



Editorial	<i>Peter Schallenberg (Mönchengladbach)</i> Soziale Liebe als Korrektiv sozialer Ungerechtigkeit Zu diesem Heft	2
Schwerpunktthema	<i>Andreas Fisch (Dortmund)</i> Eine notwendige Inventur und Neubewertung Die Schnittmenge von Steuer- und Sozialpolitik und ihre Auswirkungen auf Lebensführung und Gesellschaft	3
	<i>Georg Cremer (Freiburg im Breisgau), Gerhard Kruip (Mainz)</i> Arbeit muss sich für alle lohnen! Notwendige Reformen für Bezieher:innen von Bürgergeld und Geringverdiener:innen	7
	<i>Florian Zerzawy (Berlin), Matthias Runkel (Berlin), Florian Peiseler (Berlin)</i> Sozial gerechter Abbau umweltschädlicher Subventionen Privilegien für hohe Einkommen abbauen, niedrige Einkommen kompensieren	16
	<i>Christine Färber (+), Ulrike Spangenberg (Berlin), Barbara Stiegler (Bonn)</i> Umsteuern Gute Gründe für ein Ende des Ehegattensplittings	23
	<i>Julian Degan (Frankfurt am Main)</i> Die Besteuerung von Grund und Boden Ein Baustein zur Lösung der Wohnungsfrage?	30
Arts & ethics	<i>Sinilga Lastivka (Schwerte)</i> „Origin of life“	28
Interviews	<i>Martin Werding (Bochum)</i> Rente und Generationengerechtigkeit Problemanzeige und Reformvorschläge	37
	<i>Rudolf Mellinghoff (München), Rainer Schlegel (Kassel)</i> „Wir stehen vor gewaltigen demokratischen Herausforderungen – und blenden diese systematisch aus“	44
Bericht Forum Sozialethik	<i>Isabelle Senghor (Fribourg)</i> Macht – omnipräsent und doch tabu? Theorien und Praktiken einer menschlichen Grundkategorie	52
Der Überblick	Summaries	54
	Résumés	55
	Bisherige Schwerpunktthemen und Vorschau	56
Impressum		U2



Peter Schallenberg

Der im deutschsprachigen Raum auch unter Sozialethikern und Sozialethikerinnen kaum bekannte italienische Jesuit und Moralphilosoph Luigi Taparelli d'Azeglio (1793–1862), der am Anfang der Neuscholastik – und vor allen Dingen der Sozial-scholastik – in Italien steht und Lehrer des späteren

Leo XIII. war, verdanken wir den Begriff der „Sozialen Gerechtigkeit“, dem er den Begriff der „Sozialen Liebe“ an die Seite stellte, also einen Brückenbegriff zwischen individueller privater Tugend der Barmherzigkeit und institutionalisiertem öffentlichem Recht. In den jüngeren Sozialenzykliken von Papst Benedikt XVI. *Caritas in Veritate* (2009) und Papst Franziskus *Fratelli tutti* (2020) wird stärker von der sozialen Liebe und damit auch stärker von der individuellen Verantwortung her gedacht. Fragen nach der sozialen Gerechtigkeit werden dabei nicht abgeblendet, kritisieren doch beide Päpste deutlich eine wenig egalitäre und stark konsumorientierte Weltgesellschaft, die von einer globalisierten Welthandelspolitik noch gefördert wird. Das Ziel der päpstlichen Kritik ist, eine Orientierung auf das Gemeinwohl in Erinnerung zu rufen, modern und personalistisch verstanden als ganzheitliche menschliche Entwicklung jeder Person. Und im Blick auf diese ganzheitliche Entwicklung ist die soziale oder – wie es in *Fratelli tutti* meistens heißt – die *politische* Liebe niemals von den Fragen struktureller Bedingungen personalen Wachstums zu trennen, also der grundlegenden Frage nach sozialer Gerechtigkeit.

Man könnte auch sagen: Politik und Ökonomie werden nach dem letzten, nicht bloß nach dem vorletzten Ziel befragt, nach dem umfassend Gu-

Soziale Liebe als Korrektiv sozialer Ungerechtigkeit

ten und Besten für das Leben eines jeden Menschen, eben nach der Liebe. Hier erst erweist sich eine christliche Sozialethik als wirklich christlich: wenn nicht einfach nach irdischer sozialer Gerechtigkeit, sondern nach der Vorbereitung göttlicher Liebe gefragt wird. Denn, so die grundlegende Überzeugung der katholischen Soziallehre: Alle Systeme dieser Welt, darunter Politik und Ökonomie, dürfen in letzter Sicht nur einen einzigen Zweck haben: den Menschen als Selbstzweck, als Gottes Ebenbild, als *Person*, mit unsterblicher Seele auf Gott und seine ewige Liebe vorzubereiten. In diesem Sinne schreibt christliches Denken dem Begriff der sozialen Gerechtigkeit, der in sozialethischen Überlegungen das zentrale Konzept darstellt, einen weiteren Sinnhorizont zu, bündeln sich in ihm doch bei näherer Betrachtung zwei verwandte Denklinien: Eine antik-griechische (platonische) Teleologie des Eros, des Begehrens und der Liebe als letztes Recht des Menschen, verbindet sich mit der biblischen Schöpfungslehre und der Idee göttlicher Liebe zum Menschen. So wird der Begriff der Gerechtigkeit in eine zielgerichtete, von absoluter Teleologie getragene Perspektive eingespannt und erfährt dadurch eine Ausrichtung auf ein jenseits der irdischen Gerechtigkeit und des gesetzhaften Rechts liegendes und doch in ihr schon zu erahnendes Ziel, nämlich jene Liebe, von der die biblische Tradition seit dem Buch Genesis grundlegend spricht. Das meint letztlich der Zusammenhang von sozialer und politischer Liebe einerseits und sozialer Gerechtigkeit ander-

erseits: die Personalität des Menschen ernst zu nehmen als explizit metaphysische Größe, als irdisch nicht adäquat zum Ziel und Ideal kommende Gestalt geistiger und lebendiger Existenz. Ernst zu nehmen ist diese letztlich unerfüllbare Vollgestalt menschlicher individueller Personalität; keine Stellschraube gegen soziale Ungerechtigkeit wird jemals gänzlich der irdisch unerfüllbaren Sehnsucht des Menschen nach mehr als Gerechtigkeit, nämlich nach Liebe gerecht werden. Und dennoch ist die Vorbereitung auf diese noch ausstehende Liebe in der Ewigkeit Gottes so ernst zu nehmen, wie diese Liebe und diese Ewigkeit selbst. Denn so wollte Gott die lernende Vorbereitung seiner Liebe: durch die beständige Mühe um stets zu verbessernde soziale Gerechtigkeit, die biblisch gesprochen das Tor zum himmlischen Hochzeitsmahl der Liebe öffnet. Bis dahin freilich ist viel Raum diesseits des Rubikon und diesseits des Jordan. Wenn nur das gelobte Land des gerechten und liebenden Gottes nicht aus dem Blick gerät! Es geht um soziale Gerechtigkeit als Ermöglichung ganzheitlicher personaler Entwicklung für jeden Menschen mit seiner höchst individuellen und unverwechselbaren Lebensgeschichte, höchst unterschiedlichen Kontexten von Gesellschaft und Staat. Das vorliegende Heft von Amosinternational konkretisiert diesen Anspruch in der Frage nach einer gerechten Steuerpolitik. Das Maximum an ersehnter und erhoffter Liebe aber sollte in unseren irdischen Bemühungen nie vergessen werden.



Eine notwendige Inventur und Neubewertung

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

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

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

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

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



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

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



Andreas Fisch

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

ZUM AUTOR

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

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

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

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

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

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

Arbeit muss sich für alle lohnen!



Notwendige Reformen für Bezieher:innen von Bürgergeld und Geringverdiener:innen

Im Zusammenspiel unterschiedlicher Sozialleistungen und Sozialabgaben, die jeweils eigenen Regeln gehorchen, kommt es im Übergang zwischen Sozialleistungsbezug und Erwerbsarbeit zu hohen Transferentzugsraten, die kaum Anreize zur Aufnahme von Erwerbsarbeit bieten. Vor dem Hintergrund sozialetischer Orientierungen werden verschiedene Reformvorschläge kurz vorgestellt und diskutiert, die von der Einführung einer Kindergrundsicherung bis zu sehr weitreichenden Veränderungen wie der Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens reichen. Für zielführend halten die Autoren Ansätze, die mehrere Sozialleistungen bündeln und dabei Transferentzugsraten vereinheitlichen und absenken. Ein eindeutiges Votum ist jedoch erst auf der Grundlage von Modellrechnungen möglich, die die Folgen sowohl für die Finanzierung, als auch für den Arbeitsmarkt und die Einkommensverteilung berücksichtigen.



