisse zu identifizieren und auch die Ressourcen und Instrumente, die das Gemeinwesen zum Einsatz bringen kann, um diese Ziele zu erreichen.

Und andererseits das politische System mit seinen Akteuren und Konflikten, das letztendlich Ergebnisse hervorruft, die in der Regel von den Vorstellungen eines wohlwollenden und allwissenden Planes stark abweichen.

Amosinternational Das ist sehr weit gefasst. Ich hätte zunächst eher an Sozialhilfeleistungen oder das System der Sozialversicherungen gedacht.

Corneo: Das Konzept des Wohlfahrtsstaates umfasst weit mehr als den Sozialstaat im engeren Sinne. Dazu gehört ebenso die Einnahmeseite mit den Steuern und Beiträgen, die zur Finanzierung sozialer Aufgaben notwendig sind. Dazu gehört auch die öffentliche Bereitstellung wichtiger Dienstleistungen wie Schulunterricht, Ausbildung, medizinische Versorgung usw.

Amosinternational Die primäre Funktion von Steuern besteht darin, die dazu notwendigen staatlichen Einnahmen herbeizuführen?

Corneo: Ja, das ist die grundlegende Funktion der Steuern, sie dienen dem Wohlfahrtsstaat als Finanzierungsinstrument. Eine weitere Funktion ist die Korrektur der ungleichen Einkommensverteilung, welche durch den Markt hervorgerufen wird. Der Markt ist gleichsam auf dem sozialen Auge blind, das Gemeinwesen hat dagegen ein vitales Interesse daran, Einkommensdisparitäten zu begrenzen. Darüber hinaus kann man die Besteuerung auch nutzen, um bestimmte Verhaltensweisen hervorzurufen oder zu verstärken. Das geschieht z. B. im Bereich der Ökosteuern, wo es an echten Marktpreisen fehlt; die Steuern können dann eine Lenkungsfunktion übernehmen. Bei der Steuerpolitik geht es also

erstens um die Finanzierung der staatlichen Aufgaben, zweitens um eine Korrektur ungerechter Einkommensverteilung und drittens um bestimmte Lenkungseffekte.

Amosinternational Die Lenkungsfunktion der Steuern scheint mir doch sehr umstritten zu sein, sowohl in der Politik als auch in der Wissenschaft.

Corneo: Das sehe ich anders. Die prinzipielle Eignung der Steuern zur Korrektur von Marktversagen ist weitgehend Konsens. Die unterschiedlichen Meinungen betreffen lediglich die konkrete Praxis, also beispielsweise die Frage, welche Steuerinstrumente in diesem oder jenem Fall tatsächlich geeignet sind, um bestimmte Ergebnisse hervorzurufen. So besteht etwa im Umweltbereich ein prinzipielles Einvernehmen darüber, dass unter Laissez-faire-Bedingungen, also bei Verzicht auf jeglichen staatlichen Eingriff, die Umweltqualität sich suboptimal entwickelt, weil die einzelnen Wirtschaftsobjekte die Umweltressourcen weit über das verträgliche Maß hinaus in Anspruch nehmen würden. Die Meinungen gehen auseinander bei der Effektivität, die einzelnen Maßnahmen zugesprochen wird, um die Umweltqualität zu erhöhen.

Amosinternational Wie sind dann aber politische Akteure einzuordnen, die sich prinzipiell und jederzeit für Steuersenkungen einsetzen, weil sie überall staatliche Verschwendung oder Unvermögen wittern? Der Philosoph Peter Sloterdijk sorgte im vergangenen Jahr sogar für einen kurzen medialen Aufruhr mit dem Vorschlag, langfristig ganz auf Steuern zu verzichten und sie durch freiwillige Wohltätigkeit der entsprechend vermögenden Bürger zu ersetzen. Welche Einschätzung bzw. Fehleinschätzung steckt hinter einer solchen Idee?

Corneo: Das Ersetzen des steuerfinanzierten Transfersystems durch freiwillige Wohltätigkeit kann nicht nur den Transfer-Empfängern, also den Armen

schaden, sondern auch den Reichen. Denn unter Laissez-faire-Bedingungen würden die Reichen selbst finden, dass sie zu wenig für die Armen tun. Zwar würden einzelne Reiche für die Armen spenden. Doch würde sich die Bestimmung der einzelnen Spende nur an dem Nutzen des Spenders orientieren. Der soziale Nutzen der einzelnen Spende ist aber schon deshalb größer als der private Nutzen, weil alle altruistisch geneigten Reichen davon profitieren, wenn es weniger Armut gibt.



Die Effektivität freiwilliger Wohltätigkeit wird von den Wohltätern selbst in der Regel überschätzt

Im Ergebnis sind deshalb die freiwilligen Beiträge der Reichen kleiner, als sich die Reichen selbst das als Gruppe wünschen. Dies ist nichts anderes als ein Beispiel des bekannten Paradoxons, dass individuelle Rationalität zu kollektiver Irrationalität führen kann. Es wundert mich, dass es Philosophen gibt, die es nicht kennen.

Amosinternational Handelt es sich da nicht doch eher um eine pessimistische Vermutung Ihrerseits als um eine Gesetzmäßigkeit sozialen Verhaltens?

Corneo: Der Widerspruch zwischen individueller und kollektiver Rationalität begründet viele staatliche Eingriffe. Beispielsweise bindet man die Fischer an kollektiv festgelegte Fangquoten beim Fischfang. Jeder einzelne Fischer profitiert davon, dass jeder ein Stück seiner Freiheit aufgibt, weil dadurch sein Geschäft nachhaltig wird. So profitieren die reichen Altruisten, wenn jeder von ihnen gezwungen wird, Steuern zu zahlen, mit denen die Armut bekämpft wird.

Amosinternational Gleichwohl scheint doch auch der Steuerstaat als zwangsbewehrte kollektive Instanz nicht gefeit gegen Fehlentscheidungen, gegen Verschwendung oder Missbrauch bei der Verwen-

dung von Steuergeldern. Eine wuchern- de Bürokratie oder teure Kriegseinsätze der Bundeswehr wären bei einer direkteren Verbindung zwischen „Altruisten“ und „Transfer-Empfängern“ wohl nicht so leicht vorstellbar.

Corneo: Man muss zwischen zwei Aspekten unterscheiden. Auf der einen Seite werden die Steuermittel durch die öffentliche Hand eingesetzt und die öffentliche Hand hat eine Vielzahl von Optionen, unter denen sie zu wählen hat. Da ist es unvermeidlich, dass der jeweils gewählte Einsatz von Steuermitteln bei bestimmten Bürgern auf Zustimmung und bei anderen auf Ablehnung stößt. Dass die Bürger unterschiedliche Meinungen dazu haben und äußern, was die beste Entscheidung wäre, ist in einem demokratischen Kollektiv völlig normal. Auf der anderen Seite gibt es ein allgemeines Interesse an der Beseitigung von Verschwendung. Niemand hat prinzipiell etwas dagegen, dass alle Effizienzreserven ausgeschöpft werden. Aufgrund der föderalen Struktur in Deutschland kommt es z.B. zu einer Vervielfachung von Verwaltungen, die in anderen Staaten durch eine zentrale Verwaltung ersetzt sind. Hinzu kommen überflüssige Subventionen und Steuervergünstigungen, Ausgaben für Prestigeobjekte usw. Insofern gibt es sicherlich Verschwendung. Das alles spricht jedoch nicht gegen den Wohlfahrtsstaat. Es spricht für mehr Transparenz, für mehr demokratische Kontrolle durch die Bürger und für einen entsprechenden Verhaltenskodex für Politiker.

Amosinternational Viele, die einen starken Wohlfahrts- bzw. Sozialstaat erhalten wollen, plädieren heute für Steuererhöhungen, um die Einnahmeseite zu verbessern. Andere halten es für unzumutbar, den gut und besser Verdienenden oder gar der breiten Masse über eine Mehrwertsteuererhöhung noch mehr „abzuknöpfen“. Gibt es eigentlich Grenzen des Zumutbaren bei der



Steuerbelastung? Wie kann man sie herausfinden?

Corneo: Zumutbarkeit ist zunächst einmal keine ökonomische Kategorie. Aber vielleicht kommt man einer Antwort auf Ihre Frage näher mit einem Konzept, dass die Auswirkung der Steuersätze auf das Steueraufkommen untersucht. Denn die Steuereinnahmen lassen sich ja nicht immer weiter steigern, indem man die Steuersätze nach oben dreht. Es gibt eine Relation zwischen dem Steueraufkommen und dem Steuersatz, die man in der sogenannten *Laffer-Kurve* ausdrücken kann (benannt nach dem amerikanischen Ökonomen Arthur Laffer). Nehmen wir das Beispiel der Besteuerung von Zigaretten: Wenn man eine Packung mit einer immer höheren Steuer belegt, kommt irgendwann der Punkt, an dem die Zahl der verkauften Zigarettenpackungen so stark zurückgegangen ist, dass der Fiskus weniger einnimmt, als es zuvor bei einem niedrigeren Steuersatz der Fall war. Die Menschen rauchen weniger, besorgen sich die Zigaretten im Ausland oder finden andere Wege. Jedenfalls verkleinert sich irgendwann die Bemessungsgrundlage (die Anzahl der verkauften Zigaretten) so stark, dass die Steuereinnahmen durch Erhöhung des Steuersatzes insgesamt nicht steigen, sondern sinken.

Amosinternational Kann man diesen Zusammenhang auch bei der Einkommensteuer oder z. B. bei der Gewerbesteuer beobachten?

Corneo: Ja, es handelt sich um ein universelles Phänomen, das aber differenziert zu betrachten ist. Denn je nach Steuerobjekt ist die Reaktion der Steuerpflichtigen unterschiedlich. Und in Deutschland existiert in einigen zentralen Bereichen noch ein Spielraum für mehr Steuerprogression und für hö-



In Deutschland gibt es noch einen Spielraum für mehr Steuerprogression

here Steuersätze, bevor dieser Mechanismus greift.

Amosinternational Und die tatsächliche Grenze lässt sich nur durch Versuch und Irrtum herausfinden?

Corneo: Man kann den Spielraum abschätzen, indem man verschiedene Steuersätze und ihre Folgen aus Gegenwart und Vergangenheit vergleicht und indem man Länder mit unterschiedlichen Steuersätzen vergleicht. Durch statistische Verfahren lässt sich diese sogenannte Elastizität oder Reaktionsstärke der Bemessungsgrundlage auf den Steuersatz vorab schätzen. Es existieren Studien, die zeigen, dass es Steuerarten gibt, bei denen die Reaktionsempfindlichkeit relativ groß ist, und andere, bei denen die Reaktion eher gering bleibt oder gar bei null liegt.

Amosinternational Um es einmal konkret zu machen: Wäre es angesichts der auch in der Krise weiter ansteigenden Zahl der Einkommensmillionäre nicht doch vertretbar und für das Steueraufkommen durchaus positiv, den Spitzensteuersatz ganz erheblich anzuheben?

Corneo: Nun, einerseits muss man bei extrem hohen Steuersätzen mit starken Ausweichreaktionen, mit Steueroptimierung und Steuerbetrug und damit mit hohen Vollzugskosten rechnen. Andererseits befinden wir uns heute in einer Situation, in der es noch einen erheblichen Spielraum gibt, bevor diese kritische Zone erreicht wird. Es geht also darum, den optimalen Spitzensteuersatz zu ermitteln und die optimale Einkommensgrenze, ab der dieser Spitzensteuersatz Anwendung finden sollte.

Amosinternational Gibt es da eine Faustregel oder eine Formel?

Corneo: Ja. Durchaus. Bei der Festlegung der Einkommensgrenze, ab der der Spitzensteuersatz zur Anwendung kommen sollte, handelt es sich vor al-

lem um ein Werturteil, es muss also politisch entschieden werden. Dabei geht es um die Frage, ab welchem individuellen Einkommensniveau sich das Gemeinwesen nicht mehr für geringfügige Änderungen interessiert. Ob Millionäre eine einprozentige Verringerung ihres verfügbaren Einkommens hinnehmen müssen, das berührt das Gemeinwesen nicht. Bei Menschen, die ein Einkommen von weniger als einhundert Tausend Euro haben, könnte sich das Gemeinwesen schon dafür interessieren, ob sie einen Prozentpunkt mehr oder weniger zur Verfügung haben. Die Einkommensgrenze für den Spitzensteuersatz sollte beim niedrigsten Einkommensniveau liegen, bei dem das Gemeinwesen keinen Wert auf einen Einkommenszuwachs legt.

Der optimale Spitzensteuersatz hängt dagegen im Wesentlichen von zwei ökonomischen Parametern ab: einerseits von der Reaktionsstärke der Steuerpflichtigen auf Änderungen des Steuersatzes, die man durch die angesprochenen statistischen Methoden ermitteln kann, und andererseits von der Konzentration der Markteinkommen, die ebenfalls gemessen werden kann. Mithilfe dieser beiden Größen kann man eine einfache mathematische Formel berechnen, aus der sich der optimale Spitzensteuersatz ergibt.

