

„Wir stehen vor gewaltigen demokratischen Herausforderungen – und blenden diese systematisch aus“



Rudolf Mellinghoff, Präsident a. D. des Bundesfinanzhofs, und Rainer Schlegel, Präsident des Bundessozialgerichts, beziehen Stellung zu den hohen Abzügen beim verfügbaren Einkommen von Gering- und Top-Verdienenden. Sie werden gefragt, ob die derzeitigen Krisen eine konfiskatorische Vermögensabgabe rechtfertigen, und erwägen gleich mehrere Ansätze, die Erbschaftssteuer zu reformieren, teils ablehnend, teils befürwortend. Aus ihrer Praxiserfahrung steuern sie Einschätzungen bei, wie neue Regelungen zu neuen Ausweichreaktionen führen können und welches die wahrscheinlichen Folgen einer Abschaffung klimaschädlicher Subventionen oder des Ehegattensplittings sein werden. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts dazu, ob der generative Beitrag von Familien in allen Sozialversicherungen stärker berücksichtigt werden sollte, wird in ihrer Bedeutung für die Zukunft besprochen.



Rudolf Mellinghoff



Rainer Schlegel

Amosinternational: Bei den Kirchenvätern Tertullian und Justin galten drei klassische Bedingungen für gerechte Steuern: legitim, gemeinwohlfördernd und verteilungsgerecht. Welche dieser Kriterien erfüllt unser Steuersystem heute, welche eher nicht?

Mellinghoff: Legitim sind Steuern allemal, weil vom Parlament beschlossen und weil sie zur Finanzierung des Staatshaushalts erhoben werden. Und der Staatshaushalt wird für das Gemeinwohl verwendet. Verteilungsgerecht? Das ist eine schwierige Frage. Da müssen Sie eigentlich jede Steuer für sich betrachten. Ich finde, bei der Einkommensteuer, Körperschaftssteuer, Gewerbesteuer, also bei den Ertragsteuern ist das ohne Zweifel gegeben. Bei der Erbschaftssteuer kann man fragen, ob diese nicht anders justiert werden sollte.

Schlegel: Solange der Gesetzgeber die Grenzen der Verfassung einhält, kann er gestalten wie er will. Wem die politische Gestaltung nicht gefällt, wählt eine andere Regierung. Natürlich sind Staatsausgaben gemeinwohlfördernd. Sie sorgen auch für soziale Umverteilung. Diese Umverteilung ist sicherlich, jedenfalls in Grenzen, vom steuerlichen System her gedeckt. Wann Verteilungsgerechtigkeit ausreichend ist, ist und bleibt eine Frage der politischen Perspektive.

Geringverdienende erleben, dass das zusätzlich verdiente Einkommen zu 60%, manchmal zu 130% abgezogen wird, also hat man nach der Erweiterung seiner Arbeitsleistung manchmal weniger als vorher. Dabei rechnen sie mit Kindergeld, Wohngeld usw. als Einkünften. Mit steigendem Einkommen fällt die Berechtigung zum Bezug von Transferleistungen

weg und führt zu so hohen Abzügen. In Lösungsansätzen werden eine konstante Transferentzugsrate vorgeschlagen, um die Belastung etwa bei 60% festzuschreiben (Peichl et al. 2017) oder ein Drei-Säulenmodell mit Kindergrundsicherung, einem neuen Wohngeld und einem Rest-Bürgergeld für bedürftige Erwachsene (Schöb 2022). Wie stehen Sie zu solchen Reformansätzen?

Mellinghoff: Sie sprechen das Drei-Säulenmodell an. Ich finde es aller Ehren wert, dieses extrem komplizierte und schwierige Verhältnis von Steuerrecht und Sozialrecht wirklich grundlegend auf die Füße zu stellen. Ob es allerdings ratsam ist, ein umlagefinanziertes System und ein steuerfinanziertes System miteinander zu vermischen und Sozialleistung über das Steuerrecht auszuschütten, das halte ich nicht für eine gute Idee. Das verkom-



pliziert alles nur. Es ist sehr schwierig, Sozialrecht und Steuerrecht sinnvoll aufeinander abzustimmen. Herrn Peichl ist es hoch anzurechnen, dass er diese hervorragende Untersuchung gemacht hat. Wir müssen die Abstimmung von Sozial- und Steuerrecht grundlegend untersuchen und reformieren.

Schlegel: Was ist ein Geringverdiener? Ich betrachte die Sache von der Sozialversicherungsseite. Die Sozialversicherung unterscheidet bei den abhängig Beschäftigten im Wesentlichen drei Gruppen: Die erste Stufe bildet die geringfügige Beschäftigung, die derzeit bei 520 Euro endet und dadurch gekennzeichnet ist, dass der Beschäftigte weder Beiträge zur Kranken- noch zur Pflege- oder Arbeitslosenversicherung zahlt; in der Rentenversicherung kommt er durch ein opt-out ebenfalls um einen Beitrag herum. Davon machen die allermeisten Gebrauch und wundern sich, wenn sie mit 67 ohne nennenswerten Rentenanspruch dastehen. Die zweite Stufe bezeichnen wir als Übergangsbereich, früher sogenannte Gleitzone, die von 520,01 Euro bis 2.000 Euro reicht und den Beschäftigten langsam in die reguläre Beitragslast hineinwachsen lässt. Erst bei einem Betrag von 2.000 Euro – die dritte Stufe – zahlt der Arbeitnehmer die Hälfte des regulären Beitrags, den Rest zahlt der Arbeitgeber. Diese Beiträge der Arbeitnehmer im Übergangsbereich sind in der Rentenversicherung privilegiert. Das heißt, der Beschäftigte wird in der Rentenversicherung zulasten aller anderen Versicherten mit einem Einkommen unter 2.000 Euro so behandelt als habe er den normalen Beitrag bezahlt. Erst ab 2.000 Euro sprechen wir vom Normalarbeitsverhältnis mit paritätischer Finanzierung der Beiträge.