Georg Cremer



Gerhard Kruip

© Roman Herzog Institut, München

Vorbemerkung

„Mit dem neuen Bürgergeld lohnt sich Arbeit mehr“, so Bundesarbeitsminister Hubertus Heil am 24.11.2022 anlässlich des Beschlusses von Bundestag und Bundesrat nach der Einigung der Ampelkoalition und der CDU/CSU im Vermittlungsausschuss.¹ Wenn Bürgergeldempfänger:innen eine Arbeit aufnehmen, werden vom eigenen Einkommen wie bisher die ersten 100 Euro nicht, zwischen 100 Euro und der Minijob-Grenze von 520 Euro 80% und danach bis 1.000 Euro nur 70% statt bisher 80% auf das Bürgergeld angerechnet, was den Anreiz, eine Arbeit aufzunehmen, erhöht. Bis zur Minijob-Grenze können Schüler:innen, Studierende und Auszubildende hinzuverdienen, ohne dass das auf den Bürgergeldbezug angerechnet wird. Weiterhin aber gibt es im Zusammenspiel der verschiedenen Sozialleistungen und der Sozial-

abgaben für Bezieher:innen von Bürgergeld und Geringverdiener:innen teilweise Transferentzugsraten, die so hoch sind, dass Betroffene kaum mehr Geld zur Verfügung haben, obwohl ihr Erwerbseinkommen gestiegen ist. In Einzelfällen kann sogar der Effekt eintreten, dass sich die Einkommenssituation verschlechtert, wenn mit steigendem Einkommen vergünstigte Leistungen, die vor Ort gewährt werden, entfallen. Schon lange werden Reformen diskutiert, die diese Problemlagen beseitigen sollen. Bevor wir diese exemplarisch vorstellen und kommentieren, sollen die sozialetischen Orientierungen dargestellt werden, nach denen sich solche Reformen richten sollten. Am Ende wird deutlich werden, dass es keine Patentlösungen gibt, mit denen alle Probleme beseitigt wer-

den können. Dies gilt erst recht dann, wenn man nach den Möglichkeiten politischer Durchsetzung und der Finanzierung fragt.

Sozialetische Orientierungen für notwendige Reformen

Ohne dies im Einzelnen begründen zu müssen – man könnte hier sowohl von den Prinzipien kirchlicher Sozialverkündigung als auch von einschlägigen Gerechtigkeitstheorien her argumentieren (Kruip 2022) – kann wohl von den folgenden, hier nur grob skizzierten Grundsätzen sozialer Gerechtigkeit ausgegangen werden: Alle Menschen, die legal und dauerhaft in Deutschland leben², haben Anspruch auf ein sozio-kulturelles Existenzminimum, das es

¹ Diese und weitere aktuelle Informationen zum neuen Bürgergeld auf <https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze-und-Gesetzesvorhaben/Buergergeld/buergergeld.html>.

² Wir lassen hier diejenigen außer Betracht, die in Deutschland ohne einen legalen Aufenthaltsstatus leben sowie EU-Bürger:innen, die zur Arbeitsaufnahme nach Deutschland

ihnen erlaubt, menschenwürdig zu leben, was mehr beinhaltet als das physische Existenzminimum (Bedarfsgerechtigkeit). Neben Nahrung, Wohnung und Gesundheitsversorgung muss auch ein Mindestmaß an Betei-



Der Bezug von Sozialleistungen sollte nicht die Aufnahme von Arbeit und damit die Beteiligung auch am wirtschaftlichen Leben der Gesellschaft demotivieren

ligung am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben möglich sein. Auch sollte der Bezug von Sozialleistungen nicht die Aufnahme von Arbeit und damit die Beteiligung auch am wirtschaftlichen Leben der Gesellschaft demotivieren (Beteiligungsgerechtigkeit) (Cremer 2021). Um dies zu ermöglichen, muss freilich davon ausgegangen werden, dass die Mehrheit der Menschen im arbeitsfähigen Alter in der Regel selbst für ihren Lebensunterhalt aufkommt. Da diejenigen, die dazu nicht in der Lage sind, auf die Solidarität der anderen angewiesen sind, müssen letztere zu solchen Hilfen auch bereit sein, was aus Gründen der Fairness voraussetzt, dass erstere Hilfe nur dann in Anspruch nehmen, wenn sie sie auch benötigen. Sie müssen also in diesem Sinne „bedürftig“ sein, was auch überprüft werden

muss, um Missbrauch zu verhindern. Andernfalls würde die Bereitschaft zur Mitfinanzierung solcher Hilfen sehr schnell erodieren. Da die Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen dynamischer und effizienter geschieht, wenn es geeignete Anreize dazu gibt, sollte im Wirtschaftsleben Leistungsgerechtigkeit die Richtschnur sein. Wer mehr arbeitet, effizienter arbeitet, innovativer ist, für seine Arbeit tiefere Kenntnisse und Kompetenzen braucht, am Markt erfolgreicher ist als andere, sollte grundsätzlich mehr verdienen. Das Maß dafür lässt sich in vielen Bereichen freilich ausgesprochen schwer genau definieren. Es ist und bleibt umstritten, wie hoch die Einkommensunterschiede sein dürfen, die man als noch legitim ansehen kann. Trotzdem wäre es falsch, Leistungsgerechtigkeit grundsätzlich abzulehnen. Auf jeden Fall aber muss Leistungsgerechtigkeit mit Chancengerechtigkeit verbunden sein: Alle müssen, so das Ideal, die gleichen Chancen haben, durch Leistung in die Positionen zu gelangen, die mit höheren Einkommen verbunden sind. Sonst würde nämlich nicht Leistung, sondern würden soziale Herkunft oder Beziehungen ausschlaggebend sein. Um dem Ideal der Chancengerechtigkeit wenigstens näher zu kommen, ist deshalb ein Zugang zu Bildung besonders wichtig, was wiederum mit der Beteiligungsgerechtigkeit zusammenhängt.

der Aufgabe, einen Abstand zu wahren zwischen Transferbezieher:innen, die nicht arbeiten, und solchen, die im Niedrigeinkommensbereich tätig sind (Lohnabstandsgebot). Die Diskussion um diese Frage findet in vermintem Gelände statt; wer darauf hinweist, der Abstand sei zu gering, muss mit dem Vorwurf rechnen, er wolle Niedriglohnbezieher:innen gegen Arme ausspielen. Es klingt der Vorwurf an, man halte Arbeitslose für faul, unterstelle ihnen, den Sozialstaat auszunutzen. Dennoch sollte man der Frage nicht ausweichen. Es ist höchst frustrierend für Transferempfänger:innen, die eine Arbeit aufnehmen, wenn sich dies materiell für sie kaum auszahlt.



Ein Transfersystem muss einerseits die Würde und die Teilhaberechte bedürftiger Menschen sichern, zugleich aber fair sein gegenüber dem unteren Rand der arbeitenden Mitte

Und ebenso führt es, wenn sich Arbeit kaum auszahlt, bei denen, die in gering bezahlten Berufsfeldern tätig sind, zu einem Gefühl der Entwertung ihrer Arbeit. Man kann aber aus Gründen der Bedarfs- und Beteiligungsgerechtigkeit die Sozialleistungen nicht einfach extrem niedrig halten, um den Lohnabstand zu gewährleisten. Genauso wenig aber lassen sich Niedriglöhne ohne weiteres anheben, ohne Gefahr zu laufen, dass dadurch mehr Arbeitslosigkeit bei Menschen mit geringen beruflichen Qualifikationen entsteht. Daraus resultiert das Erfordernis, dass Geringverdiener:innen ihr Einkommen durch zusätzliche Sozialleistungen aufstocken.

Schon das viel gescholtene Hartz-IV-System war, was den Lohnabstand angeht, besser als sein Ruf. Beim neuen Bürgergeld ist die Transferentzugsrate

Das Lohnabstandsgebot – Diskussion auf vermintem Terrain

Wenn man nun überlegt, wie diese Orientierungen konkret in Form eines Systems sozialer Sicherheit umgesetzt werden können, ergeben sich sofort Schwierigkeiten und Zielkonflikte. Auf einige sei hier kurz hingewiesen: Menschen, die ihren Lebensunterhalt selbst verdienen, sollten ein höheres verfügbares Einkommen haben als Transferbezieher:innen. Zugleich sollten Sozialleistungsempfänger:innen Anreize haben, eine Arbeit aufzuneh-

men. Letztlich geht es um die Frage, wie ein Transfersystem zu gestalten ist, das einerseits dem verfassungsrechtlichen und sozialetischen Anspruch genügt, die Würde und die Teilhaberechte bedürftiger Menschen zu sichern, und zugleich fair ist gegenüber dem unteren Rand der arbeitenden Mitte. Jedes Grundsicherungssystem steht vor

eingereist sind, dabei aber keinen Erfolg hatten. Dazu bedürfte es differenzierterer Betrachtungen.



für Einkommen zwischen 520 und 1.000 Euro mit 70% niedriger als bei Hartz IV mit 80%. Die Aufstockerregelung bewirkt, dass das verfügbare Einkommen *mit Arbeit* immer höher ist als ohne Arbeit. Zugleich bedeutet diese Regelung jedoch, dass der Zugewinn gering ist. Bei alleinstehenden erwerbstätigen Bürgergeld-Empfänger:innen beträgt der Aufstockungsbetrag maximal 348 Euro. Das ist nicht viel, wenn man den rechnerischen Mehrertrag mit den Belastungen einer zeitlich aufwändigen Beschäftigung vergleicht.³ Zudem müssen Erwerbstätige oft Fahrtkosten aufwenden und bei steigendem Einkommen fallen weitere Belastungen an, etwa die Rundfunkgebühren, von denen sich Bürgergeld-Empfänger:innen befreien lassen können. Unter dem Strich lohnt sich Arbeit zwar immer, aber sie lohnt sich für manche Menschen zu wenig.