Amosinternational Und wie lässt sich die Einkommenskonzentration messen?

Corneo: Entscheidend ist der sogenannte Pareto-Parameter (benannt nach dem italienischen Ökonomen und Soziologen Vilfredo Pareto), der davon abhängt, wie groß das durchschnittliche Einkommen aller Individuen ist, die mehr als ein bestimmtes Einkommen erzielen. Nehmen wir z. B. die Einkommensgrenze von fünfhundert Tausend Euro im Jahr: Wenn das Durchschnittseinkommen aller Individuen, die mehr als fünfhunderttausend Euro verdienen, z. B. eine Million beträgt, beträgt das Verhältnis der beiden zwei. Wenn das Durchschnittsein-

kommen anstatt einer zwei Millionen beträgt, erhöht sich das Verhältnis auf vier und dies deutet auf eine größere Einkommenskonzentration hin.

Amosinternational Lässt sich aus diesen Daten denn bereits etwas ableiten zu der Frage, welcher Spitzensteuersatz in Deutschland angemessen wäre?

Corneo: Eine abgeschlossene Studie dazu existiert noch nicht. Gleichwohl haben wir erste Berechnungen durchgeführt. Sie suggerieren, dass der optimale Spitzensteuersatz, der zurzeit ab einem Jahreseinkommen von zweihundertfünfzig Tausend Euro erhoben wird, etwas über fünfzig Prozent liegt.

Amosinternational Das scheint die Politik anders zu sehen. Oder ist ein Spitzensteuersatz über fünfzig Prozent in Deutschland nun mal nicht durchzusetzen?

Corneo: Warum sollte das politisch nicht durchsetzbar sein? Wir hatten sehr lange Zeit einen Spitzensteuersatz von dreiundfünfzig Prozent in Deutschland. Jetzt haben wir zweiundvierzig Prozent plus die drei Prozent Reichensteuer. Unter Helmut Kohl lag der Spitzensteuersatz bei dreiundfünfzig Prozent und vorher bei sechsund-

 Der Spitzensteuersatz sollte in Deutschland zwischen fünfzig und fünfundsiebzehn Prozent liegen

fünfzig. In Amerika z. B. lag der Spitzensteuersatz von Roosevelt bis Reagan niemals unter fünfzig Prozent. In den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg bis 1963 lag er sogar bei etwa neunzig Prozent.

In Deutschland halte ich einen Spitzensteuersatz inklusiv Solidaritätszuschlag von über fünfundsiebzehn Prozent nicht für sinnvoll. Wichtig ist dabei, dass der Spitzensteuersatz erst bei sehr hohen Einkommen greift und nicht wie heute bereits bei einem etwas hö-

heren Mittelschichtsniveau. Problematisch wird es, wenn viele hoch produktive Menschen einem so hohen Steuersatz unterliegen, für die es noch reale Folgen hat, wenn Sie durch höhere Besteuerung weniger an verfügbarem Einkommen haben.

Amosinternational Untersuchungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) belegen, dass Deutschland vor allem bei der Besteuerung von Vermögen und Kapitalerträgen weit hinter vergleichbaren EU-Ländern und im Ganzen auch hinter den USA zurückliegen. Gibt es dafür vernünftige Gründe? Oder gäbe es in diesem Bereich entsprechende Spielräume für Steuererhöhungen, um die dringend benötigte Steigerung der staatlichen Steuereinnahmen zu erreichen?

Corneo: Die Zurückhaltung bei der Besteuerung von Vermögen betrifft zunächst einmal die Grundsteuer. In anderen Ländern ist diese Steuer ein zentraler Bestandteil der Gemeindefinanzierung, in Deutschland ist das bisher nicht der Fall. Ein zentrales Problem ist dabei, dass die Einheitswerte, die die Bemessungsgrundlage der Steuer bilden, völlig veraltet sind. Es ist dringend, die Grundstücke nach ihren geschätzten Verkehrswerten neu zu bewerten. Handlungsbedarf existiert auch im Bereich der Erbschaftssteuer. Das Problem liegt hier vor allem darin, dass das Betriebsvermögen und die selbst genutzten Immobilien faktisch freigestellt worden sind von der Erbschaftssteuer. Aufgrund der sehr ungleichen Verteilung der Privatvermögen ist eine effektive Besteuerung im Rahmen der Erbschaftssteuer schon aus Gründen der Verteilungsgerechtigkeit wünschenswert. Aber auch aus fiskalischer Sicht wäre sie willkommen. Betriebsvermögen sollten wie alle anderen Vermögensarten besteuert werden, und auch die selbst genutzten Immobilien sollten eine weniger großzügige Behandlung erfahren. Der dritte Bereich, in dem wir ebenfalls zurück liegen im Vergleich zu anderen Ländern,

ist die Besteuerung der Finanzmarkttransaktionen. Selbstverständlich wäre es am besten, die Besteuerung dieser Transaktionen auf europäischer Ebene zu regeln, wenn das aber nicht möglich ist, dann sollte wenigstens eine Börsenumsatzsteuer auf deutscher Ebene eingeführt werden.

Amosinternational In welcher Größenordnung könnte das gesamte Steueraufkommen durch steuerpolitische Entscheidungen in diesen drei Bereichen gesteigert werden? Sind da tatsächlich so umfangreiche Mehreinnahmen zu erwarten, dass die öffentlichen Haushalte merklich entlastet würden?

Corneo: Gewiss könnte mit einem zusätzlichen Steueraufkommen im zweistelligen Milliardenbereich gerechnet werden. Wenn alle drei Steuern im angedeuteten Sinne reformiert bzw. eingeführt werden, werden sie einen ganz beträchtlichen Beitrag zur Sanierung der öffentlichen Haushalte leisten.

Amosinternational Wie beurteilen Sie denn die Chancen, dass es tatsächlich zu entsprechenden politischen Entscheidungen kommt?

Corneo: Im Moment gibt es noch nicht viel Bewegung. Ich glaube aber, dass insbesondere die Reform der Erbschaftssteuer letztlich große Chancen hat, weil wir uns in einer Situation befinden, in der die Vermögen der Privathaushalte seit zwanzig Jahren und auch weiterhin rascher als das Einkommen zunehmen. Wir beobachten ferner eine zunehmende Konzentration der privaten Vermögen. Wenn man eine

 Da es eine zunehmende Konzentration der privaten Vermögen gibt, benötigen wir dringend eine Reform der Erbschaftssteuer

persönliche Vermögenssteuer gleichwohl nicht einführen will, wofür es vielleicht vertretbare Gründe gibt, dann

muss man an einer anderen Stelle ansetzen. Auf lange Sicht lässt sich durch eine Besteuerung der Erbschaften das gleiche Ergebnis erzielen wie bei der Vermögenswertsteuer. Die Erbschaftsteuer verursacht zudem weit geringere Vollzugskosten und sie ruft nicht so starke Ausweichreaktionen hervor.

Amosinternational Sie sprachen gerade von der zunehmenden Ungleichverteilung der privaten Vermögen. Können Sie uns konkrete Zahlen nennen?

Corneo: Das DIW untersucht die Vermögensverteilung anhand von Mikrodaten. Nach ihrer letzten Studie besitzen die vermögendsten zehn Prozent der Bevölkerung einen Anteil am Gesamtvermögen von mehr als sechzig Prozent. Die obersten ein Prozent besitzen knapp ein Viertel des Gesamtvermögens.

Amosinternational Bei Diskussionen um eine höhere Besteuerung von Vermögen und Vermögenserträgen ist immer sehr schnell von der Gefahr der Kapitalflucht die Rede. Was ist dran an dem Bild vom scheuen Reh, das man nicht verjagen darf durch Steuern und Abgaben, sondern locken muss – u. a. durch Steuererleichterungen?

Corneo: Bei der Erbschaftsteuer sind nur geringe Ausweichreaktionen zu erwarten, da man mit dem Betrieb auswandern müsste, um nicht besteuert zu werden, und auch die Erben müssten auswandern, um der Steuer zu entgehen. Doch nicht nur das, die Erbschaftsteuer hat eine positive Anreizwirkung: Je größer die Nettoerbschaft, die jemand erhält, desto geringer der Anreiz weiter zu arbeiten oder z. B. ein Unternehmen weiterzuführen. Wer eine sehr große Erbschaft erhält, setzt sich eher zur Ruhe, wer nur eine mittelgroße Erbschaft erhält, arbeitet eher weiter. Durch die Besteuerung der Erbschaften kann man also die Leistungsbereitschaft der Bürger sogar erhöhen.

Amosinternational Aktuell werden vor allem Formen der Besteuerung oder der Abgabepflicht diskutiert, die die Banken und andere Finanzinstitutionen an den durch die Finanzmarktkrise verursachten Kosten beteiligen sollen: Bankenabgabe, Finanztransaktionssteuer, Tobin-Steuer. Was genau verbirgt sich hinter diesen Bezeichnungen? Welche Effekte könnten erzielt werden?

Corneo: Die Unterschiede betreffen die Frage, was genau besteuert bzw. mit einer Abgabe belegt werden soll. Bei der Tobin-Steuer (benannt nach dem amerikanischen Wirtschaftswissenschaftler James Tobin), die bereits seit Jahren diskutiert wird, geht es um eine Steuer auf den Handel mit Devisen, z. Teil wird das Konzept auch auf den Rohstoffhandel ausgeweitet. Bei der Börsenumsatzsteuer werden dagegen die an den Börsen gehandelten Wertpapiere besteuert. Am weitesten gefasst ist das Konzept der Finanzmarkttransaktionssteuer, bei dem die Gesamtheit der Transaktionen, die auf den Finanzmärkten stattfinden, belastet werden soll. Die Finanzmarkttransaktion ist besonders attraktiv, weil bei ihr die Steuerbasis, die Bemessungsgrundlage die breiteste ist und damit die Ausweichmöglichkeiten für die Steuerpflichtigen am geringsten sind. Andererseits haben alle diese Steuervorhaben eine Achillesferse: Solange es keine weltweite Besteuerung gibt, haben die Akteure auf dem globalisierten Finanzmarkt die Möglichkeit zu wählen, in welchem Land sie ihre Transaktionen besonders kostengünstig oder kostenlos tätigen können.

Amosinternational Alleingänge könnte sich also ein Land wie Deutschland in diesem Bereich nicht leisten?

Corneo: Es gibt Länder, die das im Alleingang machen, das Vereinigte Königreich hat z. B. eine Börsenumsatzsteuer. Das hat nicht dazu geführt, dass die Finanzindustrie dieses Landes zugrunde gegangen wäre. Alles hängt

von der Höhe des Steuersatzes und von gesetzlichen und politischen Details ab, die sorgfältig zu berücksichtigen sind. Obwohl eine europaweite Regelung zu bevorzugen wäre, ist es für Deutschland durchaus möglich, eine eigenständige Besteuerung der Finanzmarktumsätze einzuführen.

Amosinternational Und worum geht es bei der Bankenabgabe, zu deren Einführung es offenbar bereits einen politischen Konsens gibt? Wie unterscheidet sie sich von der Finanztransaktionssteuer?

Corneo: Noch ist die Bankenabgabe nicht beschlossen. Mir ist auch noch nicht bekannt, wie die Bundesregierung sie sich genau vorstellt. Im Allgemeinen denkt man an eine einmalige Abgabe der Finanzintermediäre, also der Banken und anderer Finanzinstitutionen, die ihre Rechtfertigung darin hätte, diese für die kommenden Jahre an den Kosten für die Rettung der Banken zu beteiligen. Es handelt sich also um eine einmalige Abgabe zu einem ganz bestimmten Zweck, während die Finanzmarkttransaktionssteuer eine auf Dauer angelegte Steuer ist, mit ganz anderen Effekten und anderen Anreizwirkungen auf die Finanzakteure. Mit dieser Steuer ist die Hoffnung verknüpft, dass Transaktionen, die durch kleine Spekulationsgewinne motiviert sind, nicht mehr getätigt werden, weil sie sich nicht mehr lohnen, und dass die Stabilität der Finanzmärkte insgesamt zunimmt. Mit der Bankenabgabe sind dagegen keinerlei Effekte für die Stabilität der Finanzmärkte verbunden.

Amosinternational Welche Bedeutung hat die Besteuerung von Kapitalerträgen und welche könnte sie haben? Liegt Deutschland nicht auch auf diesem Feld im unteren Bereich?