Sie sagen also, Geringverdienende sind durch diese Regelungen bereits ausreichend privilegiert, auch wenn sie Abzüge zwischen 60 und 130% haben? Dagegen sind Top-Verdienende zu schonen?

Schlegel: Ich bin nicht der Meinung, dass gutverdienende Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu wenig für die Sozialversicherung tun. Gerade „Gutverdiener“ bringen den Staat voran. Die „oberen 10 Prozent“ der „Gutverdiener“ pauschal und oft abwertend als „Superreiche“ zu bezeichnen und den Eindruck zu vermitteln, als resultiere ihr Reichtum aus völlig unzureichendem Zugriff des Steuerstaates auf ihr Einkommen oder auf ihr Vermögen, halte ich nicht für angemessen. Eine andere Frage ist, ob „Spitzenverdiener“ höhere Steuern zahlen könnten. Jedenfalls pflegt der deutsche Staat ein System, das Löhne von Geringverdienern auf vielfältige Weise privilegiert, auch in der Sozialversicherung, ohne zu fragen, weshalb die Beschäftigten wenig verdienen. Auch frei gewählte Teilzeitarbeit kann ein Grund dafür sein, dass das Einkommen gering ausfällt. Die Solidargemeinschaft finanziert diese Privilegierung mit, wie das Beispiel Übergangsbereich zeigt.

Die Kritik an den Mini- und Midi-Jobs teilen viele Fachleute. Wie sähe eine Lösung aus?

Schlegel: Aus meiner Sicht genügt eine Bagatellgrenze von zum Beispiel 100, 200 Euro. Bis dahin sollte jeder Zugriff auf das Entgelt durch Steuern und Beiträge unterbleiben. Ab 200 Euro sollte dann die Sozialversicherungs- und Beitragspflicht beginnen und lineare Beiträge bis zur Beitragsbemessungsgrenze fordern. Das wäre ein ganz einfaches, für jedermann einsichtiges, praktikables und leicht zu administrierendes System.

Betrachten wir einmal die Steuergesamtbelastung. Nimmt man nicht nur die progressive Einkommenssteuer, sondern alle Steuerarten inklusive der Sozialbeiträge, dann ist der Beitrag des oberen 1% mit dem höchsten Einkommen regressiv, macht also anteilig weniger aus als es ihrem Anteil beim Einkommen entspricht (Bach et al. 2016; Fisch 2017). An absoluten

Beträgen leisten sie sehr wohl hohe Steuerbeiträge, aber weniger als es der „Stärke ihrer Schultern“ entsprechen würde. Wie beurteilen Sie dies?

Mellinghoff: Die Einkommenssteuer ist im hohen Bereich progressiv gestaltet. Die Untersuchung kommt ja nur zu diesem Ergebnis, indem sie Sozialbeiträge, Verbrauchsteuern und Ertragsteuern zusammenrechnet. Es ist nicht richtig, diese drei Abgabeformen in einen Topf zu werfen, um die Gesamtbelastung zu errechnen. Zielführender wäre, diese Systeme jeweils je für sich umzugestalten. In den Verbrauchsteuern ist durchaus denkbar, gewisse Luxussteuern zu erheben. Das machen viele Staaten. Wenn jemand einen Lamborghini oder Ferrari kauft, fällt ein höherer Mehrwertsteuersatz an. Bedenkenswert ist auch, im existenznotwendigen Bedarf zur Entlastung geringerer Einkommen nicht den vollen Mehrwertsteuersatz zu erheben, sondern einen ermäßigten oder gar keinen.

Das Bundesverfassungsgericht der Nachkriegszeit erlaubte in „staatlichen Ausnahmesituationen“ eine einmalige Vermögensbesteuerung, die einen gewissen Teil des Vermögens konfisziert. Gibt es eine Form einer ggf. temporären oder einmaligen Vermögenssteuer, die Sie befürworten könnten?

Mellinghoff: Wir diskutieren über einen möglichen konfiskatorischen Lastenausgleich. Was mich wirklich wundert ist, dass in dieser herausfordernden Situation keiner darüber nachdenkt, ob bei unseren Staatsausgaben gespart werden müsste. Um den Bürgern wirklich überzeugend darzulegen, dass wir alle Mittel brauchen, um die Herausforderungen zu meistern, müsste angesichts knapper Ressourcen bei den Staatsausgaben gespart werden. Ich verstehe nicht, dass in der jetzigen Situation im Kanzleramt 148 neue Stellen geschaffen und das Kanzleramt für mehr als 800 Mil-



lionen Euro umgebaut werden soll. Ferner müsste zielgerichtet geholfen und Unterstützung nicht mit der Gießkanne verteilt werden.