Auf der anderen Seite ist jedoch auch ein weiterer Effekt zu bedenken: Je geringer die Transferentzugsrate, umso höher sind die Einkommen, mit denen man noch ergänzend das Bürgergeld beantragen kann. Umso höher ist dann auch die Zahl derjenigen, die Bürgergeld beziehen. Dies ist die statistisch zwingende Konsequenz einer Regelung, die sicherstellen soll, dass sich Arbeit in allen Haushaltskonstel-



Unter dem Strich lohnt sich Arbeit zwar immer, aber sie lohnt sich für manche Menschen zu wenig

lationen lohnt – was in manchen Veröffentlichungen dann aber als Zunahme von Armut gebrandmarkt würde, obwohl es dadurch den Betroffenen ja deutlich besser geht. Tatsächlich war die Aufstockerregelung eine der Quellen der ständigen Diskreditierung der Grundsicherung für Arbeitsuchende und trug damit zu ihrer geringen Akzeptanz bei. Denn die schiere Existenz von Erwerbstätigen, die ergänzendes Arbeitslosengeld II erhielten, führte zu dem Vorwurf, mittels Hartz IV wende

Aufstocker:innen (Mai 2022)	
Gesamt Aufstocker:innen	809 000
Davon	
Selbstständig	69 000
Abhängig beschäftigt	745 000
Davon	
Minijob, brutto weniger als 450 € im Monat	331 000
Midijob, brutto zwischen 450 und 850 € im Monat (max. ein Halbtagsjob)	145 000
Mehr als 850 € brutto im Monat	270 000
Davon	
Vollzeitbeschäftigte	92 000

Abbildung 1: Aufstocker:innen nach der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2022), Tab. 1 u. 3 für Mai 2022.

der Staat Milliardenbeträge auf, um Löhne aufzustocken, von denen niemand leben könne. Er finanziere also Lohndumping und ermögliche damit Arbeitsverhältnisse die nicht einmal vor Armut schützten. Diese Sichtweise ist im öffentlichen Bewusstsein fest verankert. Der Politikwissenschaftler Christoph Butterwegge bewertete Hartz IV als „ein gigantisches Umverteilungsprogramm“, was man daran ermessen könne, „dass seit dem Inkrafttreten von Hartz IV am 1. Januar 2005 ungefähr 150 Milliarden Euro an sog. Erwerbsaufstocker/innen gezahlt, präziser ausgedrückt: Unternehmen subventioniert wurden, die Hungerlöhne zahlten“ (Butterwegge 2020, 272). Eine solche Bewertung hält aber einer statistischen Überprüfung nicht stand.

Von den etwas mehr als 800 000 Aufstocker:innen im Mai 2022 waren etwa 70 000 selbstständig tätig, konnten davon allein aber nicht leben. Bei den etwa 750 000 abhängig Beschäftigten darf man nicht voreilig auf einen Hungerlohn schließen, denn die meisten gingen einem Minijob oder Midijob nach (s. Abbildung 1). Nur knapp 100 000 Vollzeitbeschäftigte erhielten

ergänzendes Arbeitslosengeld II. Das ist eine relevante Gruppe, aber gemessen an 34 Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (2021) ist sie klein. Viele Aufstocker:innen waren also nicht aufgrund schlechter Arbeitslöhne auf Hilfe angewiesen (das mag zusätzlich gegeben sein), sondern weil sie arbeitslos waren und ihren Hartz-IV-Satz mit geringfügiger Beschäftigung aufstockten oder weil sie als Teilzeitbeschäftigte nicht ausreichend in den Arbeitsmarkt integriert waren. Bei den etwa 100 000 Aufstockenden, die in Vollzeit arbeiteten, muss in der Tat geprüft werden, ob sie zu den *working poor* zu zählen sind. Die bei Weitem größte Gruppe unter ihnen waren Paare mit Kindern.⁴ Ihr Vollzeitgehalt im Niedriglohnsektor deckte nicht ihren Hilfeanspruch (zuzüglich Zuverdienst); sie erhielten somit ergänzend Hartz IV. Dieser differenzierende Blick lässt nicht viel übrig von dem verbreiteten Narrativ, Hartz IV sei eine gigantische Maschinerie zur Subventionierung von extrem niedrigen Löhnen.

Je nach Ausgestaltung wird eine Reform der Zuverdienstregelung zu

³ Den maximalen Zuverdienstbetrag von 348 Euro erzielen Alleinstehende bei einem Bruttoeinkommen von 1.200 Euro, was bei einer Beschäftigung zum Mindestlohn 100 Arbeitsstunden monatlich entspricht.

⁴ Bundesagentur für Arbeit (2022), Tab. 5 (Angaben für Mai 2022).



mehr Aufstocker:innen führen. Dieser Effekt wird bereits durch die Senkung des Transferentzugs um zehn Prozentpunkte im Einkommensbereich von 520 bis 1.000 Euro eintreten, der mit dem Bürgergeld eingeführt wird. Wenn aber gegen alle Empirie weiterhin Auf-



Die Diskreditierung der Aufstockerregelung entbehrt jeder Empirie und ist sozialpolitisch kontraproduktiv

stockung als Subventionierung von Hungerlöhnen attribuiert wird, birgt eine Reform, die die Lage von Menschen im Niedrigeinkommensbereich verbessert, hohe kommunikative Risiken für Politiker:innen. Die Diskreditierung der Aufstockerregelung ist sozialpolitisch kontraproduktiv. Sie kann dazu führen, dass Politiker:innen nur aus Gründen potenzieller Skandalisierung des Anstiegs der Zahl der Bürgergeldempfänger:innen vor einer Verbesserung der Aufstockerregelung zurückschrecken.

Probleme des Lohnabstands ergeben sich unter Umständen auch dann, wenn man Familien mit Kindern im Transferbezug auf der einen Seite mit Familien mit Kindern mit eigenem Einkommen auf der anderen Seite vergleicht, vor allem im Fall von Alleinerziehenden oder Alleinverdienendenfamilien. Kein Mindestlohn, der nicht völlig jenseits dessen läge, was der Ar-

beitsmarkt verkraften kann, wird erreichen können, dass auch Menschen mit geringen Qualifikationen und/oder niedrigen Stundenlöhnen so viel verdienen, dass davon auch mehrere Kinder gut mitversorgt werden können. Es gibt Familienkonstellationen, bei denen Arbeit nur *gemeinsam* mit ergänzenden Sozialleistungen wie Wohngeld und Kinderzuschlag den Unterschied machen kann. Wenn es weder Kinderzuschlag noch Wohngeld gäbe, um einen ausreichenden Abstand sicherzustellen, so müsste dieser allein mittels Lohnpolitik hergestellt werden, was aber auch bei einer inzwischen verbesserten Arbeitsmarktlage illusorisch ist. Auch hier dürfen sozialpolitische Instrumente nicht diskreditiert werden, die zur Sicherung eines ausreichenden Abstands zwischen Transferleistungen ohne Arbeit und dem verfügbaren Einkommen von Niedrigeinkommensbezieher:innen unverzichtbar sind.

Zu berücksichtigen ist dabei, dass das Transfersystem einer Logik der Einzelfallgerechtigkeit folgt, die im System der Entlohnung nicht greifen kann. Transferempfänger:innen, die in Ballungszentren mit hohen Mieten wohnen, erhalten mehr Hilfe; ebenso jene, die in schlecht gedämmten Wohnungen zur Miete wohnen und entsprechend höhere Heizkosten nicht vermeiden können. Denn die Kosten der Unterkunft werden einzelfallbezogen erstattet.

liche Stunde Arbeit muss sich lohnen. Der Zugriff des Staates darf niemals höher als 50 Prozent sein.“⁵ Es müssten dann aber, wie Modellrechnungen zeigen, auch viele Erwerbstätige mit mittleren Erwerbseinkommen mit ergänzenden Transfers unterstützt werden (Peichl u. a. 2017, 28 f., 50; Blömer u. a. 2019, 14–17), was entsprechend mehr Geld kosten würde.

In der öffentlichen Debatte werden die Zielkonflikte der Reform viel zu wenig beachtet. Ein hohes Sicherungsniveau für Langzeitarbeitslose, hohe Arbeitsanreize, die Begrenzung der Zahl der Leistungsberechtigten und fiskalische Interessen lassen sich nicht gleichzeitig erfüllen.

Wenn die Transferansprüche sehr gering sind, dann lassen sich auch deutlich niedrigere Transferentzugsraten festlegen, ohne auch mittlere Einkommen aufstocken zu müssen. Darauf beruhte das Anfang der 2000er Jahre breit diskutierte Konzept der „aktivierenden Sozialhilfe“ von Hans-Werner Sinn (Sinn u. a. 2002). Es sah vor, die Transferansprüche deutlich abzusenken und zugleich Zuschüsse zu niedrigen Löhnen zu gewähren und diese damit aufzustocken. Zugleich sollten für diejenigen, die weiterhin keine Beschäftigung finden, öffentliche Beschäftigungsmöglichkeiten angeboten werden, die auf der Höhe der Sozialhilfe vergütet werden. Dieser Ansatz ist also nur bei einer Kombination von Leistungsver schlechterung für Langzeitarbeitslose mit einem großen öffentlich geförderten Beschäftigungssektor möglich, der damals angesichts der problematischen Erfahrungen in den Jahren nach der Wiedervereinigung auf Widerstände stieß.

Akzeptiert man das politisch gesetzte Niveau des Teilhabeminimums, so sind nur unterschiedliche Modifikationen des Transferentzugs möglich, die die Arbeitsanreize moderat

Transferentzugsraten

Relevant ist auch eine Kritik an der Aufstockerregelung, die gegenläufig ist zur These, sie subventioniere Hungerlöhne. Verwiesen wird auf den letztlich doch geringen Abstand zwischen Transferbezug ohne Arbeit und den verfügbaren Einkommen im Niedriglohnsektor und dem damit verbundenen niedrigen Anreiz zur Arbeitsaufnahme. Gefordert wird daher eine

deutliche Senkung der Transferentzugsraten.