Corneo: Vor wenigen Jahren wurde in Deutschland die so genannte Abgeltungssteuer auf private Kapitalerträge eingeführt. Diese Steuer führt



dazu, dass im Gegensatz zu den normalen Einkommen, die relativ hoch besteuert werden, die Kapitalerträge nur mit fünfundzwanzig Prozent besteuert werden. Das ist natürlich eine große Ungerechtigkeit gegenüber all denjenigen, die wirklich hart arbeiten müssen für ihr Einkommen. Es kann also sein, dass die Arbeitseinkünfte eines Angestellten mit zweiundvierzig Prozent belastet werden, während das gleich hohe oder auch ein weit höheres Einkommen eines Mitbürgers, das ausschließlich durch Spekulationen auf dem Finanzmarkt erzielt wurde, nur mit fünfundzwanzig Prozent besteuert wird. Nicht nur aus Gründen der Gerechtigkeit, sondern auch aus Effizienzgründen besteht hier dringender Handlungsbedarf.

Amosinternational Was wäre Ihrer Meinung nach konkret zu tun?

Corneo: Die politischen Entscheidungsträger sollten die Abgeltungssteuer schleunigst abschaffen und die Kapitaleinkommen wieder in die Berechnung der Einkommensteuer einbeziehen. Als Begleitmaßnahme sollte man das steuerliche Bankgeheimnis



Die Abgeltungssteuer sollt schleunigst abgeschafft werden

abschaffen und wie in den meisten anderen Ländern eine generelle Mitteilungspflicht für die Finanzintermediäre einführen. Alle Finanzinstitutionen, die die Finanzvermögen von Privatpersonen verwalten, müssen verpflichtet werden, deren Kapitalerträge automatisch an die Finanzämter zu melden. Bei den Lohneinkommen gibt es ja auch eine automatische Meldung durch die Arbeitgeber. Deutschland ist übrigens das einzige Land in der Gruppe der G-7 Staaten, in dem es keine automatischen Mitteilungen der Banken gibt.

Amosinternational Ein zentrales Motiv für all diese Überlegungen ist die Frage,

wie sich angesichts der Krise der öffentlichen Haushalte ein höheres Steueraufkommen erzielen lässt, ohne grundlegende Gerechtigkeitsregeln und Gleichheitsgrundsätze zu verletzen. Eine zunehmend umstrittene Alternative zur Beschaffung der von den öffentlichen Händen benötigten Finanzmittel ist Kreditaufnahme und die Erhöhung des staatlichen Schuldenstandes. Ist diese Möglichkeit auch weiterhin vertretbar? Oder haben die Kritiker Recht, die jede Schuldenerhöhung ablehnen, da die kommenden Generationen nicht weiter durch langfristige Schulden belastet werden dürften?

Corneo: Ob es sinnvoll ist, Schulden zu machen, hängt zunächst von der Maßnahme ab, die damit finanziert werden soll. Es ist nicht gleichgültig, ob man durch Verschuldung einen Krieg finanzieren oder mehr Kitas bauen will. Grundsätzlich ist ferner bei der Verschuldung ein logischer Zusammenhang zu beachten: Für jeden Schuldner muss es einen Gläubiger geben. Mit Blick auf das ganze System geht also mit der Verschuldung keine Belastung einher. Wenn wir uns Deutschland einmal als geschlossene Volkswirtschaft denken, dann müsste es für jeden Euro öffentlicher Verschuldung einen Bürger im Land geben, der einen Euro Forderung an den Staat hat, so dass es Netto keine Belastung geben könnte. Da wir es in Wirklichkeit mit mehreren Staaten zu tun haben, stellt sich die Sache etwas anders dar: Aus nationaler Sicht hängt die Belastung von dem Schuldenstand gegenüber dem Ausland ab. Deutschland hat aber Netto-Forderungen an das Ausland und zwar in Höhe von fast 900 Milliarden Euro. Also wird Deutschland in Zukunft von dem gegenwärtigen Gesamtbestand an Schulden und Forderungen profitieren. Aus deutscher Sicht ist der derzeitige Bestand an Schulden und Forderungen zweifellos ein Grund zur Freude und zum Optimismus, weil auf sehr lange Zeit weit mehr hereinkommen wird, als nach draußen gegeben werden muss.

Amosinternational Muss man da nicht doch differenzieren zwischen – vereinfacht gesagt – den Reichen, die hohe Forderungen im Ausland und auch an den eigenen Staat haben einerseits, und den relativ Armen oder Normalverdienern andererseits, deren Kinder und Kindeskindern über Generationen hinweg zahlen müssen, um den öffentlichen Schuldenberg abzutragen oder nicht weiter wachsen zu lassen?

Corneo: Gewiss besteht Ungleichheit. Aber die Auswirkung auf die Ungleichheit von mehr oder weniger Neuverschuldung durch den Staat lässt sich kaum erfassen. Um da fundierte Aussagen machen zu können, muss man u. a. auch die Effekte der Verschuldung auf die Marktzinsen bestimmen und mitberücksichtigen, welche Art von Maßnahmen durch die Verschuldung finanziert werden. Wir können aus wissenschaftlicher Sicht nur sagen, dass die Verschuldung auch Umverteilungseffekte nach sich zieht. Diese Effekte sind jedoch extrem schwer zu präzisieren. Im Allgemeinen ist die Verschuldung untauglich als Instrument für eine zielgenaue Verteilungspolitik.

Amosinternational Um die gegenwärtige Entwicklung einmal gedanklich in die Zukunft hinein fortzuschreiben: Die Spielräume zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben werden doch ganz offensichtlich immer enger, je größer der Anteil der jährlich aufgestellten öffentlichen Haushalte ist, der für die Schuldenzinsen aufgebracht werden muss. Wird das auf Dauer nicht in eine Sackgasse führen, die den Sozialstaat irgendwann an sein Ende führt?

Corneo: So einfach lässt sich die Entwicklung nicht realistisch beschreiben. Die Ökonomen haben eine Reihe von Regeln aufgestellt, die sinnvoll sind, um die öffentliche Verschuldung langfristig zu managen. So sollte die Schuldenstandsquote, das heißt das Verhältnis der Schulden zum Bruttoinlandsprodukt (BIP), langfristig konstant gehalten werden. Dass gelingt, wenn der Staat im Schnitt einen so ge-



nannten Primärüberschuss erzielt. Die Primärausgaben (die staatlichen Ausgaben ohne Zinszahlungen) müssen unter den Primäreinnahmen bleiben. Hingegen erfordert die Konstanz der Schuldenstandsquote nicht, dass das Defizit auf null heruntergefahren wird.

Amosinternational Unter diesen Bedingungen würde auch bei wachsenden Schulden die Belastung durch Zinszahlungen nicht steigen?

Corneo: So ist es. Die relative Belastung steigt nicht, weil die Relation zwischen den gesamten öffentlichen Schulden und dem Bruttoinlandsprodukt, das ist sozusagen die Wirtschaftskraft der Nation, über die Zeit hinweg etwa gleich bleibt. In den Maastrichter Verträgen steht, dass die



Wachsende Schulden führen nicht zu einer zusätzlichen Belastung, wenn die Jahreswirtschaftsleistung entsprechend wächst

nationale Schuldenstandsquote sechzig Prozent nicht überschreiten dürfe. Wir liegen zurzeit etwas darüber. Wenn wir nun unterstellen, wir wollten die Schuldenstandsquote zukünftig bei achtzig Prozent konstant halten, und wenn gleichzeitig der Unterschied zwischen Zinssatz und der Wachstumsrate ein Prozent beträgt (z. B. Zinssatz drei Prozent, Wachstumsrate zwei Prozent), dann ist ein Prozent von achtzig Prozent 0,8 Prozent und wir brauchen also einen Primärüberschuss in Höhe von 0,8 Prozent, um die Schuldenstandsquote zu stabilisieren. Eine andere wichtige Regel lautet, dass Maßnahmen zur Konsolidierung des Staatshaushaltes immer prozyklisch erfolgen sollten. D. h. der Staat sollte in Boomjahren den Primärüberschuss erhöhen, z. B. durch Sparmaßnahmen, während er in Rezessionsjahren keine restriktive Finanzpolitik betreiben sollte.

Amosinternational Wie beurteilen Sie denn auf dem Hintergrund dieser Überlegungen die aktuellen Konsolidierungsmaßnahmen der Bundesregierung, die ja in erster Linie auf Sparmaßnahmen und weitere Schulden setzt, auf Steuererhöhungen dagegen verzichtet?

Corneo: Ich halte den Konsolidierungsplan nicht für überzeugend, und zwar aus drei Gründen: Erstens führt er langfristig zu einer zu starken Verringerung des Schuldenstandes. Wenn man den jetzt beabsichtigten Weg der radikalen Schuldenbremse geht, verringert man den Schuldenstand im Vergleich zum BIP so stark, dass die Nachfrage der Privathaushalte nach sicheren Finanzanlagen unter Umständen nicht mehr befriedigt werden kann. Zweitens ist der Plan nicht angepasst an die konjunkturelle Entwicklung, er ist nicht konjunkturgerecht. Drittens sind die Maßnahmen bedenklich, weil nicht auf die Kompatibilität mit einer kohärenten internationalen Strategie geachtet wurde. Länder, die wie Deutschland einen hohen Exportüberschuss haben und gleichzeitig Netto-Förderungen an das Ausland zahlen, bewirken durch eine ausgeprägte Sparpolitik zunächst eine deutliche Verringerung der Nachfrage nach ausländischen Gütern. Dadurch wird es den anderen Ländern schwer gemacht, ihre eigenen Leistungsbilanzdefizite oder ihre eigene Exportschwäche zu korrigieren. Da fehlt es an einer Abstimmung auf internationaler Ebene. Allerdings teile ich auch nicht die Meinung, dass der Staat jetzt viel mehr ausgeben sollte. Da die Konjunktur sich schon wieder aufwärts bewegt und alle Anzeichen für eine weitere konjunkturelle Erholung sprechen, halte ich eine vorsichtige Haushaltspolitik grundsätzlich für richtig.

Amosinternational Ist die Entscheidung über mögliche Höchstgrenzen bei der Verschuldung nicht ohnehin stark eingeschränkt durch die im Maastrichter Vertrag festgelegten Kriterien einer maximalen jährlichen Neuverschuldung von drei

Prozent und einer Gesamtschuldengrenze von sechzig Prozent der Jahreswirtschaftsleistung eines Landes?

Corneo: Die EU-Regeln wurden schon so oft durchbrochen, nicht zuletzt durch das Land, das sie unbedingt einführen wollte, nämlich Deutschland. Maßgeblich für die deutsche Finanzpolitik ist aber heute nicht mehr der Wachstums- und Stabilitätspakt von Maastricht, sondern die in Deutschland eingeführte Schuldenbremse. Diese ist wesentlich restriktiver als die Maastrichter Kriterien, und sie dient aktuell zur Begründung des Konsolidierungsplans durch die Bundesregierung.

Amosinternational Das deutsche Schuldenkonto könnte noch einmal erheblich belastet werden durch den zugesagten Beitrag zur Rettung des griechischen Staates vor der Insolvenz. Wäre es da nicht besser gewesen, notfalls auch den Weg in die Zahlungsunfähigkeit zuzulassen und damit ggf. die Gläubigerbanken zu belasten, statt die Steuerzahler der andern EU-Länder zur Kasse zu bitten oder allenthalben die Sozialhaushalte zu kürzen?

Corneo: Ich glaube, dass Griechenland sich in einer solchen Situation als selbständiger Staat an den internationalen Währungsfond hätte wenden sollen. Es steht zur Entscheidung eines jeden Staates, ob er angesichts einer Überschuldung den Zinsendienst und die Tilgung der eigenen Schulden aufkündigt und damit faktisch in die Insolvenz geht, oder ob sich das Schuldnerland und die Gläubigerbanken mit Hilfe des internationalen Währungsfonds auf ein Abkommen einigen, bei dem es in der Regel zu einer starken Verringerung der Forderungen an das Land kommt, so dass die Kreditgeber eben auch Verluste hinnehmen müssen. Leider wurde dieser Weg nicht eingeschlagen, ich glaube aus politischer Eitelkeit. Die europäischen Politiker möchten nicht eingestehen, dass das, was sie in der Vergangenheit gemacht haben, keine solide Grundlage

hat, und sie befürchten einen starken Imageschaden, wenn der internationale Währungsfond einem EU-Mitgliedsstaat Konditionen diktiert.

Amosinternational Die Kehrseite einer Beteiligung des internationalen Währungsfonds ist doch, das lässt sich in etlichen armen Ländern der sogenannten Dritten Welt beobachten, dass dem jeweiligen Land oft eine einseitige, allein auf Schuldenabbau ausgerichtete Wirtschafts- und Finanzpolitik abverlangt wird.

Corneo: Sicherlich ist es unangenehm, die Vertreter des internationalen Währungsfonds im Finanzministerium sitzen zu haben. Doch weil es so unangenehm ist, gibt es auch einen entsprechenden Anreiz bei den Regierungspolitikern, mit ihren Ressourcen umsichtiger umzugehen. Länder wie Griechenland sind dagegen in der Vergangenheit nicht besonders vorsichtig mit ihrer Finanzen umgegangen. Möglicherweise liegt das auch darin begründet, dass sie ohnehin nicht zu befürchten hatten, dass der internationale Währungsfond ggf. als einziger Hilfe-Partner für die Konsolidierung der Staatsfinanzen in Frage käme.