Schlegel: Die Diskussion um eine konfiskatorische Vermögenssteuer knüpft an einen Lastenausgleich nach dem Zweiten Weltkrieg an. Das war eine vollkommen andere Situation. Nach dem Zweiten Weltkrieg kamen Millionen von Deutschen als Vertriebene, die ihre Heimat verloren und buchstäblich nichts mehr hatten. Den Krieg hatten alle Deutschen verloren, da konnte es nicht sein, dass die einen einigermaßen gut neu anfangen konnten und man andere mit nichts stehen ließ. Der Staat musste diese Härte abmildern. Von dieser Härte sind wir derzeit weit entfernt.

Der Bundesverfassungsrichter Wolfgang Böckenförde hielt die hohe Arbeitslosigkeit seiner Zeit für eine Ausnahmesituation, die eine solche Abgabe rechtfertigen würde.

Mellinghoff: Bei einem tatsächlich erhöhten Bedarf könnte man, wie das Spanien zum Beispiel gemacht hat, für zwei Jahre, sagen wir einmal, für die obersten 10% eine höhere Progression einführen oder etwas Vergleichbares. Darüber kann man durchaus diskutieren. Auch der „Sachverständigenrat für Wirtschaft“, die fünf Wirtschaftsweisen, sprechen sich für eine – deutlich betont – *vorübergehende* Mehrbelastung aus.

An der Frage der Erbschaftssteuer machen sich viele Vorstellungen von fehlender Leistungsgerechtigkeit fest. Was halten Sie von einem Mindesterbe für alle in Höhe von 20.000 Euro zwischen dem 16. und 20. Lebensjahr mit Zweckbindung an Investition und (Aus-)Bildungsförderung, Wohneigentum und ggf. notwendige Fahrt zur Arbeit/Ausbildung, um mehr Chancengerechtigkeit zu verwirklichen (Fratzscher 2022; Bach 2021)?

Mellinghoff: Das man das als „Erbe“ bezeichnet ist großer Humbug. Das

ist eine Sozialleistung, d.h. es werden jedem 20.000 Euro als Sozialleistung vergeben. Marcel Fratzscher zum Beispiel spricht vom „Lebenschancenerbe“, das jedem erlaubt, sich selbstständig zu machen. Das kann man natürlich so sehen. Dann sollte man aber auch die ganzen Fördertöpfe sehen, die bereits heute für die Selbstständigkeit zur Verfügung stehen. Und es stellt sich doch die Frage: Wollen Sie dann diese 20.000 Euro mit einer Auflage verbinden, die dann staatlicherseits wieder kontrolliert werden soll?

Unabhängig vom Namen, was trägt ein Grunderbe zur Chancengerechtigkeit bei, auch beim Erwerb von Wohneigentum und anderen Zwecken?

Mellinghoff: Wenn man sich für Chancengerechtigkeit einsetzt, muss man meines Erachtens insbesondere diejenigen Bereiche fördern, in denen es Diskrepanzen gibt. Kinder aus Akademikerhaushalten haben sehr viel bessere Chancen, was Studium und Berufswahl angeht. Da muss man während der Ausbildung in den Schulen gezielter fördern. Davon würde ich mir sehr viel mehr versprechen.

Schlegel: Sehe ich genauso. Es geht um Chancengerechtigkeit oder Befähigungsgerechtigkeit. In der frühkindlichen Entwicklung entscheidet sich ganz viel. In diesem Lebensabschnitt werden die Grundlagen für die Entwicklung überhaupt und insbesondere auch für die schulische Entwicklung gelegt. Gerade in dieser Phase könnten staatliche Leistungen den größten Effekt erzielen. Wer vom Staat eine gute schulische und berufliche Ausbildung erhält, hat die Chance und Befähigung daraus etwas zu machen. Ein zusätzliches „staatliches Startguthaben“ braucht es meiner Meinung nach nicht.

Sollten die am *Erblasser* orientierten Freibeträge, die sich zudem alle zehn Jahre erneuern, nicht besser gestrichen werden? Die derzeitige Regelung ermöglicht

es sehr vermögenden Familien, über einen bestimmten Zeitraum mehrere Millionen steuerfrei zu verschenken/vererben. Es ist möglich, dass man als Kind 400.000 Euro vom Vater und noch mal von der Mutter erbt und jeweils 200.000 Euro von den vier Großeltern, alle 10 Jahre neu. Pro Kind sind das im 21. Lebensjahr 4,8 Millionen Euro. Wäre es nicht sinnvoller, dem *Erbenden* einen Freibetrag von etwa 300.000 Euro auf Lebenszeit zu gewähren, egal von wem geerbt wird, wobei sich mehrere Schenkungen bzw. Erbschaften summieren?

Mellinghoff: Ja, das setzt natürlich voraus, dass die Eltern viel Barvermögen haben. Das muss man sich nicht so vorstellen wie bei Dagobert Duck. Diejenigen, die über ein hohes Vermögen verfügen, haben ihr Geld meistens in Unternehmen investiert. Und da gibt es aus meiner Sicht in der Tat Probleme: Die weitreichende Steuerbefreiung von Betriebsvermögen bei der Erbschaftsteuer führt dazu, dass im Grunde genommen nur ein sehr geringer Teil überhaupt Erbschaftssteuer zahlt. Diejenigen, die über viel Vermögen verfügen, besitzen Unternehmensbeteiligungen und diese Unternehmensbeteiligungen sind heute doch weitgehend steuerfrei gestellt.