Sehr prominent tat dies FDP-Chef Christian Lindner im Bundestagswahlkampf 2021: „Ich halte es für einen Skandal unseres Sozialstaats, dass in bestimmten Konstellationen von jedem zusätzlich verdienten Euro 80 Cent an den Staat gehen oder man sogar weniger netto hat. Wir sagen: Jede zusätz-

⁵ Namensbeitrag in: Die Tageszeitung, 16.08.2021, 5.

verbessern, will man nicht sehr hohe fiskalische Mehrbelastungen in Kauf nehmen. Einige Modelle setzen darauf, bis zur Minijobgrenze den Transferentzug auf 100 % zu setzen, also keinerlei Zuverdienst zuzulassen, um dann oberhalb der Mindestlohngrenze den Transferentzug senken zu können.

Sprünge in der Grenzbelastung

Betrachtet man über unterschiedliche Zusammensetzungen bei Haushalten (wie Alleinerziehend mit einem Kind, Paar mit zwei Kindern usw.) hinweg das Verhältnis der Gesamteinkommen als mögliche Kombination von Erwerbseinkommen und Sozialleistungen mit dem tatsächlich verfügbaren Nettoeinkommen, so fallen außerdem erhebliche Sprünge in der Grenzbelastung auf, die sich aus Transferentzug, Sozialabgaben oder Steuern ergibt. Teilweise lag diese Grenzbelastung in bestimmten Konstellationen vor den jüngst vorgenommenen Reformen beim Kinderzuschlag bei über 100 %. Das bedeutet, dass Haushalte bei gestiegenem Erwerbseinkommen netto möglicherweise weniger Geld

 Aufgrund nicht abgestimmter Sozialleistungen haben manche Haushalte bei gestiegenem Erwerbseinkommen netto kaum mehr Geld als vorher zur Verfügung

als vorher zur Verfügung hatten, weil sie abrupt aus bestimmten Vergünstigungen oder dem Empfang von Sozialleistungen herausfielen. Ihre Ursache haben sie vor allem im nicht ausreichend abgestimmten Nebeneinander unterschiedlicher Sozialleistungen wie Bürgergeld, Kindergeld, Kinderzuschlag, Bildungspaket, evtl. Elterngeld, Wohngeld sowie der Sozialabgaben für Kranken-, Renten-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung mit ihren

nen. Dann aber verschlechtern sich die Bedingungen für Menschen, die aufgrund ihrer gesundheitlichen Situation nur geringfügig arbeiten können. Es besteht dann die Gefahr, dass sie sich ganz vom Arbeitsmarkt zurückziehen und ein wichtiges Element der Teilhabe verloren geht.

jeweiligen Beitragsbemessungsgrenzen und den progressiv mit dem Einkommen steigenden Steuern, für die jeweils nicht nur unterschiedliche staatliche Einrichtungen zuständig sind, sondern die auch unterschiedlichen gesetzlichen Regelungen unterworfen sind. Die Zusammenhänge sind äußerst komplex und unübersichtlich und können hier nur exemplarisch angesprochen werden. Wir beziehen uns hier zur Veranschaulichung auf Peichl u. a. (2017, hier besonders 21 ff.), wo die damals geltenden Verhältnisse dargestellt wurden, die ganz überwiegend weiterhin gültig sind. Die nach Überschreiten bestimmter Grenzen entfallenden Vergünstigungen (z. B. kostenloser Kindergartenbesuch, Befreiung von Rundfunkgebühren etc.) wurden dabei gar nicht berücksichtigt. Zunächst war bei einem Alleinverdienerpaar mit zwei Kindern die Grenzbelastung 0, solange das Einkommen unter 100 Euro monatlich blieb. Sie stieg dann auf 80 % bis zu einem Einkommen von 1.000 Euro, dann stieg sie bis 1.500 Euro auf 90 %, sofern kein Wohngeld und Kinderzuschlag beantragt wurden. Wohngeld und Kinderzuschlag milderten den Transferentzug wieder. Da zunächst nur beim Wohngeld ein höheres Einkommen angerechnet wurde, sank die Grenzbelastung auf ca. 50 %. Sobald ein höheres Einkommen aber auch beim Kinderzuschlag angerechnet wurde, stieg die Grenzbelastung auf über 90 %. Zu dem Moment, als die Erwerbsperson aus diesem Haushalt einkommensteuerpflichtig wurde,

stieg wiederum der Wohngeldbezug, so dass es kurzfristig sogar zu einer negativen Grenzbelastung kam. Stieg das Einkommen weiter, so kumulierten Einkommensteuer und der Entzug von Wohngeld und Kinderzuschlag, sodass die Grenzbelastung bei mehr als 95 % lag. War der Kinderzuschlag vollständig abgeschmolzen, sank die Grenzsteuerbelastung auf ca. 70 %. Erst wenn das Einkommen des Alleinverdienerhaushalts so stark gestiegen war, dass er weder Wohngeld noch Kinderzuschlag erhielt, sank die Grenzbelastung auf ca. 40 %. Sprünge bei deutlich höheren Einkommen ergaben sich durch das Erreichen der Beitragsbemessungsgrenzen für Kranken- und Rentenversicherung sowie die Nutzung des Kinderfreibetrags, der zu einer Entlastung führte, die das Kindergeld überstieg. Danach wurde die Grenzbelastung nur noch durch die marginale Steuerbelastung von 42 % bzw. 45 % bestimmt, also durch eine erheblich geringere Grenzbelastung als bei den Haushalten mit niedrigen Einkommen. Diese, im Grundsatz auch heute noch bestehende, äußerst unübersichtliche Entwicklung der Grenzbelastung ist nicht nur ein Schönheitsfehler. Ärgert und für Erwerbstätige sicher irritierend und demotivierend sind Grenzbelastungen nah an der 100-Prozent-Marke. Aber auch die Sprunghaftigkeit selbst verhindert eine Transparenz des Zusammenhangs von Einkommen aus Sozialleistungen bzw. Erwerbsarbeit und letztlich verfügbarem Einkommen, die für die Lebensplanung und nicht zuletzt auch für das Gerechtigkeitsempfinden der Betroffenen wünschenswert wäre. Außerdem ist zu bedenken, dass durch hohe Grenzbelastungen auch die Bereitschaft sinkt, eine Arbeit aufzunehmen bzw. das Arbeitsvolumen zu erhöhen, was in Zeiten geringer Arbeitslosigkeit und steigenden Arbeitskräftemangels, der inzwischen nicht mehr nur ein Fachkräftemangel ist, auch die Gesellschaft als ganze schädigt.

Reformvorschläge

Aus der Analyse der Probleme lässt sich zumindest eine grundsätzliche Orientierung für Reformen ableiten: Eine Senkung der Transferentzugsraten, eine Glättung des Verlaufs der Grenzbelastung und die Einhaltung des Lohnabstandsgebots setzen voraus, dass die ungenügend abgestimmte Vielfalt von Sozialleistungen überwunden wird. In diese Richtung geht ein Vorhaben der Ampelkoalition, nämlich die Einführung einer Kindergrundsicherung. Mit ihr sollen, so der Koalitionsvertrag, die bisherigen finanziellen Unterstützungen – wie das Kindergeld, die Leistungen aus SGB II und SGB XII für Kinder, Teile des Bildungs- und Teilhabepakets, sowie der Kinderzuschlag zu „einer einfachen, automatisiert berechnet und ausgezahlten Förderleistung“ gebündelt werden (SPD u. a. 2021, 79). Sie soll „aus zwei Komponenten bestehen: einem einkommensunabhängigen Garantiebetrags, der für alle Kinder und Jugendlichen gleich hoch ist, und einem vom Elterneinkommen abhängigen, gestaffelten Zusatzbetrags.“ Dies entspräche dem Konzept eines einkommensabhängigen Kindergeldes. Je nach Ausgestaltung könnte es die Lohnabstandsproblematik für Beschäftigte im Niedriglohnbereich, die Verantwortung für eine Familie tragen, entschärfen.

Peichl u. a. (2017) haben verschiedene Reform-Szenarien durchgerechnet, wobei die Integration von Kinderzuschlag, Wohngeld und Arbeitslosengeld II (seit 01.01.2023 Bürgergeld) in eine einzige Transferzahlung den Kern bildete. Die Transferentzugsrate kann dann relativ einfach konstant gehalten werden und die Auswirkungen auf Finanzierung und Arbeitsmarkt können für Entzugsraten von 60 %, 70 % oder 80 % modelliert werden. Nach damaligem Stand (2017) hätte selbst eine Transferentzugsrate von 60 % nur zusätzliche Kosten von etwas mehr als acht Milliarden pro Jahr verursacht,

positive Beschäftigungswirkungen gehabt und den Gini-Koeffizienten als Maß für die Ungleichheit der Einkommensverteilung zwar nur leicht, aber stärker als in allen anderen Szenarien gesenkt. Zugleich würde sich die Einkommensgrenze, bis zu welcher ergänzende Transferleistungen bezogen werden, bis weit in die Mitte ausdehnen, bei einer Alleinverdienerfamilie mit zwei Kindern unter damaligen Bedingungen bis 69.000 Euro pro Jahr, sofern der Haushalt nicht über ein Vermögen verfügt, das einen Transferbezug ausschließt. Die starke Zunahme der Empfänger:innen von ergänzenden Sozialleistungen würde dann zu Akzeptanzproblemen führen, wenn nicht zugleich ihre negative öffentliche Bewertung überwunden werden könnte.