Amosinternational Noch einmal zurück nach Deutschland: Steuergerechtigkeit und solide Staatsfinanzen hängen nicht nur von den Regeln der Besteuerung ab, sondern auch von der Frage, wie effizient die Steuerverwaltungen arbeiten, oder von der Frage, in welchem Maße gerade die Wohlhabenden die Regeln umgehen oder sich der Besteuerung entziehen können. Wie beurteilen Sie unsere Situation in dieser Hinsicht?

Corneo: Wie in anderen Ländern so gibt es auch in Deutschland das Phänomen des Steuerbetrugs und der Steuerhinterziehung. Dadurch wird das Prinzip der horizontalen Gerechtigkeit grob verletzt. Deutschland befindet sich dadurch die Organisation seiner Steuerverwaltung in einer besonders schlechten Situation: Es gibt sechzehn voneinander unabhängige Steuerverwal-

KURZBIOGRAPHIE

Giacomo Corneo (*1963 in Arona, Italien), studierte Volkswirtschaftslehre an der Universität Bocconi in Mailand und anschließend an der Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales in Paris; 1992 in Rom Promotion in politischer Ökonomie; weitere Promotion im Rahmen des European Doctoral Program in Quantitative Economics über spieltheoretische Modelle des Arbeitsmarktes. Lehrtätigkeit u. a. in Paris, Berkeley und Philadelphia; seit 2004 Professor für VWL/Finanzwissenschaft an der Freien Universität Berlin; Research Fellow bei dem CEPR, London, dem CESifo, München und dem IZA, Bonn; aktueller Forschungsschwerpunkt: die Ökonomie des Wohlfahrtsstaates; jüngste Veröffentlichungen: Nationalism, Cognitive Ability, and Interpersonal Relations, *International Review of Economics* 57 (2010), 119–141; Symbolic values, occupational choice, and economic development (with O. Jeanne), *European Economic Review* 54 (2010), 241–255; A theory of tolerance (with O. Jeanne), *Journal of Public Economics* 93 (2009), 691–702; From bottom to top: The entire income distribution in Germany, 1992–2003 (with S. Bach and V. Steiner), *Review of Income and Wealth* 55 (2009), 303–330; The Riester Scheme and private savings: An empirical analysis based on the German SOEP (with M. Keese and C. Schröder) *Schmollers Jahrbuch* 129 (2009), 321–332; What's the monetary value of distributive justice? (with C. Fong), *Journal of Public Economics* 92 (2008), 289–308.

tungen in den Ländern und dort fehlt der Anreiz, die Steuerfahndung zu verbessern, die Kontrolldichte zu erhöhen, weil die dadurch erreichten Mehreinnahmen im föderalen Systeme weitgehend sozialisiert werden. Aufgrund dessen investieren die einzelnen Bundesländer zu wenig in die Steuerverwaltung. Es mangelt zudem an einer

konsequenten Koordination. Dadurch entstehen große Spielräume für den Steuerbetrug von Unternehmen und vermögenden Individuen. Hier würde es sich anbieten, von den USA, die auch ein Bundesstaat sind, zu lernen und eine einheitliche Bundessteuerverwaltung einzuführen. Die Studie einer großen Unternehmensberatungsgesellschaft kommt zu dem Ergebnis, dass den öffentlichen Haushalten alleine durch diese Reform Netto-Mehreinnahmen in Höhe von elf Milliarden jährlich zugetragen würden. So könnten z.B. sämtliche Kürzungen im Sozialbereich überflüssig gemacht werden und es blieben darüber hinaus Mittel übrig, die man z.B. für sinnvolle Investitionsprojekte ausgeben könnte.

Amosinternational Herr Prof. Corneo, Sie sind in Italien geboren und aufgewachsen: Gibt es auch Dinge, die Deutschland lernen könnte vom italienischen Steuersystem?

Corneo: So manches ist nicht vorbildlich in Italien. Doch im Bereich der Bekämpfung von Steuerhinterziehungen hat die frühere Regierung – vor Berlusconi – mehrere sinnvolle Maßnahmen eingeführt: Vor allem wurden die Kontrollen verbessert, wobei die Möglichkeiten, die die heutigen Informationstechnologien bieten, in großem Umfang genutzt werden. Da könnte Deutschland m.E. wirklich von Italien lernen. Aber selbstverständlich auch von anderen Ländern, die ein weniger verkrampftes Verhältnis zum Schutz der Privatsphäre haben. Unter dem Deckmantel eines übermäßigen Schutzes der Privatsphäre werden nicht nur der Kriminalität, sondern auch den vielfältigen Formen des Steuerbetrugs ganz große Spielräume eingeräumt. Etwas mehr Vertrauen in den Staat wäre da schon gut, um die Möglichkeiten moderner Informationstechnologien viel ausgiebiger nutzen zu können und dadurch die Effektivität der Steuerverwaltung zu erhöhen.

Das Gespräch führte Richard Geisen



Wechsel in der Katholischen Sozialwissenschaftlichen Zentralstelle Neuen Herausforderungen Gestalt geben – Überlegungen zur zukünftigen Arbeit

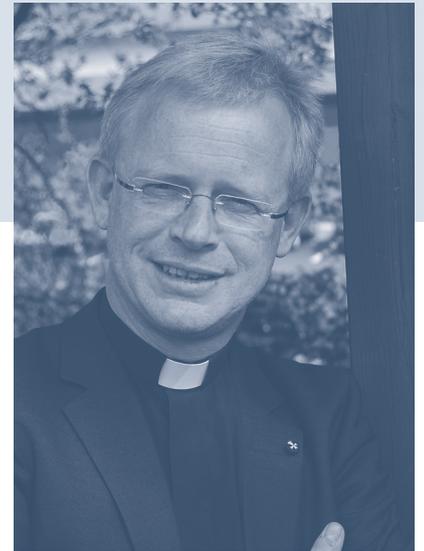
Die Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle (KSZ), die seit dem 12. Februar 1963 besteht, ist eine Einrichtung der Deutschen Bischofskonferenz. Mit der Errichtung der Zentralstelle in Mönchengladbach wurde angeknüpft an die Bedeutung dieser Stadt für den deutschen Sozialkatholizismus. Dies gilt insbesondere für den *Volksverein für das katholische Deutschland*, der von 1890 bis zu seiner Auflösung im Jahre 1933 hier seinen Sitz hatte.

Zum 1. April dieses Jahres wurde ich von der Deutschen Bischofskonferenz zum neuen Direktor der KSZ bestellt. Damit bin ich in der Geschichte der KSZ erst ihr dritter Direktor. Deren erster Leiter, Pater Gustav Gundlach SJ, vormals Professor an der Päpstlichen Universität Gregoriana, verstarb bereits nach wenigen Monaten im Amt unerwartet im Alter von 71 Jahren. Nachfolger in der Leitung der KSZ wurde damals Professor Anton Rauscher SJ, der fast 47 Jahre lang die Geschicke dieser Einrichtung lenkte.

Als jemand, der im Gründungsjahr der KSZ geboren wurde, kann ich allein aus biographischer Perspektive den langen Zeitraum erfassen, in der Professor Rauscher die Leitung der KSZ inne hatte. Genauso wie er habe ich vor meiner Priesterweihe für das Erzbistum Paderborn im Jahre 1988 einen Großteil meiner Studien an der Päpstlichen Universität Gregoriana und im Collegium Germanicum et Hungaricum in Rom absolviert. Nach Lizentiat in Moraltheologie erfolgte 1991 die Promotion bei Prof. Klaus Demmer über „Die Entwicklung des theologischen Naturrechts in der späten Neuscholastik des deutschen Sprachraums“, und schließlich 2003 die Habilitation an der Westfälischen Wilhelms-Universität Müns-

ter mit dem Thema „Liebe und Subjektivität. Das Gelingen des Lebens im Schatten des *amour pur* als Programm theologischer Ethik“. Im Jahr darauf erging der Ruf auf die Professur für Moraltheologie und Christliche Sozialwissenschaften an der Theologischen Fakultät Fulda, seit 2008 bin ich Inhaber des Lehrstuhls für Moraltheologie und Ethik an der Theologischen Fakultät Paderborn. In der Zeit als Direktor des Sozialinstituts Kommende in Dortmund von 1997 bis 2004 konnte ich bereits wichtige Erfahrungen in der Führung einer außeruniversitären Einrichtung sammeln.

Mit der Übernahme der Leitung der KSZ stellt sich nun die Aufgabe, künftige Tätigkeitsschwerpunkte dieser Einrichtung festzulegen. Ein zentraler Aspekt wird hierbei eine stärkere internationale Vernetzung der Aktivitäten der KSZ sein. Es stellt heute nicht nur für die Politik eine Notwendigkeit dar, im Hinblick auf anstehende Probleme die rein nationale Perspektive hinter sich zu lassen und den Blick international auszurichten, sondern auch eine Institution wie die KSZ muss ihre Kompetenz und Stimme verstärkt in internationalen bzw. zumindest in europäischen Gremien einbringen. Konkret bedeutet dies beispielsweise die Vertiefung der Zusammenarbeit mit COMECE, der Kommission der Bischofskonferenzen der Europäischen Gemeinschaft, in Brüssel. So soll bereits im nächsten Jahr die alljährlich in Mönchengladbach stattfindende Sozialethikertagung gemeinsam mit COMECE ausgerichtet werden. Darüber hinaus soll der Kontakt auch zu anderen Institutionen und Einrichtungen der katholischen Sozialethik im europäischen Raum ausgebaut werden so-



Peter Schallenberg

wie der Blick noch stärker als bisher auf Nordamerika gerichtet werden.

Im deutschsprachigen Raum stellt sich vor allem die Aufgabe, die Verbindung der KSZ zur Vereinigung der Sozialethiker zu vertiefen. Auf der Basis bereits stattgefundener Gespräche mit Prof. Dr. Markus Vogt (München), derzeitiger Vorstand der Vereinigung der deutschsprachigen Sozialethiker, wurde vereinbart, künftig als Mitveranstalter der sozialetischen Werkstattgespräche in Berlin aufzutreten. Außerdem soll ab Herbst dieses Jahres von der KSZ ein „Sozialethischer Newsletter“ herausgegeben werden. Mit der Veröffentlichung eines solchen Newsletters wird einem Desiderat innerhalb der deutschsprachigen Sozialethik entsprochen. Inhaltlich soll dieser Newsletter neben einem Überblick über neuere Veröffentlichungen auch wichtige Personalien enthalten. Im Rahmen dieser intensivierten Zusammenarbeit der KSZ mit den deutschen Sozialethikern ist auch die Mitarbeit bei

Herausgabe und Redaktion der Zeitschrift Amosinternational zu sehen.

Das Ziel dieser verschiedenen Kooperationen ist eine stärkere Bündelung der vorhandenen Ressourcen innerhalb der sozialetischen Institutionen und Lehrstühle im deutschsprachigen Raum. Gerade in einer Zeit, in der in der Öffentlichkeit Aufmerksamkeit zur kostbarsten Währung geworden ist, bedarf es dringender denn je dieser gezielten Zusammenarbeit. Abgesichert werden soll diese inhaltliche und strategische Neuausrichtung der KSZ durch einen noch zu errichtenden wissenschaftlichen Beirat.

Insgesamt sollen die Überlegungen zur zukünftigen Arbeit der KSZ notwendige Neuausrichtungen mit den bewährten Tätigkeitsbereichen verbinden. Bewährtes bewahren und sich für neue Herausforderungen öffnen, dieser Leitgedanke – der im Zweiten Vatikanischen Konzil mit dem Ausdruck „aggiornamento“ umschrieben wurde – kann auch über die gegenwärtige Positionsbestimmung der KSZ stehen, einer Phase in der Geschichte dieser Einrichtung, die nicht nur von einem Generationswechsel in der Leitung geprägt ist.

*Peter Schallenberg,
Mönchengladbach/Paderborn*

Umweltethik an der Universität Augsburg

Konzept, Aufbau und Inhalte des neuen Masterstudiengangs

Warum Umweltethik studieren?

Vor dem Hintergrund der ökologischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts befasst sich bereits eine Vielzahl natur- und geisteswissenschaftlicher Disziplinen mit Umweltproblemen und der Suche nach diesbezüglichen konkreten und effektiven Lösungen. Ein normativer Blickwinkel spielt – wenn überhaupt – in den Diskursen und auf den Agenden allenfalls eine untergeordnete Rolle. Will man aber die Legitimität von Maßgaben für umweltbezogenes Handeln bewerten und begründen, so muss gerade die normative Frage immer wieder geklärt werden. Daher ist der Schritt in die Ethik unausweichlich. Genau dieser Aufgabe der normativ angelegten Reflexion und Analyse stellt sich der neue Masterstudiengang Umweltethik, der zum Wintersemester 2010/2011 an der Universität Augsburg unter Federführung der dortigen Professur für Christliche Sozialethik starten wird.