Eine Reformoption wäre das Kirchhof-Modell. Seine wesentlichen Elemente sind (a) keine (sic!) Abzüge bei der Bemessungsgrundlage, alles wird versteuert, (b) zehn Prozent Erbschaftssteuer auf alles, zahlbar innerhalb von 10 Jahren, (c) notfalls Stundungs- und Erlassooptionen. Von mir befragte Unternehmer fanden dies bislang ausnahmslos tragbar, wenn das Finanzamt das Unternehmen realistisch und nicht zu hoch in seinem Wert ansetzt. Erscheint Ihnen diese Reform nach Kirchhof fairer als die gegenwärtige Regelung seit 2016?

Mellinghoff: Die Frage ist, ob man nicht eine relativ niedrige Erbschaftssteuer, ohne die zahlreichen Ausnahmen, mit einer längeren Stundungsmöglichkeit einführt. Dafür sprechen sich viele Wissenschaftler aus, ob das

Paul Kirchhof in seinem Bundessteuergesetzbuch ist, ob das der Steuerrechtler Roman Seer oder andere sind. Alle sagen: „Komm, lass uns mit diesen komplizierten und schwierigen Ausnahmen aufhören. Wir nehmen einfach zehn Prozent auf alles.“ Dann werden auch die Betriebsvermögen erfasst. Darüber sollte man diskutieren.

Und wie verhält es sich mit der jetzigen Neubewertung von Immobilien?

Mellinghoff: Es wird jetzt sehr gejamert, wenn Immobilien mit dem Verkehrswert bewertet werden. Wobei ich natürlich sagen muss: Es entspricht einer Forderung des Bundesverfassungsgerichts, dass Kapitalvermögen mit Immobilienvermögen gleich bewertet wird. Sonst würde derjenige, der eine Immobilie für eine Million bekommt, keine Erbschaftsteuer zahlen und derjenige, der eine Million in anderen Werten bekommt, würde 200.000 Euro Erbschaftsteuer zahlen.

In einem Beitrag dieses Heftes wird die Pendlerpauschale zusammen mit anderen umweltschädlichen Subventionen aus ökologischen und sozialen Gründen zur Abschaffung empfohlen, mit einem Ausgleich für Härtefälle. Was halten Sie davon?

Mellinghoff: Generell ist ein Steuerrechtler immer gegen Ausnahmen und gegen Privilegien, weil sie zu schwierigen Abgrenzungsfragen führen. Nehmen wir als erstes die Pendlerpauschale: Sie müssen unterscheiden, ob wir uns in einer Stadt wie Hamburg oder München befinden oder in einem Flächenland wie Mecklenburg-Vorpommern oder Schleswig-Holstein. In den Flächenländern kommt man nicht ohne das Auto aus. Im Übrigen wird bei der Pendlerpauschale nur ein gewisser Anteil der tatsächlichen Kosten zum Abzug zugelassen. Diesel wird geringer besteuert als Benzin. Dort können wir von Privilegien sprechen; genauso wie etwa auch bei Flugbenzin. Wenn

man diese Privilegierungen abschafft, beeinflusst dies natürlich Anschaffung und Nutzung von entsprechenden Verkehrsmitteln.

Möglicherweise sind manche dieser Regelungen eher als Subvention etwa für die Automobilindustrie zu verstehen. Wie verhält es sich mit der Dienstwagenregelung?

Mellinghoff: Das Dienstwagenprivileg ist nicht in jedem Fall ein Privileg. Schauen Sie sich in den Städten die vielen Pflegekräfte an, die mit Kleinwagen Hausbesuche machen. Allerdings kenne ich durchaus Personen, die einen Dienstwagen haben, doch der Ehepartner fährt damit und tankt kostenlos. Da würde ich schon von einem Privileg sprechen. Ich glaube, im Regelfall haben Personen Dienstwagen, die im Außendienst und ähnlichem tätig sind. Man kann natürlich diese Sonderregelungen abschaffen; dann stellt sich aber die Frage, in welchem Umfang die betriebliche und berufliche Nutzung von Fahrzeugen berücksichtigt wird, auf die Erwerbstätige bei der Berufsausübung angewiesen sind. Eines jedenfalls kann man nicht abschaffen: nämlich, dass derjenige, der im Außendienst tätig ist, seine Aufwendungen für das gewählte Verkehrsmittel geltend machen kann. Ob das nachher die große ökologische Wende bringt, da bin ich mir nicht so ganz sicher. Ich glaube, da sind außersteuerliche Maßnahmen sehr viel effizienter.

Schlegel: Das Dienstwagenprivileg gehört in die typisch deutsche Diskussion der Kategorie „Neid“. Jemand hat einen Dienstwagen, der ihm vielleicht Annehmlichkeiten verschafft, die andere nicht haben. Das hat eine wirtschaftliche Dimension, die vernachlässigbar ist. Auch wenn wir das sogenannte Privileg „Dienstwagen“ abschaffen, wird daran unser Staat weder genesen noch wird er daran zugrunde gehen. Hier geht es um Symbole, die wenig mit effektiver Fiskalpolitik zu tun haben. Das heißt nicht, dass

ich nicht dafür plädiere auch sämtliche Steuervergünstigungen auf den Prüfstand zu stellen, aber bitte keine Symbolpolitik.