Die Schaffung eines übersichtlicheren Systems von Sozialleistungen sollte das Ziel der Reformbemühungen sein

Schöb (2022) schlägt einen Umbau der verschiedenen Systeme in eine Grundsicherung mit drei Säulen vor:

1. Der Bürgergeld-Anteil für Kinder, das Kindergeld und der Kinderzuschlag werden in einer allgemeinen, aber steuerpflichtigen *Kindergrundsicherung* zusammengeführt,
2. der Anteil Wohnung und Heizung im Bürgergeld und das bisherige Wohngeld werden durch ein *reformiertes Wohngeld* für alle Haushalte mit niedrigen Einkommen abgedeckt und
3. das *Bürgergeld* wird nur noch für den Lebensunterhalt bedürftiger Erwachsener eingesetzt.

Bisher ist es so, dass das soziokulturelle Existenzminimum je nach Einkommen und Kinderzahl entweder durch das Bürgergeld oder durch Kinderzuschlag und/oder Wohngeld erreicht wird, wobei unterschiedliche Rege-

lungen, Nachweispflichten, Transferentzugsraten und Einkommensgrenzen angewandt werden. Die von Schöb vorgeschlagene Dreiteilung hat den Vorteil, dass sich die vorgeschlagene Kindergrundsicherung nur an der Kinderzahl orientiert und ihr Nettoeffekt nur durch die nötige Versteuerung mit steigendem Einkommen sinkt. Alle Kinder aller Haushalte kämen in deren Genuss, was auch dazu führen würde, dass die Kinderzahl und die Sozialleistungen für Kinder keinen Effekt mehr für den Lohnabstand hätten. Wegen der verfassungsrechtlichen Garantie eines steuerfreien Existenzminimums auch für Kinder, muss freilich bei höheren Einkommen weiterhin eine Günstigerprüfung vorgenommen werden, nach der die Haushalte entweder die Kindergrundsicherung oder den Kinderfreibetrag erhalten.

Erwerbsfähige arbeitslose Erwachsene bekommen das Bürgergeld, für das eine Transferentzugsrate von 70 % vorgeschlagen wird, allerdings erst für Einkommen über der Minijobgrenze, um geringfügige Beschäftigungen unattraktiv zu machen. Die Bewertung eines Transferentzugs von 100 % bis zur Minijobgrenze wird davon abhängen, ob man geringfügige Beschäftigung als einen niedrigschwelligen Einstieg in eine später ausgeweitete Erwerbsarbeit ansieht oder eher umgekehrt befürchtet, dass Minijober:innen in der geringfügigen Beschäftigung gefangen bleiben.

Das einkommensabhängige Wohngeld käme den Empfängern von Transferzahlungen genauso zugute wie Erwerbstätigen mit niedrigen Einkommen. Es wäre am Bedarf der Haushalte orientiert und könnte die Haushaltsgröße und die Verschiedenheit der Mietkosten je nach Region in transparenter Weise berücksichtigen. Bei der Anrechnung des Erwerbseinkommens muss dann ein Unterschied gemacht werden, je nachdem, ob von Mitgliedern des Haushalts bereits Lohnsteuer gezahlt wird oder nicht, damit auch hier die Transferentzugsraten nicht zu



hoch werden. In diesem recht transparenten Modell wäre es relativ leicht möglich, das Lohnabstandsgebot einzuhalten und Sprünge der Grenzbelastung zu vermeiden. Nur das Bürgergeld würde dabei von einer Bedürftigkeitsprüfung wie bisher beim Arbeitslosengeld II abhängig gemacht. Allein hohe Mieten oder Kinderreichtum würden nicht zu einem Bezug von Bürgergeld führen. Bürgergeld würde allein von den Menschen bezogen werden, die langzeitarbeitslos sind oder aufgrund eines zu geringen Umfangs ihrer Erwerbsarbeit hilfebedürftig werden. Dies kann dazu beitragen, die Akzeptanz des Bürgergeldes zu erhöhen.

Bei sozialpflichtiger Beschäftigung werden vom ersten verdien-

ten Euro an hohe Sozialabgaben fällig, für Arbeitnehmer:innen und Arbeitgeber:innen jeweils etwa 20 % des Bruttoarbeitslohns. Durch eine zielgerichtete Absenkung der Sozialabgaben bei Bezieher:innen niedriger Erwerbseinkommen wäre es leichter, das Lohnabstandsgebot einzuhalten, wenngleich die höhere Grenzbelastung bei progressiv steigenden Sozialabgaben auch nicht unproblematisch ist. Es wäre aber grundsätzlich möglich, auch für Sozialabgaben Freibeträge einzuführen oder die Sozialabgaben im Niedrigeinkommensbereich zu senken und die bisher für Aufstockungen durch Sozialtransfers eingesetzten Steuermittel zur dann notwendigen Kompensation der Ausfälle

bei den Einnahmen der Sozialversicherungen zu nutzen. Eine alternative Maßnahme mit ähnlichem Effekt bestünde darin, bis zu einer bestimmten Höchstgrenze einen Teil der Sozialabgaben der Arbeitnehmer:innen auf die Einkommensteuerschuld anzurechnen bzw. als Negativsteuer auszubezahlen und dadurch die Gesamtbelastung abzusenken. Das Grundproblem solcher Vorschläge (vgl. Fisch 2020; Bach et al. 2018) liegt darin, dass durch sie die bisherige, allerdings durch Zufinanzierung aus Steuermitteln auch heute schon aufgebrochene Trennung von aus Abgaben finanzierten Sozialversicherungsleistungen und steuerfinanzierten bedarfsorientierten Hilfen weiter erodieren würde. Die Entscheidung,

LITERATUR

- Bach, Stefan/Haan, Peter/Harnisch, Michelle (2018): Progressive Sozialbeiträge können niedrige Einkommen entlasten, Berlin (DIW Wochenbericht Nr. 13+14/2018).
- Blömer, Maximilian/Litsche, Simon/Peichl, Andreas: Reformoptionen für die Grundsicherung von Erwerbstätigen. Kurzexper-tise im Auftrag des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Ifo Forschungsber-ichte 108/2019, auf: <https://www.ifo.de/publikationen/2019/monographie-autorenschaft/reformoptionen-fuer-die-grund-sicherung-von> (Zugriff: 19.02.2022).
- Blömer, Maximilian/Peichl, Andreas (2021): Mikrosimulation ver-schiedener Varianten eines Bedingungslosen Grundeinkom-mens in Deutschland. Ifo Forschungsberichte 121/2021.
- Bundesagentur für Arbeit (2022): Erwerbstätige erwerbsfähige Leistungsberechtigte (Monats- und Jahreszahlen). Deutsch-land, West/Ost, Länder und Kreise. August 2022. Online-Zu-gang über Suchfunktion auf <https://statistik.arbeitsagentur.de> (Zugriff: 20.12.2022).
- Butterwegge, Christoph (2020): Die zerrissene Republik. Wirtschaf-tliche, soziale und politische Ungleichheit in Deutschland, 2., aktualisierte Aufl., Weinheim.
- Cremer, Georg (2019): Für ein Bedingungsloses Grundeinkommen den Sozialstaat aufgeben?, in: ORDO 70, 215–238.
- Cremer, Georg (2021): Sozial ist, was stark macht. Warum Deutsch-land eine Politik der Befähigung braucht und was sie leis-tet, Freiburg.
- Fisch, Andreas (2020): Damit sich Leistung mehr lohnt! Steuerliche Anreize für auskömmliche Erwerbsarbeit, in: Claudius Bach-mann, Alexandra Kaiser-Duliba und Cornelius Sturm (Hg.): Wirtschaftsethik. Sozialethische Beiträge, Münster, 135–164.
- Kruip, Gerhard (2022): Soziale Sicherung, in: Marianne Heimbach-Steins, Michelle Becka, Johannes J. Frühbauer und Gerhard Kruip (Hg.): Christliche Sozialethik. Grundlagen – Kontexte – Themen. Ein Lehr- und Studienbuch, Regensburg, 374–386.
- Peichl, Andreas/Buhlmann, Florian/Löffler, Max (2017): Grenzbelas-tungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem. Fehlanreize, Reformoptionen und ihre Wirkungen auf inklusives Wachs-tum, Gütersloh (Inklusives Wachstum für Deutschland, 14).
- Schöb, Ronnie (2022): Solidarische Grundsicherung. Ein Reformvor-schlag für die Ampel, in: Zeitschrift für Politik 69 (1), 112–129.
- SPD; Bündnis 90/Die Grünen; FDP (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koali-tionsvertrag 2021–2025, auf: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf (Zugriff: 11.12.2022).
- Spellbrink, Wolfgang (2022): Das garantierte Grundeinkommen und die (Sozial-) Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland, in: Vierteljahresschrift für Sozialrecht (VSSR) 2/2022, 73–116.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finan-zen (2021): Bedingungsloses Grundeinkommen. Gutach-ten 02/2021, auf: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Ministerium/Wissenschaftlicher-Bei-rat/Gutachten/bedingungsloses-grundeinkommen.pdf?__blob=publicationFile&tv=8.
- Sinn, Hans-Werner/Holzner, Christian/Meister, Wolfgang/Ochel, Wolfgang/Werding, Martin (2002): Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum. Ifo Schnell-dienst, Sonderausgabe 9/2002.



nicht alle Sozialleistungen aus Steuern zu finanzieren, wie das beim Beveridge-Modell der Fall ist, hat nicht nur historische Gründe. Im Bismarck-Modell sind die Sozialversicherungen von Schwankungen der Staatseinnahmen unabhängiger und von den manchmal erratischen Entscheidungen der Haushaltspolitik weniger betroffen. Zudem wäre ein kompletter Umstieg auf Steuerfinanzierung mit erheblichen Problemen und neuen Gerechtigkeitsdefiziten verbunden.