Warum gerade die ethische Perspektive?

Normative Fragen können grundsätzlich unter zwei Gesichtspunkten beantwortet werden: Funktional und ethisch.

- Funktionale Bewertung und Handlungsbegründung kann sich dabei letztlich immer nur auf Eufunktionalität beziehen – also darauf, dass etwas funktioniert anstatt verhindert zu werden. Es fehlt ihr jedoch ein Letztkriterium dafür, welche Funktionen sein sollen und welche nicht.
- Ethische Bewertung und Handlungsbegründung bezieht einen Standpunkt, der dieses Letztkriterium bildet und Eufunktionalität nochmals darauf hin befragen kann, ob sie „wirklich“ gut (*eu* steht im Griechischen für gut) ist. Auch rechtliche Normen lassen sich, wenn man den Dezinismus einer rein positivistischen Position vermeiden will, letztendlich nur mit Rekurs auf die Ethik begründen (ohne dass das Rechtsprinzip mit dem Moralprinzip verwechselt werden muss).

Will man die Legitimität von Maßgaben für umweltbezogenes Handeln bewerten und begründen, so ist daher der Schritt in die Ethik nötig. Deren Kompetenz zu vermitteln ist zentrale Aufgabe des Masterstudiengangs. Weil man

aber Ethik nicht betreiben kann, ohne über Kompetenzen in den Sachfragen zu verfügen, und weil ethische Maßgaben durch rechtliche flankiert werden müssen, wenn sie wirksam sein sollen, ist der Studiengang interdisziplinär angelegt.

Diese Antwort ist zu knapp? Das ist der Grund, weshalb es Umweltethik als Studiengang gibt: Nicht nur ethische Fragen, sondern auch die Fragen nach der Ethik sind anspruchsvoll und bedürfen Zeit zu ihrer Beantwortung.

Ziele des Masterstudiengangs Umweltethik

Ziel des Studiengangs ist es, Studierende multidisziplinär mit den Dimensionen ökologischen Handelns und ökologischer Problemfelder vertraut zu machen und sie zur ethischen Integration fachwissenschaftlicher Zugänge zu befähigen. Der interdisziplinären Anlage entsprechend, sind die vom Masterstudiengang Umweltethik vermittelten Kompetenzen vielfältig. Ihr Fokus jedoch liegt in der Vermittlung normativer Kompetenz, die erforderlich ist, um umweltspezifische Maßgaben und Maßnahmen von ihrer Zieldimension her bewerten und begründen zu können. Dabei vermittelt der Studiengang auch die spezifisch geisteswissenschaftliche Kompetenz, eine Zusammenschau der verschiedenen disziplinspezifischen Fragestellungen und Antworten zu leisten. Erlangt werden soll auf diese Weise eine auf Umweltfragen und ökologische Herausforderungen bezogene generelle fachliche, analytische und strategische Kompetenz. Desweiteren wird eine ethisch-argumentative sowie kommunikative Kompetenz vermittelt, die in besonderer Weise das Profil des Umweltethikers bzw. der Umweltethikerin auszeichnen soll.

Im Einzelnen zielt der Masterstudiengang darauf ab:

- über ein vielseitiges disziplinspezifisches Grund-, Fach- und Reflexionswissen zu verfügen und vertraut zu sein mit den in unterschied-

lichen Fachdisziplinen gegebenen Aufgaben- und Problemfeldern sowie den dazu entwickelten Fragestellungen, Lösungsansätzen und Handlungsstrategien;

- über begründete und begründbare umweltethische Kriterien, Prinzipien und Begriffe zu verfügen und eine bereichsübergreifende, mehrperspektivische Sicht auf Sachverhalte einzunehmen;
- Strategien ökologischen Handelns und ökologieverträglicher Risikobewältigung auf dieser Basis entwickeln sowie umweltgerechte Wege in die gesellschaftliche, insbesondere sozioökonomische Zukunft entwerfen zu können;
- Institutionen oder Unternehmen auf ihre ökologische Ausrichtung und nachhaltige Ressourcennutzung hin analysieren und bei diesen einen Reflexions- und Beratungsprozess auslösen zu können;
- eine ökologisch orientierte Öffentlichkeitsarbeit für Behörden, Institutionen, Unternehmen, internationale und zivilgesellschaftliche Organisationen, im Bildungsbereich, in Parteien, in Kirchen, in den Medien oder in der Verbandsarbeit etc. leisten zu können.

Zum Aufbau des Studiengangs und zur inhaltlichen Charakteristik der Module

Der Masterabschluss stellt einen weiteren berufs- und forschungsqualifizierenden Abschluss durch das Studium der Umweltethik dar, der auf einem ersten berufsqualifizierenden Hochschulabschluss, in der Regel auf den Bachelorgrad, aufbaut. Nach der bestandenen Masterprüfung wird der akademische Grad „Master of Arts (M.A.)“ verliehen.

Der Masterstudiengang Umweltethik umfasst neun Module, aus denen insgesamt 120 Leistungspunkte (ECTS) im Rahmen von mindestens 40 SWS zu erbringen sind. Leistungspunkte können erworben werden durch regelmäßige Anwesenheit in

den Lehrveranstaltungen sowie mittels Klausur, mündliche Prüfung, Referat oder Seminararbeit. Im Einzelnen vereint der Masterstudiengang 3 Pflichtmodule, 4 Wahlpflichtmodule, aus denen 2 gewählt werden können, 1 freies Wahlmodul, dessen Inhalte und Lehrveranstaltungen freigestellt werden können, und 1 M.A.-Abschlussmodul, in dem die Masterarbeit geschrieben werden muss.

Die Pflichtmodule richten sich

- mit dem Ethikmodul M1 auf die Erlangung normativer Begründungs- und Urteilskompetenz,
- mit dem interdisziplinären Modul M2 auf ein übergreifendes Sachverständnis des Verhältnisses von Mensch, Natur und Kultur und
- mit dem Modul M3 auf die Umsetzung normativer Lösungen ökologischer Probleme in Recht und Ökonomie.

Die Wahlpflichtmodule erlauben eine individuelle Schwerpunktsetzung, die interdisziplinäre und disziplinäre Vertiefungen

- in den Naturwissenschaften (M4),
- den Sozialwissenschaften (M5),
- der Theologie (M6) und
- den Erziehungswissenschaften (M7) ermöglichen.

Das freie Modul M8 bietet zudem die Chance, diese Schwerpunkte noch durch selbst gewählte Veranstaltungen zu bereichern oder interdisziplinär zu ergänzen.

Wahlpflichtmodul M1:

Ethik, Umweltethik, materiale Ethik
Strategien für menschliches Umwelthandeln und die konkrete handlungsbezogene Entscheidungsfindung setzen ethische Kompetenz voraus: Umweltbezogene moralische Intuitionen und daraus hervorgehende Ethosformen bedürfen der rationalen Klärung und Begründung. Für einen ethisch tragfähigen Umgang mit ökologischen Problemen bedarf es eines zureichenden ethischen Paradigmas und einsichtiger

Prinzipien. Die Vermittlung entsprechender reflexiver und anwendungsorientierter Kompetenz ist Aufgabe dieses Moduls.

Wahlpflichtmodul M2: Mensch, Natur, Kultur

Menschliches Umwelthandeln steht immer schon im Rahmen eines grundsätzlichen Selbst- und Weltverständnisses, in dem auch die Themen Natur, Kultur, Lebewesen etc. situiert sind. Diesen paradigmatischen Rahmen interdisziplinär aufzuhellen und Grundbegriffe zu klären, ist Aufgabe der Lehrveranstaltungen dieses Moduls.

Wahlpflichtmodul M3: Umwelt, Recht, Ökonomie

Ethik muss in die Realität umgesetzt werden. Umweltgerechtes Handeln vollzieht sich in und durch soziale(n) Systeme(n), die Handlungsmöglichkeiten eröffnen oder ausschließen. Die Zusammenhänge von Handlung und System sowie die systemische Realisierbarkeit und Realisierung der umweltethischen Maßgaben sind hier im Rekurs auf wirtschaftswissenschaftliche Inhalte und Handlungsparadigmen einerseits und rechtliche Rahmenbedingungen andererseits zentrale Themen.

Wahlpflichtmodul M4: Mensch, Raum, Umwelt

Das Verhältnis von Natur und Mensch ist in seiner räumlichen Dimension durch vielgestaltige Prozesse der Naturaneignung durch den Menschen geprägt. Diese Prozesse zu ermitteln und zu analysieren sowie weiterführende und vertiefende Fragestellungen im Kontext der Human- und der Physischen Geographie zu erkunden, stellt die Aufgabe dieses Moduls dar.

Wahlpflichtmodul M5: Soziologie, Politikwissenschaft

Das umweltbezogene Handeln des Menschen realisiert sich gesellschaftlich: Einerseits wirken die systemischen Handlungsformen der Gesellschaft auf



die Natur ein, andererseits ist die Existenz der Gesellschaft auf die sie umgebende Natur angewiesen. Es ergibt sich so ein Wechselverhältnis zwischen menschlichen Soziosystemen und dem Systemfeld der Natur. Die Vergesellschaftung der Natur und die naturhafte Bedingungsstruktur der Gesellschaft ist ein Thema der Soziologie. Gleichzeitig realisiert sich die normative Strukturierung und Regelung des gesellschaftlichen Umgangs mit Natur über das System der Politik. Unterschiedliche politische Systeme und Politikverständnisse entwickeln dabei auch unterschiedliche Gesellschaft-Natur-Verhältnisse.

Wahlpflichtmodul M6: Theologie, Spiritualität

Die kulturelle Positionierung des Naturverhältnisses und der Umgang mit Natur sowie das übergreifende Sinnverständnis menschlichen Handelns in Welt und Geschichte hat zumindest im westlichen Kulturkreis wesentliche Wurzeln im Christentum. Insbesondere fortschrittsorientierte, optimistische Sinndeutungen und ihr Kontrast der pessimistischen, apokalyptischen Sinnszenarien sind ohne diesen Vermittlungsbezug nicht zu verstehen und zu entschlüsseln. Die Kirche, die ein bedeutsamer ökologischer Akteur ist, versteht sich aus diesem übergreifenden, transkategorialen Sinnbezug. Darüber hinaus konstatiert der christliche Glaube wesentliche Elemente eines spirituellen, nicht-instrumentellen Naturbezugs des Menschen, der im Angesicht der systemischen und zweckrationalen Durchorganisation der modernen Gesellschaften westlichen Typs inspirativ für das ökologische Ethos und seine bildungsbezogene Vermittlung sein kann.

Wahlpflichtmodul M7:

Erziehung, Bildung, Psychologie

Neben der ökologischen Ausrichtung von sozialen Strukturen (Politik, Recht, Wirtschaft) bedarf es einer ökologisch orientierten Erziehung und Bildung von verantwortungsbereiten Perso-

nen. Es gilt individuelle und strukturelle Bedingungen von ökologisch relevanten Entscheidungen bei Individuen und Betrieben festzustellen und zu analysieren. Hierbei gilt die Aufmerksamkeit besonders der Differenz von Einstellung und Verhalten, von internen Zielen und externen Wirkungen.

Alleinstellungsmerkmale und Berufsperspektiven

1. Exklusivität: Der Masterstudiengang Umweltethik ist ein in der deutschen Studienlandschaft bisher einzigartiges Studienprogramm, bei dem die Erlangung normativer Kompetenz auf der Basis soliden Fachwissens im Zentrum steht.
2. Individualität: Durch den Studienaufbau mit Wahlpflichtmodulen und einem freien Modul genießen Studierende große Freiheiten, individuelle Interessen in ihrer Studienplanung zu vertiefen.
3. Interdisziplinarität: Ethik kann nicht betrieben werden, ohne über Kompetenzen in den Sachfragen zu verfügen, und weil ethische Maßgaben durch rechtliche flankiert werden müssen, wenn sie wirksam sein sollen, ist der Studiengang interdisziplinär angelegt.

Gerade durch die Exklusivität und Interdisziplinarität des Masterstudiengangs Umweltethik können sich Studierende ein interessantes Berufsprofil schaffen, das sie gegenüber Absolventen in anderen umweltbezogenen Studiengängen auszeichnet. Das Studium qualifiziert beispielsweise zu einer Arbeit ...

- in einem Umweltverband;
- im Bildungsbereich: ökologische Erziehung und Bildung;
- in Unternehmen:
 - in der Unternehmenskommunikation zu ökologischen Fragen als Umweltbeauftragte(r), die/der die Entwicklung umweltverträglicher Strategien begleitet;
 - in der Public Relation und in kommunikativen Prozessen mit

der Öffentlichkeit, um die ökologische Verträglichkeit von Unternehmensstrategien transparent zu machen.