Für die Förderung von Wohneigentum liegen innovative Vorschläge vor, etwa der einmalige Wegfall der Grundsteuer im Laufe eines Lebens oder Sozialer Wohnungsbau mit einem Erstkaufsrecht („Right to Buy“) für das untere Einkommensdrittel zu stark ermäßigten Preisen (Atkinson 2016, 208–212; Braun/Grabka 2021). Kann die Steuerpolitik die Wohnungspolitik flankieren?

Mellinghoff: Ich glaube, nach der Klimaproblematik ist die Wohnproblematik das größte soziale Problem, das wir momentan in der Bundesrepublik haben. Das liegt daran, dass Wohnraum nicht vermehrbar ist und dass wir immer mehr Wohnraum verbrauchen: in den 1950er Jahren 15 m² pro Kopf, in den 1980er Jahren 35,7 m², 2020 47,4 m². Das heißt: Pro Kopf der Bevölkerung verbrauchen wir immer mehr Wohnraum. Das hat viele Gründe, wie z. B. die Alterungsproblematik, vermehrte Einzelhaushalte und ähnliches. Und dann sagt die Bundesregierung, sie wolle 400 000 neue Wohnungen bauen im Jahr. Sehr löblich, alles richtig, aber es gilt auch zu beachten, dass jede Versiegelung einer Fläche, jeder Ausweis eines Neubaugebietes klimaschädlich ist.

Sie bringen den Klimaschutz in Stellung gegen sozialen Wohnungsbau.

Mellinghoff: Ich will als Steuerrechtler auf die steuerliche Seite zu sprechen kommen und Ihnen sagen: Ich glaube, dass das Steuerrecht am wenigsten geeignet ist, dieses Problem wirklich zu lösen. Wenn Sie heute ein Haus bauen, dann haben Sie nicht nur die Grunderwerbsteuer, sondern auch 19% Mehrwertsteuer und ein Baurecht, das extrem kompliziert ist, weil es den weltweit höchsten energetischen Standard aufweist. Diese Vorgaben machen die

Schaffung von Wohnraum für den Normalverdiener unerschwinglich. Diese Probleme bekommen Sie nicht mit dem Steuerrecht in den Griff, sondern nur mit einer wirklich drastischen Deregulierung vor allem bei den Vorgaben für eine energiesparende Bauweise, damit Bauten schnell und vor allen Dingen kostengünstig errichtet werden können. Das Steuerrecht ist da wirklich nur ein minimaler Beitrag, eine Randerscheinung.

Wenden wir uns dem Ehegattensplitting zu. 1957 hat das Bundesverfassungsgericht mehrere legitime Optionen für den Gesetzgeber aufgezählt. Glauben Sie, dass die damals gewählte Regelung des Ehegattensplittings mit allen Kosten, Wirkungen auf Frauen und Ungleichheiten in der heutigen Zeit immer noch ihre Berechtigung hat? Wäre zum Beispiel eine höhere Begrenzung der Abzugsfähigkeit denkbar?

Mellinghoff: Denkbar ist es. Das Bundesverfassungsgericht hat nie gesagt, dass das Ehegattensplitting die allein gültige Möglichkeit der Besteuerung von Ehegatten ist. Die gesellschaftlichen Veränderungen führen zu einer veränderten Betrachtung des Ehegattensplittings. Die großen Vorteile des Ehegattensplittings gibt es bei einer ganz kleinen Zahl von Paaren, bei denen ein Partner sehr viel und der andere Partner sehr wenig verdient. Für eine Reform gibt es zahlreiche Modelle zur Familienbesteuerung. Bei einer Reform darf man aber auch nicht die Gestaltungsmöglichkeiten außer Acht lassen: Es können Einkunftsquellen auf den anderen Ehegatten übertragen werden, es können Familienarbeitsverhältnisse vereinbart oder andere Gestaltungen gewählt werden. Ob das hinterher einfacher wird, weiß ich nicht.

Ich halte fest: Reformen verdanken sich nicht immer Überlegungen zur Fairness oder einer stringenten Logik, sondern zumindest politisch der Abwägung: Wie viele werden sich dagegenstemmen, weil sie von

den jetzigen Verhältnissen profitieren, und wie einflussreich sind sie? Wird die Politik die Kraft zur Reform finden?

Mellinghoff: Ob die Politik die Kraft findet, die Familienbesteuerung auf neue Füße zu stellen, das weiß ich nicht. Das ist eine Diskussion, die das Steuerrecht beschäftigt seitdem ich Steuerrecht betreibe, also seit den 1970er Jahren. Der Bundestag hat eine relativ große Gestaltungsfreiheit. Er muss nur sicherstellen, dass das Familienexistenzminimum steuerfrei bleibt, dass der Ehegattenunterhalt und andere Unterhaltsverpflichtungen hinreichend berücksichtigt werden. Aber es kann viel geändert und viel gemacht werden.

Herr Schlegel, das Bundesverfassungsgericht hat in seiner „Klima-Entscheidung“ im März 2021 den Klimaschutz zur wesentlichen Aufgabe gemacht, um die Freiheitsrechte künftiger Generationen zu wahren.