Einen radikalen Bruch mit dem Sozialstaat bisheriger Ausprägung stellt der Vorschlag eines „bedingungslosen Grundeinkommens“ (BGE) dar. Jede:r hätte Anspruch darauf, unabhängig davon, ob er oder sie eine Arbeit aufnimmt oder nicht. Zur Finanzierung ist jedoch eine hohe Besteuerung der Erwerbseinkommen erforderlich, Befürworter:innen des BGE geben als Orientierungswert eine Besteuerung von 50 % vom ersten Euro des Erwerbseinkommens an. Für bisherige Transferempfänger:innen wäre dies eine deutliche Verbesserung ihrer Situation. Zudem entfielen für sie die als belastend empfundene Bedürftigkeitsprüfung. Der Steuersatz von 50 % wird aber von vielen Befürworter:innen nur „beispielhaft angenommen“ und beruht nicht auf einer mikroökonomisch fundierten Simulationsrechnung, die angesichts der Radikalität des Systembruchs und der Schwierigkeit, die

dadurch ausgelösten Reaktionen beim Arbeitsangebot zu prognostizieren, ohnehin mit sehr hohen Unsicherheiten behaftet wäre.

Ein jüngster Versuch, eine für die Finanzierung ausreichende Besteuerung abzuschätzen, hat der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Finanzen (2021) auf der Grundlage von Modellrechnungen von Blömer et al. (2021) veröffentlicht. Wenn die Höhe des Grundeinkommens existenzsichernd sein soll (was viele seiner Befürworter:innen als Mindestforderung ansehen, weil sonst positive Effekte wie Armutsbekämpfung und Förderung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten gar nicht zustande kommen), dann ist eine Besteuerung auf einer Höhe erforderlich, die vergleichbar ist mit den heutigen Transferentzugsraten. Es wäre, je nach Ausgestaltung, eine proportionale Einkommensteuer von nahezu 80 % oder 90 % notwendig, selbst wenn unterstellt würde, was völlig unrealistisch ist, dass das Arbeitsangebot völlig unverändert bliebe. Die heute bestehende Transferentzugsproblematik bei Empfänger:innen von Hartz IV/Bürgergeld würde somit auf die gesamte Gesellschaft ausgedehnt. Die Folgen für das Arbeitsangebot sind unkalkulierbar, dessen Reduktion wäre unter solchen Bedingungen sehr wahrscheinlich (vgl. auch Cremer 2019; Spellbrink 2022).

man Sozialabgaben progressiv gestaltet oder Leistungen der Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung zunehmend über Steuereinnahmen finanziert.

- Eine verantwortliche Entscheidung für eines der Reformmodelle oder eine Kombination verschiedener einzelner Teile derselben ist freilich nur möglich, wenn man versucht, die finanziellen Folgen, die Auswirkungen auf die Beteiligung am Arbeitsmarkt sowie die Effekte auf die Einkommensverteilung so gut als möglich abzuschätzen.
- Auf Fragen der politischen Durchsetzbarkeit konnten wir im Rahmen dieses Beitrags nicht eingehen. Es ist sicher eine kluge Regelung im Koalitionsvertrag, dass die Reform des Transferentzugs in einer Expert:innenkommission diskutiert und modelliert werden soll, die die unterschiedlichen Systemelemente gemeinsam in den Blick nimmt. Wir haben auf die Problematik unterschiedlicher Lösungen hingewie-



Fairness für den unteren Rand der Mitte gelingt nur in Kombination einer erfolgreichen Arbeitsmarktpolitik mit einem leistungsfähigen Sozialstaat

sen und plädieren dafür, in der öffentlichen Debatte dieser Komplexität gerecht zu werden. Das tun viele Debattant:innen leider nicht. Das Sozialsystem muss fair sein gegenüber denjenigen, die im Niedriglohnsektor gesellschaftlich notwendige, aber schlecht bezahlte Arbeit leisten. Die Sicherung eines ausreichenden Lohnabstands erfordert eben – neben Maßnahmen, die bei der Entlohnung direkt ansetzen, wie der Mindestlohn und die Sicherung von Tarifbindung – auch Instrumente, die zielgenau umverteilen. Also darf man diese Instrumente nicht diskreditieren, auch

Fazit

- Aus sozialetischer Sicht sind alle Bemühungen zu begrüßen, die durch geeignete Reformen eine Senkung der Transferentzugsraten, eine Glättung des Verlaufs der Grenzbelastung und das Lohnabstandsgebot besser als bisher bewerkstelligen. In der weiteren Debatte sollte der Vorschlag von Schöb intensiv geprüft werden, weil er zu einem übersichtlicheren System von Sozialleistungen führt und

ihre Akzeptanz erhöhen würde, ohne die Architektur der verschiedenen Sozialleistungen aus den Angeln zu heben.

- Ein gewisser Bruch gegenüber dem bisherigen System ist mit den Forderungen verbunden, die zu einer (weiteren) Vermischung von durch Abgaben oder Steuern finanzierten, bzw. bedarfsorientiert oder nach dem Äquivalenzprinzip ausgezahlten Leistungen führen, etwa, wenn

nicht subtil, wenn sie dann wieder als Zeichen einer sozialen Schiefelage fehlinterpretiert werden.

- Und letztlich kann man den bestehenden und dargestellten Dilemmata auch nicht entgehen. Je höher die Zahlungen zur Existenzsicherung bei Nichtarbeit, desto schwieriger wird es, einen moderaten Transferentzug zu gestalten, desto höher sind die fiskalischen Belastungen, desto größer ist der Kreis derer, die ergänzende Leistungen des Sozialstaats erhalten müssen. Was immer man tut, eines jedenfalls ist sicher: Fairness für den unteren Rand der Mitte gelingt nur in Kombination einer erfolgreichen Arbeitsmarktpolitik mit einem leistungsfähigen Sozialstaat. Am Schluss kann jede Lösung nur ein Kompromiss sein, der unterschiedliche Belange austariert.

ZU DEN AUTOREN

Georg Cremer, geb. 1952, 2000–2017 Generalsekretär des Deutschen Caritasverbandes; apl. Prof. für Volkswirtschaftslehre an der Universität Freiburg. Letzte Veröffentlichungen: Sozial ist, was stark macht. Warum Deutschland eine Politik der Befähigung braucht und was sie leistet, Freiburg 2021; Politik der Befähigung. Anforderungen an die soziale Infrastruktur und ihre Akteure, in: Soziale Passagen 1/2022; Prekarisierung der Mitte? Armut und Prekarität im Konzept multidimensionaler Lebenslagen im Sechsten Armuts- und Reichtumsbericht, in: Zeitschrift für Politik 1/2022, 85–111; Ist der Befähigungsansatz individualistisch? Zu einigen Vorbehalten, die einem produktiven Leitbild des sozialpolitischen Reformprozesses im Wege stehen, in: Sozialer Fortschritt Heft 10/2022, 731–748.

Gerhard Kruip, geb. 1957, Professor für Christliche Anthropologie und Sozialethik an der Katholisch-Theologischen Fakultät der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz. Arbeitsschwerpunkte: Gerechtigkeitsfragen in den Bereichen Bildung, Sozialstaat, Globalisierung und Klimawandel, Theologie der Befreiung, Kirchenreform. Letzte Veröffentlichungen: Zusammen mit Heimbach-Steins, Marianne/Becka, Michelle/Frühbauer, Johannes J. (Hg.) (2022): Christliche Sozialethik. Grundlagen – Kontexte – Themen. Ein Lehr- und Studienbuch, Regensburg; Ökologisch-soziale Transformation: Wirtschaften als Sozialprozess. Oswald von Nell-Breuning und Papst Franziskus zu den „Grenzen des Wachstums“, in: Bernhard Emunds und Stephan Rixen (Hg.): Oswald von Nell-Breuning weiterdenken. Solidarische Perspektiven für das 21. Jahrhundert, Freiburg, 91–111; Herausgeber der ET-Studies, der Fachzeitschrift der Europäischen Gesellschaft für Katholische Theologie.



Sozial gerechter Abbau umweltschädlicher Subventionen



Privilegien für hohe Einkommen abbauen, niedrige Einkommen kompensieren

Der Abbau umweltschädlicher Subventionen ist für den Klimaschutz von zentraler Bedeutung. Die vielfältigen Fehlanreize in den Sektoren Energie, Verkehr und Landwirtschaft stehen der ökologischen Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft entgegen und belasten gleichzeitig den Bundeshaushalt in Milliardenhöhe. Ein sozialverträglicher Abbau ist möglich, denn klimaschädliche Subventionen begünstigen häufig vor allem höhere Einkommen. Wie sich zeigt, profitieren diese besonders bei den Subventionen im Verkehr, so bei Kerosinsteuerbefreiung, Dienstwagenprivileg, Entfernungspauschale und Dieselprivileg. Für Menschen mit niedrigen Einkommen lassen sich Lösungen finden, wie die durch die Subvention beabsichtigte Unterstützung so gewährt werden kann, dass die Fehlanreize zulasten der Umwelt reduziert werden.