Zulassungsvoraussetzungen und Bewerbung

Voraussetzung für den MA Umweltethik ist ein erster universitärer Abschluss mit Studien- und Prüfungsleistungen in Sozialwissenschaften im Umfang von mindestens 120 Leistungspunkten oder Theologie im Umfang von mindestens 50 Leistungspunkten oder Wirtschaftswissenschaften im Umfang von mindestens 120 Leistungspunkten. Ältere Studienabschlüsse ohne Leistungspunktsystem (Diplom, Magister, Staatsexamen) können anerkannt werden. Die Bewerbungsfrist läuft bis 31. Juli d.J.

Dazu sind folgende Unterlagen einzureichen:

- Zeugnis der Hochschulzugangsberechtigung.
- Nachweis über den Abschluss eines ersten Studiengangs, aus dem die einzelnen Prüfungsleistungen hervorgehen (Zeugnis kann evtl. nachgereicht werden).
- Tabellarischer Lebenslauf.
- Nachweis der Deutschkenntnisse bei ausländischen Absolventinnen und Absolventen.

Weitere Informationen – insbesondere zu den Zulassungsvoraussetzungen und zu den Bewerbungsmodalitäten sind abrufbar unter: <http://www.kthf.uni-augsburg.de/de/studium/studieninformationen/umweltethik>

*Johannes J. Frühbauer (Luzern),
Thomas Hausmanninger (Augsburg)*



Solidarität lernen

Neue Impulse für die politische Bildung

„Wie aber soll in einer demokratischen Gesellschaft Solidarität zur Leitidee sozialer Strukturen werden, wenn die Herzen und Köpfe der Menschen nicht von der Idee der Solidarität erfasst worden sind?“ (Baumgartner 2004, S. 291) Impulse aufzuzeigen, wie solidaritätsfördernde Haltungen und Handlungen initiiert und verstärkt werden, ist das Thema dieses Beitrags. Dabei wird vermutet, dass didaktische Strukturen und Prozesse dazu einen wichtigen Beitrag leisten können.

Die erste Schwierigkeit bei der Beantwortung der Frage stellt sich schon auf der begrifflichen Ebene: Solidarität ist ein vielschichtiger, inflationär gebrauchter Begriff, mit unterschiedlichen Konnotationen, der mit ähnlichen Termini wie Gerechtigkeit, Hilfeleistung, Engagement etc. konvergiert (vgl. Wiswede 2001, S. 323). Ohne die unterschiedlichen Definitionsversuche diskutieren zu wollen, sei hier in Anlehnung an die Sozialzyklika *Sollicitudo rei socialis* Solidarität definiert als die Bereitschaft, sich auf der interpersonalen wie auf der strukturellen Ebene für das Gemeinwohl einzusetzen. Dabei geht es um einen möglichst diskriminierungs- und privilegienarmen Zugang aller Menschen zu den gesell-

schaftlichen Gütern. Es gilt, gegenüber Ausgrenzungsmechanismen und -prozessen Widerstand zu leisten.

Die in den vergangenen Jahren (1999, 2004, 2009) durchgeführten Freiwilligen-Surveys in Deutschland zeigen, so Theodor Damm, Leiter der Stabsstelle Verbandspolitik & Kommunikation des Caritasverbandes für die Diözese Münster, dass in Deutschland allen Unkenrufen der Entsolidarisierung zum Trotz ein hohes Engagementpotenzial vorhanden ist. Gut ein Drittel der hiesigen Bevölkerung ist bürgerschaftlich engagiert, d. h. es handelt zu Gunsten des Wohles anderer. Das hohe Maß an freiwilligem Einsatz ist ein Indikator für ausgeprägte solidarische Verhaltensweisen.

Dieses Indiz korrespondiert mit Beobachtungen, wonach Prinzipien wie „Gerechtigkeit“ und „Solidarität“ in der Bevölkerung hohe Sympathiewerte genießen. Es ist sogar eine Renaissance der Relevanz dieser Werte erkennbar. Offenbar besteht ein verbreitetes Bedürfnis, diesen Werten im eigenen Alltag und in der Gesellschaft mehr Geltung zu verschaffen.

Das bietet Chance für die politische Bildung. Sie kann in ihrer Praxis Lernprozesse der Wertevermittlung initiieren. Unsicherheit besteht bei der Frage, wie sich diese Werte in der Bildungspraxis zielgruppen-

gerecht vermitteln lassen und welche didaktischen Konzeptionen und welche Methoden dazu nützlich und hilfreich sind. Denn für die normativ-gesellschaftsethische Ebene sind ausreichend Wissensbestände vorhanden, um die Begrifflichkeiten, die Plausibilität von Begründungslogiken und den Stellenwert im Gesamtzusammenhang der Gesellschaft zu klären (Lippl 2003, 3). Erheblicher Diskussionsbedarf besteht hinsichtlich der Frage, wie es gelingen kann, Werte wie Gerechtigkeit und Solidarität in Lernarrangements des ethischen Lernens umzusetzen. Es geht hier um die Identifikation didaktischer Konzeptionen, die grundlegende Werteaxiome mit solidaritätsförderlichen Methoden verbinden. Bislang eher wenig beachtet von der katholisch-sozialen Bildung, sind dazu im Kontext von spezifischen sozialen Konfliktfeldern in den letzten Jahrzehnten innovative Lernarrangements und Reflexionskontexte zur Einübung solidarischer Verhaltensweisen entwickelt worden. Diese Konzeptionen verbinden Werteorientierungen mit Gesellschaftsanalysen, Handlungsstrategien und Methoden für die Bildungspraxis. Einige dieser Konzeptionen werden hier exemplarisch, ohne Anspruch auf Vollständigkeit vorgestellt:

- Thérapie Sociale,
- Social Justice Education,

LITERATUR

- Adams, M., Bell, L.-A., Griffith, P. (2007), (Hg.), Teaching for diversity and social justice, A source-book, New York/London 2007, 2. Auflage.
- Baumgartner, A. (2004), Solidarität, in: Heimbach-Steins, M. (Hg.), Christliche Sozialethik. Ein Lehrbuch 1, Pustet, Regensburg, S. 283–292.
- Czollek, C., Weinbach, H. (2007), Lernen in der Begegnung. Theorie und Praxis von Social-Justice-Trainings, IDA-Materialien.
- Lippl, B. (2003), Solidarität aus der Sicht der deutschen Bevölkerung, Ergebnisse der empirisch-sozialwissenschaftlichen Gerechtigkeitsforschung. Arbeitsbericht Nr. 95, Berlin.
- Metz, J. B. et al. (2000), Compassion. Weltprogramm des Christentums, Herder, Freiburg.
- Rojzman, C. (1997), Der Hass, die Angst und die Demokratie. Einführung in eine Sozialtherapie des Rassismus, Verlag AG SPAK, München.
- Rosenberg, M. B. (2009), Gewaltfreie Kommunikation, Junfermann, Paderborn, 8. Auflage.
- Schönberger, B. (2010), Gewaltfreie Kommunikation: der Schlüssel für eine effektive Konfliktlösung?, in: Psychologie heute, Januar 2010, Beltz, Weinheim, S. 38–42.
- Wiswede, G. (2001), Versuch einer Synopse, in: Bierhoff, H. W., Fettenhauer, D. (Hg.), Solidarität. Konflikt, Umwelt und Dritte Welt, Leske und Budrich, Opladen, S. 323–350.

- Gewaltfreie Kommunikation und
- das Compassion-Projekt.

Thérapie Sociale, entwickelt von dem französischen Soziologen und Psychologen Charles Rojzman (siehe Rojzman 1997) ist eine Methodik der Konfliktbearbeitung auf kommunaler Ebene unter Einbeziehung aller wichtigen Akteure, der EinwohnerInnen und der staatlichen und nicht-staatlichen relevanten Organisationen. Sie zielt auf ein gemeinschaftsorientiertes Zusammenleben von Menschen unterschiedlicher Lebensorientierungen im sozialen Nahraum. Im Zentrum steht die Gestaltung eines strukturierten Rahmens, der eine verbindliche Begegnung der kulturell und ethnisch heterogenen Bevölkerungsgruppen und Vertretungen der öffentlichen Einrichtungen ermöglicht. Ausgangspunkt des Dialogs sind virulente Ressentiments und Vorurteile. Diese werden in einem konstruktiven Konfliktlösungsprozess bearbeitet, in dem auch emotionale und irrationale Faktoren aufgegriffen werden, da sie einen wesentlichen Nährboden für Ressentiments bilden. Ziel ist es, akzeptable Lösungen für alle Beteiligten im Sinne einer win-win-Situation zu finden. *Thérapie Sociale* ist ein Aktionsprogramm zur sozialen Kohäsion. Es bearbeitet die interpersonalen Verwerfungen und zielt auf ein solidarisches Miteinander. Angst und Hass sind die eigentlichen Hindernisse auf dem Weg zu einer echten Demokratie, zu einer egalitären Kommunikationsgemeinschaft. Für das gesellschaftliche Zusammenleben ist es wichtig, solche Strategien gegen Exklusionspraxen zu entwickeln, die auch die sozialpsychologische Ebene mit einbeziehen. Eine rein rationale Strategie würde zu kurz greifen, da es die emotionale Ebene nicht berücksichtigt. *Thérapie Sociale* wurde bislang vor allem in der Weiterentwicklung von „problematischen“ Stadtvierteln eingesetzt.

Social Justice Education wurde in den USA (Adams, Bell, Griffith 2007) erarbeitet als didaktische Konzeption

KURZBIOGRAPHIE

Bernhard Eder (*1958), Diplomtheologe, Soziologe M.A., seit 21 Jahren in der Erwachsenenbildung tätig, seit 2003 als Bildungsreferent und Projektleiter bei kifas (KAB-Institut für Fortbildung und angewandte Sozialethik) gemeinnützige GmbH Waldmünchen. Lernprozesse der Solidaritätskompetenz sind dabei ein wichtiges Aufgabengebiet in seiner Funktion als Leiter eines Netz-knotens (Fachgruppe) der AKSB (Arbeitsgemeinschaft katholisch-sozialer Bildungswerke in der Bundesrepublik Deutschland).

des Engagements für eine solidarische Gesellschaft. Sie hegt den Anspruch, Strategien für den Abbau von Exklusionen zu entwickeln. Der zentrale Bezugspunkt von *Social Justice Education* ist die Vision einer Gesellschaft, in der alle Mitglieder an den gesellschaftlichen Ressourcen privilegien- bzw. diskriminierungsfrei partizipieren können. Ziel ist dabei, Benachteiligungen zu überwinden und mehr Anerkennung als Gleichberechtigte zu erreichen. Auf dieser Basis werden sämtliche Mechanismen von Unterdrückungs- und Ausgrenzung, sei es wegen der ethnischen Geschlecht-, Schicht- oder Religionszugehörigkeit, sei es wegen des Alters oder einer Behinderung in der Bildungspraxis analysiert, und es werden Strategien für mehr Gerechtigkeit entwickelt. Dabei spielt die dialogische Methode eine entscheidende Rolle, die in einem wertorientierten (Gleichheit, Anerkennung der Anderen in ihrem Anderssein) gleichberechtigten Kommunikationssetting besteht. Die dialogische Methode ist durch eine „De-Hierarchisierung der Sprechenden und des Gesprochenen gekennzeichnet“ (Czollek/Weinbach 2007, S. 16). Sie „wendet sich gegen Monologe, durch die die Seminarteilnehmenden von der ‚richtigen‘ Haltung überzeugt werden sollen“ (ebd., S. 17). Die gemeinsame von Respekt

und Gleichberechtigung geprägt Auseinandersetzung blockiert einen moralisierenden Gestus und bewirkt eine Enttabuisierung von Stereotypen. Ein strikt dialogisches Kommunikationssetting will exemplarische Erfahrungen des Miteinanders auf gleicher Augenhöhe möglich machen.

Die **Gewaltfreie Kommunikation** konzipiert von dem US-amerikanischen Konfliktmediator Marshall Rosenberg (Rosenberg 2009) in den 60er Jahren des vergangenen Jahrhunderts, ist eine Methodik zur Einübung eines achtsamen empathischen Kommunikationsstils und einer partnerschaftlichen und fairen Konfliktlösungsstrategie. Marshall Rosenberg entwickelte dazu Axiome, Strategien und Methoden für eine gewaltfreie Kommunikation, die in unterschiedlichen gesellschaftlichen (Firmen, Schulen, Gefängnisse) und politischen (Jugoslawien, Israel) Kontexten erfolgreich eingesetzt wurde. Hinter jedem Konflikt stehen unerfüllte Bedürfnisse, wie beispielsweise das Bedürfnis nach Wertschätzung, Respekt, Autonomie und Verständnis. Wird das jeweilige Bedürfnis erkannt, formuliert und vom Gegenüber verstanden, führt das laut Rosenberg zur Deeskalation (Schönberger 2010, S. 38).