Schlegel: Als ich diesen Beschluss gelesen habe, war ich beglückt. Denn es geht unter die Haut, wenn man sieht, wie wir unsere Umwelt verbrauchen und dabei nicht bereit sind, schmerzhaft Entscheidungen zu treffen, um unseren Umweltverbrauch zu reduzieren. Karlsruhe hat diese Entscheidung an Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz festgemacht. Das eigentliche Revolutionäre an dem Beschluss ist: Die Eingriffe für die jüngere Generation werden in 10, 20 Jahren prognostisch viel heftiger und die Prognose für die Zukunft wird in die Gegenwart projiziert, um so den Eingriffscharakter mangelnder Vorkehrungen für die Zeit ab 2030 zu konstruieren. Unter bestimmten Voraussetzungen verpflichtet das Grundgesetz im Bereich Klimaschutz zur Sicherung von Freiheit über die Zeit und zur verhältnismäßigen Verteilung von Freiheitschancen über Generationen hinweg.

Ziehen Sie daraus Schlüsse für Ihre Bereiche Rente, Gesundheit und Pflege?

Schlegel: Die in dem Beschluss bewertete Situation ist vergleichbar mit der Zukunft unseres Sozialstaats: Wir stehen vor gewaltigen demokratischen Herausforderungen. Und wir blenden diese seit Jahren systematisch aus, obwohl wir wissen, dass den künftigen Generationen von Beitrags- und Steuerzahlern in 10, 20 Jahren, wenn sich nichts ändert, eine gewaltige Last aufgebürdet wird. 1960 betrug das Verhältnis von Rentnern zu Erwerbstätigen 1:6, im Jahr 2000 1:2, derzeit sind wir so bei 1:1,18 und 2030 bei 1:1,15. Wir steuern also auf eine Situation zu, wo die Last der Sozialversicherungen von viel weniger Beschäftigten geschultert werden muss als in früheren Zeiten. Wenn der Gesetzgeber nicht eingreift, ist das unumkehrbar. Meine Folgerung für die Politik wäre: „Bitte macht nicht so weiter wie bislang! Verschiebt notwendige Reformen bei der Sozialversicherung nicht auf die übernächste Legislaturperiode! Weitet unseren Sozialstaat nicht weiter massiv aus!“

Hätten wir um die Bedeutung der Kindererziehung für die Rentenversicherung wissen können?

Schlegel: Das System der Rentenversicherung geht zurück auf die Adenauerzeit. Wilfrid Schreiber, übrigens aus der katholischen Unternehmerschaft kommend, schlug damals vor, zwei Umlagesysteme einzurichten. Die Beschäftigten sollten mit ihren Beiträgen die Renten der Rentnergeneration finanzieren und alle Versicherten, die Kinder erziehen, sollten im Hinblick auf den Realaufwand und Opportunitätskosten der Kindererziehung eine sogenannte Kindheitsrente erhalten. Bundeskanzler Konrad Adenauer hat die zweite Umlage, die Kindheitsrente, abgelehnt, weil er meinte, die „Leute“ kriegten die Kinder sowieso. Das hat sich langfristig als Irrtum erwiesen.



Mit welchen Folgen für Familien?

Schlegel: Also summa summarum leben Familien mit Kindern auf einem bescheideneren Standard als Singles oder Familien ohne Kinder. Das ist unbestritten. Wenn man Kindern hat, muss man sich einschränken. Kinder kosten Geld. Das weiß man aber, wenn man Kinder hat oder Kinder haben will. Es ist eine persönliche Entscheidung.

Herr Schlegel, wie würdigen Sie den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom April 2022 zu Familien in den Sozialversicherungen? Was überzeugt Sie (nicht) an den einzelnen Teilen zur Pflege-, Kranken- und Rentenversicherung? Ist der Vorschlag von Martin Werding ein notwendiger Schritt hin zur Entlastung der zukünftigen Generationen?

Schlegel: Die Versicherten mit Kindern erstrebten vor den Sozialgerichten eine Entlastung auf der Beitragsseite. Familien mit mehr als einem Kind sollten stärker entlastet werden. Jürgen Borchert, bis 2014 Vorsitzender Richter am Hessischen Landessozialgericht, hat diese und vergleichbare frühere Verfahren schon mehrfach erfolgreich betrieben, zum Beispiel die Anerkennung des generativen Beitrags von Familien bei der Pflegeversicherung. Seitdem leisten Kinderlose einen minimalen Zusatzbeitrag, anfangs 0,25%, heute 0,35%. Das war für den Gesetzgeber eine vergleichsweise „einfache“ Aufgabe, da es um Beträge von rund 20 Euro ging. Das BVerfG gab dem Gesetzgeber zur Herstellung einer verfassungsmäßigen Regelung eine großzügig bemessene Frist bis Ende 2004, zu deren Begründung das Gericht ausführte: „Bei der Bemessung der Frist hat der Senat berücksichtigt, dass die Bedeutung des vorliegenden Urteils auch für andere Zweige der Sozialversicherung zu prüfen sein wird.“ Mit der Übertragung des für die Pflegeversicherung angedachten Konzepts auf die Rentenversicherung hät-

te der Gesetzgeber an einem sehr viel größeren Rad drehen müssen ...

... weil es sich um eine vielfach teurere Versicherung handelt.