Florian Zerzawy



Matthias Runkel



Florian Peiseler

Klimaschädliche Subventionen: Hemmnis für die Transformation, doppelte Belastung des Staatshaushalts

Deutschland soll bis 2045 klimaneutral wirtschaften. Dazu müssen die **CO₂-Emissionen** in den nächsten Jahren **drastisch sinken**, bis 2030 zunächst um 65% auf 438 Mio. t CO₂. Das zeigt die Dimension auf, um die es beim Umbau von Wirtschaft und Gesellschaft geht: ein **gemeinsamer Kraftakt**, der nur gelingen kann, wenn auch die **Finanzströme in Einklang mit den Zielen** gebracht werden. Dazu zählen, neben öffentlichen und privaten Investitionen, auch fiskalpolitische Instrumente der Steuer- und Subventionspolitik.

Die Subventionspolitik ist bisher nicht konsistent auf Klimaschutz ausgerichtet. Viele Subventionen konterkarieren die Klimaziele und wir-

ken direkt der Minderung von CO₂-Emissionen entgegen. Sie verzerren Preissignale und führen zu fehlgeleiteten Investitionen. Unternehmen und Haushalte produzieren und konsumieren weiter zu Lasten des Klimas und der Umwelt. Dadurch bremsen sie den notwendigen Strukturwandel. Sie verteuern den Umstieg auf emissionsarme Alternativen: Zusätzliche Subventionen für klimafreundliche Technologien und Verhaltensweisen werden nötig, um diese gegenüber subventionierten fossilen Strukturen wettbewerbsfähig zu machen. Für die Wirtschaft sind konsistente Rahmenbedingungen und Planbarkeit der wirtschafts- und finanzpolitischen Rahmenbedingungen von großer Relevanz. Deshalb

braucht es einen konkreten Plan für den Abbau klimaschädlicher Subventionen bis 2030.

Finanziell wird der **Staatshaushalt** durch klimaschädliche Subventionen gleich **doppelt belastet**: Die Subventionen werden heute aus dem Haushalt finanziert oder stellen Mindereinnahmen dar. Die Folgekosten der Klimakrise werden zukünftig (und zum Teil schon heute) von der Allgemeinheit getragen (Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft, künftig: FÖS 2020a). Das Umweltbundesamt (UBA) identifiziert in seinem aktuellen Bericht (UBA 2021) mehr als **40 umweltschädliche Subventionen** in den Bereichen Energie, Verkehr, Bau- und Wohnungswesen sowie der Landwirtschaft mit einem Umfang von mehr als **65 Mrd. Euro pro Jahr**. Wesentliche Sektoren sind dabei Energie, Verkehr und Landwirtschaft.



Der Abbau klimaschädlicher Subventionen nutzt dem Klima und schafft zusätzliche fiskalische Spielräume

Der Abbau wichtiger klimaschädlicher Subventionen kann einen wesentlichen Beitrag zur Emissionsminderung leisten. Zwei Studien des FÖS (2020a; 2021) zeigen, dass mit einer Reform von zehn besonders klimaschädlichen Subventionen fast **100 Mio. t CO₂** bis 2030 vermieden werden können.

Der Subventionsabbau schafft auch zusätzliche fiskalische Spielräume. Das

Einnahmepotenzial aus einer Reform der zehn besonders klimaschädlichen Subventionen liegt bei **46 Mrd. Euro pro Jahr**. Die zusätzlichen Finanzmittel könnten für Zukunftsinvestitionen genutzt werden und Anpassungsmaßnahmen von Bürger:innen und Unternehmen unterstützen.

Wie sozial sind Subventionen? Warum wenige viel profitieren und viele wenig

Oft wird die Beibehaltung klimaschädlicher Subventionen sozialpolitisch begründet. Häufig unterstützen diese Subventionen aber nicht die unteren Einkommen, sondern verstärken bereits bestehende Einkommensunterschiede. Beispiele dafür sind Dieselprivileg oder die Steuerbefreiung von Kerosin. Meist profitieren einzelne, oft finanziell besser gestellte Gruppen überproportional, während ärmeren Haushalten kaum und nur wenig zielgenau geholfen wird. Die **Verteilungswirkung** klimaschädlicher Subventionen ist oft **negativ** und ein Ab- und Umbau würde progressiv wirken (FÖS 2020b). Änderungen bei den klimaschädlichen Subventionen können also zu mehr **Steurgerechtigkeit** führen. Einkommensschwache Haus-

halte wären von einem Abbau der Subventionen meist nur gering betroffen. Wo dies nicht der Fall ist, kann mit einer **Umverteilung der freiwerdenden**



Änderungen bei den klimaschädlichen Subventionen können zu mehr Steurgerechtigkeit und sozialer Gerechtigkeit führen

Mittel eine **progressive Verteilungswirkung** erzielt werden (FÖS 2021). Der Subventionsabbau führt also zu mehr **sozialer Gerechtigkeit**, zumal Menschen mit geringem Einkommen den Folgen des Klimawandels stärker ausgesetzt sind.

Wirkung von Reformen bei ausgewählten klimaschädlichen Subventionen

In zwei Studien hat das FÖS (2020a; 2021) Reformvorschläge zum Subventionsabbau ausgearbeitet und deren Auswirkungen untersucht. Im Folgenden werden zunächst Subventionen aus den Bereichen Stromerzeugung, Verkehr und Landwirtschaft kurz vorgestellt. Dabei wird der Fragen nachgegangen, wer davon bisher besonders profitiert¹. Anschließend werden

Reformvorschläge und die Auswirkungen auf Einkommen bzw. Verteilungswirkungen präsentiert.

Energiesteuervergünstigung Stromerzeugung

Die fossilen Energieträger Kohle, Öl und Gas sind derzeit bei der Nutzung für die Stromerzeugung von der Energiesteuer befreit, wenn es sich um Kraftwerke handelt, die eine Leistung von über zwei Gigawatt haben. Das **Subventionsvolumen** beläuft sich nach der aktuellen Regelung auf etwa **1,8 Milliarden Euro pro Jahr** (Bundesministerium für Finanzen, BMF 2019).

Reformvorschlag: Die Reform sieht vor, die Befreiung von der Energiesteuer aufzuheben und stattdessen eine Steuer anhand von CO₂-Kriterien einzuführen. Für alle fossilen Energieträger sollte eine Energiesteuer in Höhe von 30 Euro pro Tonne CO₂ gelten. Bei Umsetzung dieser Reform erhielten CO₂-Emissionen aus der Stromerzeugung einen Mindestpreis, die den Preis für Emissionsberechtigungen im europäischen Emissionshandel nach unten absichern.

Einkommensauswirkungen: Bei einem CO₂-Preis von 30 Euro pro Tonne würde der Staat Einnahmen in Höhe von 3,2 Milliarden Euro erzielen (Öko-Institut 2019). Die variablen Kosten der Stromerzeugung aus fossilen Energieträgern würden dadurch steigen, insbesondere für Kohlekraftwerke, so dass diese unwirtschaftlicher werden. Das schafft zusätzliche Anreize für einen marktgetriebenen Ausbau der erneuerbaren Energien. Der **Strompreis** würde **nur moderat steigen** aufgrund der höheren Stromerzeugungskosten fossiler Kraftwerke. Mit zunehmendem Anteil erneuerbarer Energien würde sich der **kostensenkende Effekt von Wind und Photovoltaik** stärker bemerkbar machen und dann auch wieder dämpfend auf die Strompreise wirken.

Der Stromverbrauch steigt mit dem Einkommen. Daher geben reichere Haushalte in absoluten Beträgen mehr Geld für Strom aus als ärmere. Dennoch geben Haushalte mit einem niedrigen Ein-

¹ Zwei weitere in den Studien betrachtete Subventionen – Strom- und Energiesteuer- ausnahmen für die Industrie – haben keine direkten Auswirkungen auf die Einkommen privater Haushalte und werden daher hier nicht weiter ausgeführt.



kommen einen größeren Anteil ihres Nettoeinkommens für Strom aus. Dies bedeutet, dass die **Stromkosten** bei privaten Haushalten **regressiv** sind und eine Reform somit ebenfalls regressiv wirken würde. Steigende Belastungen können mit **verbrauchsunabhängigen Direktzahlungen**, die aus den Einnahmen finanziert werden, **kompensiert** werden.

Steuervorteile bei Dienstwagen

Die private Nutzung von Dienstwagen stellt einen geldwerten Vorteil dar und muss versteuert werden. Das zu versteuernde Einkommen kann vereinfachend mit der sogenannten 1%-Regel berechnet werden. Diese Pauschalisierung stellt in vielen Fällen einen großen Steuervorteil für den Nutzenden dar. So werden im Schnitt weniger als 40% des tatsächlichen Vorteils besteuert (Harding 2014). Das hat zur Folge, dass zu wenig Einkommensteuern und Sozialabgaben gezahlt werden. In vielen Fällen dürfte der steuerliche Vorteil jährlich über 1.000 Euro betragen (Agora Verkehrswende/Öko-Institut 2021). Das **Subventionsvolumen** lässt sich auf etwa 3,2 bis 5,6 Milliarden Euro pro Jahr beziffern (FÖS 2020a). In ihrer derzeitigen Ausgestaltung verleitet die 1%-Regel zu einer übermäßigen Nutzung und zu häufigeren Neanschaffungen von Pkw – und zwar insbesondere von Verbrennern. Zwar

muss der geldwerte Vorteil anhand des Anschaffungspreises und der tatsächlichen privaten Nutzung bemessen werden. Aus klimapolitischen Erwägungen könnte – wie in vielen europäischen Ländern üblich – zusätzlich eine **CO₂-Komponente** in die Berechnung der Steuerhöhe aufgenommen werden. Das würde, neben dem Anreiz, weniger zu fahren, auch den Kauf emissionsärmerer Fahrzeuge stärken.