Das **Compassion-Projekt** (Metz et al. 2000) ist ein Projekt sozialen Lernens, das bislang vornehmlich im schulischen Kontext eingesetzt wird. Ziel ist die Entwicklung sozialer Haltungen wie Solidarität, Kooperation, Kommunikation und Engagement für Menschen, die, aus welchen Gründen auch immer, auf die Hilfe anderer Menschen angewiesen sind. Zu diesem Zweck gehen die Schülerinnen und Schüler während des Schuljahres jeweils zwei Wochen lang in eine soziale Einrichtung, in Altenheime, Krankenhäuser, Behinderteneinrichtungen, Obdachlosenheime, Kindergärten, Bahnhofsmisionen und ähnliches. Die Lehrerinnen und Lehrer besuchen die Schülerinnen und Schüler am Praktikumsort, halten Kontakt und begleiten die Praktika vorbereitend und reflektierend in ihrem Fachunterricht.

Diese enge Verbindung von Praktikum und Unterricht, Erlebnis und fachspezifisch aufbereiteter Reflexion ist entscheidend für den Compassion-Unterricht. Sie beruht auf der Überzeugung, dass Erlebnisse allein wenig bewirken und nach einiger Zeit schlichtweg verpuffen, wenn sie nicht erinnert, artikuliert, reflektiert, bewertet und eingeordnet werden. Das für die Zielsetzung des Projekts Entscheidende geschieht letzten Endes im Unterricht, der informierend, reflektierend und bewertend auf Erfahrungen in den Praktika vorbereitet und nachträglich darauf eingeht und auf diese Weise dazu beiträgt, dass sich eine reflektierte Haltung im Sozialen bildet. Pädagogischer Kerngedanke der Projektplanung ist also die Überzeugung, dass Sozialpraktika in Verbindung mit Fachunterricht langfristig

zu veränderten Handlungsbereitschaften und Haltungen im Bereich des Sozialen führen können.

Diese Konzeptionen sind nicht in der katholisch-sozialen Bildung entstanden und haben auch nicht den Anspruch, deren Bildungspraxis zu beeinflussen. Dessen unbeschadet sind sie wichtige und wertvolle Inspirationsquellen; dies aus folgenden Gründen:

- Sie verbinden Werteorientierungen mit konkreten didaktischen Prinzipien und Methoden.
- Die Methoden ermöglichen, in der Bildungspraxis exemplarische Lernprozesse von Solidaritätskompetenz zu machen.
- Sie legen, neben der kognitiven Ebene, ein großes Augenmerk auf die emotionale Ebene, die oftmals in der Wertebildung zu kurz kommt.

Diese Themen und Thesen wurden im Rahmen einer Fachtagung mit dem Titel „Neue Impulse, um Solidarität zu lernen“ erörtert, die die Arbeitsgemeinschaft katholisch-sozialer Bildungswerke in der Bundesrepublik Deutschland (AKSB) vom 23. bis zum 24. Februar 2010 in Münster/Westfalen durchführte. Für die katholisch-sozial orientierte politische Bildung bleibt es, so das Fazit dieser Veranstaltung, eine wichtige Aufgabe, Lernprozesse der Solidaritätsförderung zu entwickeln. „Solidarische Handlungsbereitschaft in der Gesellschaft zu fördern, bleibt wichtiges Ziel politischer Bildungsarbeit“, resümiert der AKSB-Geschäftsführer Lothar Harles.

Bernhard Eder, Waldmünchen



Rafael M. Rieger: *Unternehmerisches Handeln von Orden. Sozialethische Orientierungen für korporatives Wirtschaften*, *Forum Sozialethik* 7, Münster: Aschendorff 2010, 368 S., ISBN 978-3-402-10633-4

Der vorliegende Bd. ist die in München angenommene Dissertation des Franziskanerpaters Rafael Manfred Rieger. Ausgangspunkt der Dissertation sind die verschiedenartigen wirtschaftlichen und gemeinnützigen Einrichtungen, die katholische Orden in Deutschland unterhalten und in denen mehr 100 000 Personen beschäftigt sind. Dabei handelt es sich um landwirtschaftliche Großbetriebe, Krankenhäuser etc. sowie vorwiegend in Bayern auch um Klosterbrauereien. Dem Vf. geht es darum, deutlich zu machen, dass die unternehmerische Betätigung von Orden ein eigenes ethisches Untersuchungsfeld ist. Sie ist weder eine Frage, die allein in den Bereich der Individualethik fällt und somit die individuelle Verantwortung einzelner Ordensmitglieder betrifft, noch ein Gebiet, das sich gänzlich der Sozialethik zuordnet, wie dies etwa bei staatlichen und kirchlichen Rahmenordnungen der Fall ist. Vielmehr ist sie eine Frage der „Ethik von Korporationen“. Diese „Mesoebene“ ist bisher in der Christlichen Sozialethik noch nicht in ihrer ganzen Breite theoretisch reflektiert worden.

Um hier für die Christliche Sozialethik einen weiterführenden Beitrag zu leisten, steigt der Vf. tief in die sozialtheoretische und unternehmensethische Debatte ein und untersucht, ob und wie weit korporative Akteure Verantwortung tragen, die über die Verantwortung von Individuen hinausgeht. In diesen Abschnitten setzt sich der Vf. tiefgehend mit maßgeblichen Vertretern der Sozialwissenschaften auseinander und zeigt differenzierte Kenntnisse der unternehmensethischen Debatte. Den „homo oeconomicus“ als Verhaltensmodell lehnt er für seine Fragestellung als ungeeignet ab, da das



ökonomische Vorteilsstreben kaum die primäre Handlungsmotivation von Ordensleuten sein dürfte.

Nach diesen breiten theoretischen Grundlagenüberlegungen wird – ohne großen sozialwissenschaftlichen Theoriebezug – in einer historischen Skizze das wirtschaftliche Handeln von Orden von ihrer Entstehung bis zur Gegenwart nachverfolgt. Da Ordensgeschichte zu meist von Ordensangehörigen geschrieben wurde, schimmert auch bei dem Vf. eine affirmative Sicht durch, während eine kritische Sicht von „unten“, etwa der Leibeigenen oder der von Klöstern gehaltenen Sklaven fehlt. Orden waren im aristotelischen Sinne weitgehend Hauswirtschaften. Auf Sozialexperimente im 19. Jh., wie z. B. das Modell einer „christlichen Fabrik“, die von Ordensleuten initiiert und geleitet wurde, wird nicht eingegangen. Die Initiative dazu ging von dem Schweizer Kapuziner Pater Theodosius Florintini aus und endete mit einem Bankrott.

Vermutlich haben die wirtschaftlichen Aktivitäten einiger Orden erst Mitte des 20. Jahrhunderts in Deutsch-

land eine richtige Einbeziehung in Markt und Wettbewerb erfahren und damit eine unternehmerische Dimension gewonnen. Bis dahin dominierte die Selbstversorgung und der Bezug von Gütern vom Markt; die Belieferung von Märkten hatte nur geringe Bedeutung. Dies ist in der Gegenwart anders geworden, wie der Markterfolg mancher Orden zeigt. Dabei stellen sich auch Fragen der rechtlichen Ausgestaltung dieser Aktivitäten nach staatlichem und nach kirchlichem Recht. Der kanonistisch vorgebildete Verfasser erwähnt hier Fragen der Gemeinnützigkeit, von privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Organisationsformen wirtschaftlicher Betätigung von Orden wie auch Fragen kirchenrechtlicher Beschränkungen des Erwerbsstrebens von Klerikern und Orden.

Dieses unternehmerische Verhalten der Orden bedarf der dreifachen Analyse. Erstens muss es mit den Grundzielen und Intentionen eines Ordens kompatibel sein und darf sich nicht etwa im Sinne wirtschaftlicher Expansion oder im Rahmen ungezügelter Erfolgsstrebens am Markt von den religiösen Zielen verselbständigen. Der Vf. teilt die Orden von ihren Grundintentionen in fünf verschiedene Gruppen plausibel ein, woraus sich Möglichkeiten und Grenzen wirtschaftlicher Betätigung von Orden definieren. Kontemplative Orden (*fuga mundi*) werden eher zur Selbstversorgung neigen, als sich unternehmerisch betätigen. Orden unter dem Leitbild „*ora et labora*“ sind ökonomisch gesehen größere Einrichtungen, die häufig ordensfremde Mitarbeiter für ihre Wirtschaftsunternehmen beschäftigen. Ein dritter Typ von Orden (*privilegium paupertatis*) ist besonders der Armut verpflichtet. Dies steht im Gegensatz zu einer wirtschaftlichen Betätigung. Man lebt vielmehr von den Spenden der Gläubigen und der Seelsorge (Messstipendien etc.). Ein

viertes Modell (*Caritas Christi urget nos*) betrifft caritativ tätige Orden, die auch eigene Einrichtungen (z. B. Krankenhäuser, Altenheime, Schulen) unterhalten. Sie erhalten weder Markterlöse noch Spenden, sondern Zahlungen der Sozialversicherungen oder Zuschüsse der öffentlichen Hand. Ein fünftes Modell (*ambulare in saeculo*) stellt im Gegensatz zum ersten Modell, das einen Rückzug von der Welt verkörpert, ein Leben mitten in der Welt dar. Die Mitglieder dieser Gemeinschaften gehen einem Beruf nach, häufig in abhängiger Beschäftigung. Konkret bedeutet dies, dass der Betrieb einer Brauerei eher mit dem benediktinischen Mönchtum kompatibel ist als mit dem Armutsideal der Franziskaner. Ein zweites Kriterium für die wirtschaftliche Betätigung von Orden ist die Vereinbarkeit mit ethischen Grundsätzen, etwa den Vorstellungen der Soziallehre der Kirche. Anerkannten Grundsätzen der Sozialethik sowie unternehmensethischen Anforderungen müssen auch Ordenseinrichtungen Rechnung tragen. Aus ihrem christlichen Selbstverständnis heraus könnten sie (z. B. in ökologischer Hinsicht) auch Vorreiter sein. Unabdingbar ist aber auch ein drittes Element, nämlich der ökonomische Erfolg. Kein Unternehmen kann dauerhaft Verluste hinnehmen, sondern muss ausreichende Erlöse erzielen, um am Markt bestehen zu können. Dies gilt auch für die wirtschaftliche Betätigung von Orden.

In der breit angelegten Dissertation, die auch einige Wiederholungen kennt, werden aktuelle Konfliktfelder, wie z. B. die Aufgabe von Einrichtungen bei schrumpfender Zahl von Ordensmitgliedern zwar angegeben. Systematisch werden die Konfliktfelder anhand relevanter wirtschaftlicher Betätigungen von Orden aber nicht behandelt. Es werden auch keine Lösungsansätze aufgezeigt.

Dies gilt etwa im Personalbereich, wenn die Konkurrenten von Orden geringere Löhne zahlen. Zur Sicherung seiner wirtschaftlichen Aktivitäten ist das Kolpingwerk der Erzdiözese Paderborn aus dem kirchlichen Arbeitsrecht ausgestiegen, um durch niedrigere Löhne der Konkurrenz standhalten zu können. Können und dürfen dies ordenseigene Einrichtungen tun? Ein zweites zentrales Problem ist die Frage, wie die bisher religiös geprägte Unternehmenskultur gewahrt werden kann, wenn durch den Mangel an Ordensleuten kaum noch einer von ihnen in der regulären Beschäftigung vertreten ist. Dieses Problem wird drittens dann noch verschärft, wenn nicht einmal mehr Führungspositionen von Ordensangehörigen bekleidet werden können. Wenn man das Management ordensfremden Führungskräften überlassen muss, stellen sich Probleme der Kontrolle (Aufsichtsrat), der Wirtschaftsprüfung ein. Dazu hat die Deutsche Bischofskonferenz Empfehlungen herausgegeben, die hier nicht erwähnt wer-

den. Ein viertes Problem besteht in der vollständigen Aufgabe einer Einrichtung durch den jeweiligen Orden. Zumindest viele Schulen und Krankenhäuser wurden bisher von den Diözesen übernommen. Soll ein Orden seine Einrichtungen auch an private, kommerzielle Anbieter abstoßen? Angesichts der Überalterung besteht ein fünftes Problem in der Alterssicherung von Ordensangehörigen. Dazu sind finanzielle Rücklagen geboten. Soll ein Orden, auch aus dem ethischen Ziel einer besseren Absicherung der alten Ordensangehörigen, sich wie ein Investmentfonds, gar wie ein Hedgefonds am Kapitalmarkt bewegen? Hier liegen weiterführende Fragen der Thematik.

Mit seiner Dissertation greift der VfS. ein bisher in der Christlichen Sozialethik bestehendes Desiderat auf, denn Fragen, ob und wie die Soziallehre der Kirche in der Kirche selbst, in ihren Institutionen (Orden) und Funktionen (*Caritas*, Finanzen, Arbeitsverhältnisse) Anwendung findet, wurden bisher noch nicht eingehend untersucht.