Schlegel: Bei einem zusätzlichen Beitrag in der Rentenversicherung für Menschen, die keinen generativen Beitrag leisten, lägen wir im Bereich von mehreren Prozent Zusatzbeitrag. Damit stieße das System sicherlich an Akzeptanzgrenzen, aber auch andere Gründe sprechen gegen eine solche Lösung. Das Beitragsrecht geht von einheitlichen Beitragsbemessungsgrundlagen, Beitragsbemessungsgrenzen und Beitragsätzen aus und verlangt insoweit gerade keine Differenzierung nach Familienstand oder Kinderzahl. Andernfalls wären ggf. auch Verwerfungen am Arbeitsmarkt wegen unterschiedlicher Lohnkosten zu befürchten. Möglichkeiten des Korrektivs dieser groben Pauschalierung und Typisierung bietet insbesondere der Familienlastenausgleich, der sicherlich noch „Luft nach oben“ hat. Diesen auf Euro und Cent „gerecht“ zu gestalten ist jedoch schon deshalb nicht möglich, weil der Ausgleich von Familienlasten von zahlreichen Wertungen abhängt.

Martin Werding berechnet, dass bei den Kosten für Familien – alle Vergünstigungen wie das Kindergeld sind darin berücksichtigt – 460.000 Euro je Kind bleiben.

Schlegel: Karlsruhe hat im April 2022 entschieden, den generativen Beitrag von Familien nicht weiter in den anderen Versicherungen zu berücksichtigen und sich von seiner früheren Aussage wieder ein Stück weit distanziert. Es hat seine vielfach als Ankündigung verstandene Begründung der Übergangsfrist für den Gesetzgeber selbst nicht als verfassungsrechtliches Postulat verstanden.

Ließen sich die Kinderfreien auf andere Art in die Verantwortung nehmen?

Schlegel: Familienlastenausgleich ist eine Aufgabe, die alle angeht. Der Familienlastenausgleich ist daher aus Steuern zu finanzieren. Auf der anderen Seite ist es aus meiner Sicht kinderlosen durchaus zuzumuten, soweit möglich für das Alter privat vorzusorgen. Ihnen hier jede Last abzunehmen und bei der Gewährung steuerfinanzierter Leistungen wie etwa dem Bürgergeld auf eine strenge Bedürftigkeitsprüfung zu verzichten, halte ich für rechtspolitisch verfehlt. Auch das ist eine Art, „Kinderlose in Verantwortung zu nehmen“. Das Subsidiaritätsprinzip ist aber insgesamt auf breiter Front auf dem Rückzug.

Das Subsidiaritätsprinzip besagt, dass unteren Ebenen nicht genommen werden darf, was diese in eigener Verantwortung leisten können. Zugleich aber verlangt es, diejenigen solidarisch zu unterstützen, die dazu nicht selber in der Lage sind.

Schlegel: Dieser Rückzug vom Subsidiaritätsprinzip ist ein großer Fehler und leider höre ich aus Kreisen der katholischen Kirche, der das Subsidiaritätsprinzip früher sehr wichtig war, hiergegen kaum Kritik.

Glauben Sie, dass die Frage der Berücksichtigung des generativen Beitrags in den Sozialversicherungen mit dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom April 2022, im Mai veröffentlicht, final geklärt ist?

Mellinghoff: Bei Gericht werden immer konkrete Fälle entschieden. Nach der Entscheidung geht die Diskussion weiter und die Diskussion wird in veränderten Zusammenhängen immer wieder die Gerichte beschäftigen. Das ist eine gesellschaftspolitische Diskussion.



Schlegel: Die Gerichte verändern ihre Zusammensetzung und ihren Hintergrund. Mit dem Klimabeschluss habe ich auch nicht gerechnet. Dieser war für mich eine positive Überraschung, weil damit wirklich in die Zukunft gedacht wird. Der Beschluss wäre vor 15 Jahren nicht möglich gewesen. Ich habe die Hoffnung, dass der Gedanke an die nächste Generation im Bundesverfassungsgericht – in welcher verfassungsrechtlichen Kategorie auch immer – vergleichbar dem Klimabeschluss auch in sozialrechtlichen Fragen fruchtbar gemacht wird.

Herr Mellinghoff, Deutschland ist in europäisches und internationales Recht eingebunden. Was können wir überhaupt eigenständig in Deutschland entscheiden?

Mellinghoff: Wir haben in diesem Gespräch vieles angesprochen, aber sehr weite Bereiche des Rechts sind heute europäisch oder international geprägt. Wenn wir heute über eine Mindestbesteuerung oder über eine Besteuerung der Digitalwirtschaft oder eine gemeinsame Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage diskutieren, dann wird

das auf OECD-Ebene mit 137 Staaten im Inclusive Framework diskutiert. Diese Entscheidungen auf internationaler Ebene setzen die Standards, die dann im nationalen Recht umgesetzt werden. Die Europäische Union übernimmt die Vorgaben des Inclusive Framework und verabschiedet entsprechende Richtlinien, an die die Mitgliedstaaten gebunden sind. Das Einstimmigkeitsprinzip im Steuerrecht in Europa führt dazu, dass sie diese Dinge dann kaum noch ändern können. Man spricht hier von einer Versteinierung des Rechts. So furchtbar viel können wir im Steuerrecht nicht mehr allein, jedenfalls nicht, ohne die europäischen Partnerländer zu überzeugen, regeln. In der Mehrwertsteuer geht es überhaupt nicht, in den Verbrauchsteuern auch nicht. Und auch in den direkten Steuern gibt es so viele Vorgaben, insbesondere im Unternehmenssteuerrecht, so dass der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers gering ist. Ich bin wirklich ein glühender Verfechter Europas, aber da ist von Subsidiarität nicht mehr viel zu spüren.