Die Arbeit gibt nicht nur den Anstoß zu weiterführenden Forschungsvorhaben einer solchen, auf die Kirche bezogenen Sozialethik. Sie bietet auch konzeptionelle Anregungen für das methodische Vorgehen der Christlichen Sozialethik bei der Analyse von mittleren Akteuren (Verbänden, Vereinen, Unternehmen) zwischen Individuen und Staat.

Joachim Wiemeyer, Bochum





Summaries

Gerhard Kruij, Michael Schramm: Fair Taxation. A Topography of Moral Questions

The article provides a short "topography" of the ethical aspects of fair taxation. The justification of taxes on the whole, the level of created revenue, the various sorts of taxes, the problem of individual tax burden, the criteria of simplicity and transparency as well as the problems of national taxation systems resulting from the process of globalization are dealt with as well.

Hanno Kube: Fair Taxation. The Context of Constitutional Law

In the constitutional laws regarding taxation seminal elements of our ideas of fair taxation come together. The Grundgesetz assumes the principle of public finance by fiscal participation in the economic success of the individual. At the same time, however, it recognizes fiscal law as an infringement and contains it by democratic and constitutional laws. The fiscal state intervenes according to the individual economic performance of the citizen. The performance is covered by a variety of different taxes. The criteria for the individual taxes must be in accordance with the economic potential. The Grundgesetz grants legislators sufficient leeway with regard to the rate of taxation; the same applies to the decision about the height of the overall tax burden. Within this framework legislation is called upon to act consistently. Since fiscal law deals with the administration of so many individuals it must needs simplify, standardize and generalize; constitutional law admits this within certain limits. But not only the law but its enforcement must be grounded on freedom and equality. If enforcement deficits are already founded in the law, the law itself violates the constitution. Structural renewal and simplification is one of the

most important task of today's politics. Fair taxation will in the future only succeed if fiscal law rests on its constitutional foundation, and if it is safe, consistent and transparent in its assessments.

Erich H. Witte und Christina Mölders: Fairness in Income Tax Law. A Business-Psychological Perspective

Taxes are involuntary dues and have a tough job in assessing their fairness on this account. The tendency to evade taxes thereby to avoid painful financial loss collides with the wish to help the needy in a society. The insight that taxes are useful and sensible contrasts the pursuit of maximizing one's own profit. But next to the weighing of individual vs. collective profit the issue of fairness depends on the matter to be dealt with. The fairness of the tax can be measured on the basis of the allocation and the specific height of the tax to be paid or on the basis on which the process of paying taxes relies: the income tax law. This is deemed fair if it respects the various needs and provides equal treatment, and if practical, transparent and understandable. Justice, and with this also fair taxation varies according to focus, standard of comparison and ethical-moral criteria of the individual. The creation of a tax everyone at all times conceives as just and fair is a mere utopia. There are, however, starting points to make taxes and income tax law fairer. A change of thinking is necessary.

Jörg Althammer: Fair taxation for Families. On the Present System and Current Reform Proposals

The German system of family taxation has been controversially discussed for a long time. Specific elements of income taxation such as the tax privilege for married couples or for children are criticized since they do not reflect the changes in society and prove as coun-

ter-productive with regard to allocation. This paper presents the fiscal treatment of marriage and family in German income tax law and analyzes the reform proposals currently under discussion on the basis of the constitutive principles of German tax law.

Gregor Nöcker: Tax Law and Subsistence Level. On the Hartz IV-Sentence of the Constitutional Court

Based on the system of income tax law the paper asks which consequences the so-called Hartz IV-Sentence of the Constitutional Court will have on the taxation of lower incomes. To what extent will the subsistence level be exempt from taxation? Is there a change in the tax exempt amount to be expected from the High-Court revaluation of the computation base? What kind of margins are there left to the legislator for a reorganization conformable to constitutional law?

"Correcting the Distribution of Income". Interview with Giacomo Corneo about the possibilities of a more efficient and fairer tax policy

In times of increasing spending of the public sector always the same questions are being asked: is there a leeway for tax increase? Are additional debts justifiable? Or are there possibilities for savings somewhere else? The Berlin economist Giacomo Corneo presents answers that are not governed by often short-term party-political motives, but answers that are oriented towards the criteria of a long-term efficiency as well as group- and generation-spanning fair taxation. Start and end point in this is the safeguarding of a sustainable welfare state.



Gerhard Kruij et Michael Schramm: La justice fiscale. Une « topographie » des questions morales

L'article donne une « topographie » abrégée des questions éthiques soulevées par la justice fiscale. Il discute la justification des impôts même, le montant des recettes fiscales, les différents types d'impôts, le problème de la charge fiscale individuelle, les critères de la simplicité et de la transparence ainsi que les problèmes provoqués par le processus de mondialisation pour les systèmes fiscaux nationaux.

Hanno Kube: La justice fiscale. dans le cadre du droit constitutionnel

Le droit constitutionnel relatif à l'impôt réunit de façon condensée des éléments importants de nos représentations de la justice fiscale. La Loi fondamentale part du principe favorable à la liberté selon lequel le financement de l'Etat est assuré par sa participation fiscale au succès économique du citoyen. Elle reconnaît en même temps que le droit fiscal est un droit d'intervention; voilà pourquoi elle l'assujettit aux principes de la démocratie et de l'Etat de droit. Conformément aux principes de la liberté et de l'égalité, l'Etat fiscal frappe le citoyen selon sa capacité individuelle et fiscale. Celle-ci est à la base d'une multitude d'impôts différents dont les assiettes doivent être déterminées en tenant compte de critères de justice relatifs à la capacité individuelle. Par-contre, à l'égard des taux d'imposition, la Loi fondamentale laisse au législateur une large marge de manœuvre, tout comme pour la décision sur le montant de la charge fiscale totale. Cependant, dans les limites de cette marge, le législateur doit agir de façon cohérente. Du fait que le droit fiscal requiert une administration de masse, il doit nécessairement simplifier, standardiser, évaluer au forfait, le droit consti-

tutionnel permettant cela dans certaines limites. Ce n'est pas seulement la législation fiscale qui doit être conforme à la liberté et à l'égalité, il en est de même pour son application; Au cas où des déficits d'application relèveraient de la loi même, celle-ci serait anticonstitutionnelle. Le renouvellement structurel et la simplification du droit fiscal comptent aujourd'hui parmi les tâches les plus importantes d'une politique durable. La justice fiscale n'a de chance de se réaliser qu'à condition que le droit fiscal se construise à partir de son fondement constitutionnel et qu'il soit, en même temps, sûr de ses appréciations, consistant et transparent.

Erich H. Witte et Christina Mölders: La justice et la loi de l'impôt sur le revenu. du point de vue de la psychologie économique

Les impôts sont des prélèvements involontaires; rien que pour cela il n'est pas facile de juger s'ils sont justes ou non. La tendance à éviter le paiement d'impôts et par là une perte pécuniaire douloureuse entre en collision avec le désir d'aider les personnes dans une situation sociale précaire. Reconnaître que les impôts sont utiles et bien fondés est en contradiction avec l'intention de vouloir maximiser son profit. Qu'un jugement soit juste ne dépend pas seulement d'une comparaison soignée des avantages individuel et collectif mais également de l'objet à juger. Ce sont la répartition des charges et le montant de l'impôt à payer qui déterminent le sentiment si un impôt est juste ou non. Cependant il ne faut pas oublier la base juridique qui régit la procédure de paiement de l'impôt: la loi de l'impôt sur le revenu. Celle-ci est ressentie comme juste si elle tient compte des besoins différents, assure l'égalité de traitement et qu'en outre, elle est praticable, transparente et compréhensible. L'idée de

justice y comprise la justice fiscale varie selon l'intérêt personnel, l'échelle de comparaison et les critères éthiques et moraux de l'individu. C'est une utopie de vouloir créer un impôt ressenti comme juste par tous et toujours. Il y a pourtant des points de départ pour parvenir à des jugements plus justes en ce qui concerne les impôts et la loi de l'impôt sur le revenu. Une approche différente s'impose.

Jörg Althammer: Une imposition juste des familles. Le système en vigueur et les propositions de réforme actuelles

Le système allemand de l'imposition des familles fait depuis longtemps l'objet de controverses. Des éléments spécifiques de l'imposition sur le revenu comme l'imposition commune avec splitting pour époux et les déductions fiscales pour enfants sont critiqués par ce qu'ils ne correspondent plus au changement des conditions sociales et qu'ils s'avèrent contre-productifs du point de vue d'une politique redistributive. L'article explique la prise-en compte fiscale des couples mariés et des familles dans le droit allemand relatif à l'impôt sur le revenu et analyse, sur la base des principes constitutifs du droit fiscal allemand, les propositions de réforme en discussion.

Gregor Nöcker: Le droit fiscal et le minimum vital. A propos du jugement de la Cour constitutionnelle fédérale sur les récentes réformes sociales (Hartz 4)

Partant de la systématique du droit de l'impôt sur le revenu, l'article examine les conséquences du jugement dit Hartz 4 de la Cour constitutionnelle relatives à l'imposition des revenus bas. A l'avenir, jusqu'à quel montant le minimum vital sera exonéré? Quelles modifications sont à attendre au niveau des montants exemptés d'impôt en raison de l'obligation judiciaire suprême de réviser le mode de calcul? Quelle sera la marge

de manoeuvre du législateur pour une nouvelle réglementation conforme à la Constitution?

« Corriger la distribution des revenus ». Entretien avec Giacomo Corneo sur les possibilités d'une politique fiscale plus efficace et plus juste

A l'époque de besoins financiers accrus des pouvoirs publiques les questions

qui se posent sont toujours les mêmes: Y a-t-il des marges de manoeuvre pour des augmentations d'impôt? Est-ce que des dettes supplémentaires seraient à justifier? Ou encore, y a-t-il des possibilités pour faire des économies ailleurs? Giacomo Corneo, économiste et chercheur en finances à Berlin, donne des réponses qui ne s'orientent pas à des considérations à court terme, relevant de la

politique de parti, mais qui mettent en évidence des critères d'une efficacité à long terme et les exigences d'une justice fiscale qui tient compte des différents groupes et générations. L'objectif, aussi bien que le point de départ, en est d'assurer l'avenir d'un Etat-providence durable.



Zum Jahr der europäischen »Kulturhauptstadt Ruhr 2010« legt das Institut für kirchengeschichtliche Forschung des Bistums Essen den vierten Band seiner inzwischen anerkannten Reihe mit ökumenischen Lebensbildern aus dem Ruhrgebiet vor. In der aktuellen Phase tiefgreifender Wandlungen im Ruhrgebiet – im Ruhrbistum wie in den beiden evangelischen Landeskirchen – ist das Profil einzelner Christinnen und Christen gefragt, denn christliches Zeugnis muss sich unter heutigen gesellschaftlichen und kirchlichen Bedingungen neu bewähren. Dazu haben 16 Autorinnen und Autoren 17 Lebensbilder zusammengetragen: Gerwig von Volmarstein, Anton Praetorius, Anton Düsing, Heinrich Wigger, Ida von Bodelschwingh, Augustin Wibbelt, Jordan Mai, Theresia Albers, Joseph Stoffels, Theodor Hartz, Hugo Krueger, Hans Lutz, Leonhard Küppers, Elisabeth Niehues, Liesel Bellmann, Bartholomeus Cornelis Hoogeveen, August Everding.

Christen an der Ruhr, Band 4
Herausgegeben von Reimund Haas und Jürgen Bärsch.
2010, 256 Seiten, geb. 19,80 € / sFr 34,80.
ISBN 978-3-402-10490-3

ASCHENDORFF VERLAG
www.aschendorff-buchverlag.de

SCHWERPUNKTTHEMEN DER BISHER ERSCHEINENEN HEFTE

- | | | | |
|--------|--|--------|-------------------------|
| 4/2006 | Markt für Werte | 4/2008 | Unternehmensethik |
| 1/2007 | Lohnt die Arbeit? | 1/2009 | Wie sozial ist Europa? |
| 2/2007 | Familie – Wachstumsmittelpunkt der Gesellschaft? | 2/2009 | Hauptsache gesund? |
| 3/2007 | Zuwanderung und Integration | 3/2009 | Caritas in veritate |
| 4/2007 | Internationale Finanzmärkte (vergriffen) | 4/2009 | Wende ohne Ende? |
| 1/2008 | Klima im Wandel | 1/2010 | Gerechte Energiepolitik |
| 2/2008 | Armut/Prekariat | 2/2010 | Steuern erklären |
| 3/2008 | Gerüstet für den Frieden? | | |

VORSCHAU

Heft 3/2010
Schwerpunktthema: Web 2.0

Heft 4/2010
Schwerpunktthema: Agrarpolitik

Heft 1/2011
Schwerpunktthema: Zivilgesellschaft

Heft 2/2011
Schwerpunktthema: Unsichere Arbeit