Gibt es Lösungsansätze?

Mellinghoff: Hilfreich wären eine stärkere Nutzung der Digitalisierung, eine deutliche Entbürokratisierung und eine Vereinfachung des Rechts; aber das müssen wir erst einmal schaffen. Man müsste zu einer deutlicheren Kompetenzabgrenzung zwischen der europäischen und nationalen Ebene kommen und den Bürgern erklären, wofür ein Land überhaupt noch eigenständig ohne Abstimmung zuständig ist.

Was wären Ihre Erwartungen an Politik und Kirche, Herr Schlegel?

Schlegel: Einen Wunsch hätte ich: Die Sozialverbände lassen an Reformen im Sozialbereich oft kein gutes Haar: Nichts ist gut oder umfangreich genug. Der ganze Sozialstaat wird oft pauschal schlecht geredet. Es wäre hilfreich, wenn die Sozialverbände, bei den Kirchen konkret Caritas und Diakonie, ihrer Verantwortung, zur Konsolidierung unseres Sozialstaats beizutragen, gerecht werden und auch die positiven Seiten hervorheben. Der

WEITERFÜHRENDE LITERATUR

zu den angesprochenen Themen, sofern nicht schon in den Fachbeiträgen enthalten

Atkinson, Anthony B.: Ungleichheit. Was wir dagegen tun können, Stuttgart 2016, 208–212.

Bach, Stefan/Beznoska, Martin/Steiner, Viktor (2016): Wer trägt die Steuerlast in Deutschland? Steuerbelastung nur schwach progressiv, online: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.549401.de/16-51-1.pdf.

Bach, Stefan (2021): Grunderbe und Vermögensteuern können die Vermögensungleichheit verringern, online: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.831670.de/21-50-1.pdf.

Braun, Reiner/Grabka, Markus M. (2021): Die Sozialkaufprämie – ein Vorschlag zur Ergänzung der Immobilienförderung in Deutschland, online: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.821133.de/21-27-5.pdf.

BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, Rn. 1–270, online: http://www.bverfg.de/e/rs20210324_1bvr265618.html.

BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 7. April 2022 – 1 BvL 3/18 –, Rn. 1–376, online: http://www.bverfg.de/e/lS20220407_1bvl000318.html.

Fisch, Andreas (2017): Faire Besteuerung von Arbeitseinkommen. Überlegungen ausgehend von der Gesamtbelastung durch Steuern, in: Vogt, Markus/Schallenberg, Peter (Hg.): Soziale Ungleichheiten. Von der empirischen Analyse zur Gerechtigkeitsethischen Reflexion, Paderborn, 39–59.

Fratzscher, Marcel: Ein Grunderbe für Gerechtigkeit und Freiheit. Kommentar, online: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.842123.de/22-22-3.pdf

Kirchhof, Paul (2011): Bundessteuergesetzbuch, Köln.

Seer, Roman (2017): Wandel und Konsolidierung im Steuerrecht – Staatsfinanzierung und Entwicklung des Steuerrechts – Steuer-gerechtigkeit und Steuervollzug (12. bis 14. Deutscher Finanzgerichtstag 2015–2016–2017), 231–249.

Staat wiederum hat die Aufgabe, jene zu befähigen, die von zu Hause aus manche Voraussetzungen nicht mitbekommen. Dadurch wird Ungleichheit beseitigt oder zumindest der Versuch unternommen, Ungleichheit zu beseitigen. Wenn dieser Befähigungsansatz verwirklicht werden könnte, ginge es in diesem Land gerechter zu. Stattdessen schaut heute jeder auf seinen eigenen Nutzen. Und die Politik versucht diesen Mainstream irgendwie zu bedienen. Ich wünsche mir in Politik und Gesellschaft den Mut, drängende Probleme anzusprechen und die mit konstruktiven Reformen unvermeidbar verbundenen Konflikte auszuhalten. Angesichts dessen erwarte ich von den Kirchen, dass sie ihr altes Credo der Subsidiarität und des Gemeinwohls

ZU DEN PERSONEN

Rudolf Mellinghoff, geb. 1954, Prof. Dr. h. c., Präsident des Bundesfinanzhofs a. D. (2011–2020), Richter des Bundesverfassungsgerichts a. D. (2001–2011), leitet heute das Zentrum für Digitalisierung des Steuerrechts an der Ludwig-Maximilians-Universität München (LMUDigiTax) und das Institut für Finanzen und Steuern e. V. (ifst), Berlin. Er ist außerdem im Vorstand und Beirat zahlreicher juristischer und steuerrechtlicher Organisationen, wie z. B. der Deutschen Sektion der internationalen Juristenkommission, der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft, den Berliner Steuergesprächen oder der Judicial Integrity Group.

Rainer Schlegel, geb. 1958, Dr. jur. Präsident des Bundessozialgerichts und Honorarprofessor an der Justus-Liebig-Universität Gießen. Schwerpunkte: Grundlagen sozialer Sicherungssysteme.

wieder hochhalten und damit an die Öffentlichkeit herantreten. Es braucht gesellschaftliche Kräfte, die Orientierung und Bindung jenseits der Nutzenorientierung geben.

Das Interview führte Andreas Fisch, Dortmund