Einkommensauswirkungen: Dienstwagen sind überwiegend in hohen Einkommensgruppen zu finden, so dass diese Gruppe stark überproportional von der Subvention profitiert (FÖS 2020a; 2021). Zu dieser Gruppe gehören vor allem sozial und ökonomisch ohnehin privilegierte Bevölkerungsteile. Nach eigenen Schätzungen auf Basis einer Umfrage von Compensation-Online (2019) haben 30 bis 60% der einkommensstärksten 10% in Deutschland einen Dienstwagen; in der gesamten unteren Einkommenshälfte sind es hingegen weniger als 4%. Der Abbau der Subvention würde daher progressiv wirken.

Energiesteuervergünstigung bei Diesel

Der **Energiesteuersatz auf Diesel** (47,04 ct/l bzw. 179 Euro/t CO₂) ist **deutlich niedriger als der auf Benzin** (65,45 ct/l bzw. 288 Euro/t CO₂) – trotz des höheren Energie- und CO₂-Gehalts von Diesel. Um das auszugleichen, ist zwar der **Kfz-Steuersatz auf Diesel-Pkw höher**. Die Energiesteuer spielt allerdings eine wichtigere Rolle bei den **Gesamtkosten eines Pkws** als die Kfz-Steuer und ist relevanter für Entscheidungen über den Kauf und die Nutzung (FÖS 2019). Die **steuerliche Begünstigung** beläuft sich auf schätzungsweise 8,2 Mrd. Euro pro Jahr (FÖS 2020a; UBA 2021).

Grundsätzlich profitieren alle Dieselfahrer:innen von der Begünstigung, die auch als **Dieselprivileg** bezeichnet wird. Die **Zahl der Pkw** eines Haushalts und auch der **Kraftstoffverbrauch** nehmen jedoch mit dem Einkommen zu. Die einkommensstärksten

10% der Bevölkerung verbrauchen im Vergleich zu den ärmsten 10% rund **7,5-mal so viel Diesel** (bei Benzin ist es knapp 3-mal so viel). Ein Großteil des Subventionsvolumens fließt also **besserverdienenden Haushalten** zu – gemessen am Dieselverbrauch insbesondere den einkommensstärksten 20% (FÖS 2021).

Reformvorschlag: Der Energiesteuersatz für Diesel sollte auf den Satz von Benzin **angehoben** werden. Anschließend sollte eine Besteuerung gemäß dem Äquivalenzprinzip auf Basis des CO₂- und/oder Energiegehalts erfolgen. Der Steuersatz auf Diesel müsste demnach von aktuell 47,04 ct/l auf 75,68 ct/l **angehoben** werden. Das könnte in fünf Schritten von je 5,73 ct/l über einen Zeitraum von fünf Jahren passieren. Neben der Erhöhung des Energiesteuersatzes für Diesel sollte auch die **Kfz-Steuer reformiert** werden. Die für Diesel-Pkw höhere Hubraum-Komponente (9,50 Euro je 100 ccm) sollte an die für Benziner angeglichen werden (zwei Euro je 100 ccm). Außerdem sollte eine Verbesserung der Kfz-Steuer mit Blick auf ihre Klimawirkung erfolgen (FÖS 2020c; FÖS 2021). Im Zusammenspiel der beiden Instrumente werden dadurch Personen mit **geringer Fahrleistung entlastet**. Der **Anreiz zu Kraftstoffeinsparungen** (z. B. durch Vermeidung von Fahrten, sparsameren Fahren, Anschaffung verbrauchsärmerer Pkw) wird verschärft (FÖS 2021).

Einkommensauswirkungen: Das Ende des Dieselpprivilegs würde den Kraftstoff verteuern und damit notwendige Anreize für **Hersteller:innen** und **Nutzer:innen** setzen, auf alternative Antriebsraten und effizientere Fahrzeuge umzusteigen. Direkte Konkurrenz im Personenverkehr, wie E-Pkw, und alternative Verkehrsmittel, wie der öffentliche Verkehr (ÖV), würden an Attraktivität gewinnen. Beim Güterverkehr wäre die **Bahn** – als direkte Wettbewerberin des dieselpbetriebenen Straßengüterverkehrs – auch eine Gewinnerin der Reform.



Privat genutzte Dienstwagen sollten gegenüber privat gehaltenen Pkw keinen steuerlichen Vorteil haben

werden elektrische Fahrzeuge noch vorteilhafter besteuert. Fällt die Wahl trotzdem auf einen Verbrenner, gibt es aber keinen Anreiz ein besonders emissionsarmes Modell zu wählen.

Reformvorschlag: Privat genutzte Dienstwagen sollten gegenüber privat gehaltenen Pkw keinen steuerlichen Vorteil haben. Zwischen beiden sollte **Steuerneutralität** herrschen. Dazu

So wie die Ausgaben für Diesel mit dem Einkommen steigen, würden es auch die reformbedingten Mehrausgaben, sofern Reichere nicht schneller auf Alternativen umsteigen. Da die Einkommen aber typischerweise stärker steigen als die Kraftstoffausgaben, wäre die **relative Mehrbelastung** der einkommensstärksten Haushalte am geringsten. Dagegen wären die einkommensschwächsten Haushalte, die auf Diesel-Pkw angewiesen sind, am stärksten belastet im Verhältnis zu ihrem Einkommen. Insgesamt nutzen aber deutlich weniger ärmere Haushalte Diesel-Pkw als reichere (FÖS 2022): rund 13% im untersten Einkommensdezil und über 45% im obersten. Die ärmeren Haushalte sollten gezielt beim Umstieg auf umweltfreundlichere Alternativen unterstützt werden – sei es durch ein besseres ÖV- oder Sharing-Angebot oder notfalls weitere finanzielle Unterstützung für E-Pkw.

Abschaffung der Entfernungspauschale

Mit der Entfernungspauschale können Arbeitnehmer:innen ihre Fahrtkosten mit 30 Cent pro Kilometer in ihrer Steuererklärung geltend machen. Die Entfernungspauschale führt also zu einer Verringerung des zu versteuernden Einkommens, sofern die Werbungskosten damit über dem Arbeitnehmerpauschbetrag von 1.000 Euro liegen. Die Entfernungspauschale ist dabei einkommensabhängig: Je höher der Steuersatz, desto höher die letzte Steuerentlastung. Das **jährliche Subventionsvolumen beträgt rund 6 Mrd. Euro** (UBA 2021).

Die Entfernungspauschale senkt die Kosten des Pendelns und fördert damit längere Fahrten und die Zersiedelung. Zwar ist sie unabhängig vom Verkehrsmittel, jedoch nutzen mehr als zwei Drittel der Pendelnden das Auto (Destatis 2016) und erzeugen dabei über 15 Mio. t CO₂ pro Jahr (UBA 2020). Neben den Klimaschäden gehen damit weitere negative Externalitäten einher, wie Unfälle, Lärm oder

Schadstoffemissionen und deren gesundheitlichen Folgen. Zuletzt wurde die Pauschale im Rahmen der Entlastungspakete angepasst und beträgt, befristet bis zum Jahr 2026, 38 Cent ab dem 21. Kilometer. Gleichzeitig wurde der Arbeitnehmerpauschbetrag auf 1.200 Euro erhöht.

Reformvorschlag: Umweltpolitisch sinnvoll wäre die komplette Abschaffung der Entfernungspauschale. Ohnehin ist Deutschland eines von wenigen Ländern, in denen Fahrtkosten für den Pkw fast bedingungslos absetzbar sind. Mit einer Reform könnte das Instrument aber auch sozialer und/oder ökologischer ausgestaltet werden, z.B. in dem sie unabhängig vom Einkommen oder verkehrsmittelabhängig gestaltet wird (siehe z.B. FÖS 2022).

Einkommensauswirkungen: Im Jahr 2017 blieben insgesamt 63% aller Steuerfälle (24,7 Millionen Menschen) unter dem Pauschbetrag (Bundesregierung 2022) und waren somit von der Entfernungspauschale unberührt. Einkommensschwache Menschen übersteigen den Arbeitnehmerpauschbetrag noch seltener und profitieren demnach auch seltener und in geringerer Höhe von der Entfernungspauschale. Von der Subvention profitieren aufgrund der Einkommens- und Distanzabhängigkeit also insbesondere obere Einkommensschichten. Sie haben tendenziell längere Arbeitswege, überschreiten den Pauschbetrag häufiger und haben einen höheren Steuersatz (Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft, FEST/FÖS 2021). Sie können ihre Einkom-

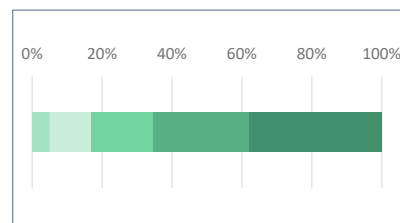


Abbildung 1: Anteil der Einkommensquintile am Subventionsvolumen (Quelle: eigene Darstellung und Berechnung auf Grundlage Jacob u.a. 2016).

mensteuer um bis zu rund 2.000 Euro senken. 40% des gesamten Subventionsvolumens entfallen auf das fünfte Quintil bzw. die einkommensstärksten 20% (siehe Abbildung 1: Anteil der Einkommensquintile am Subventionsvolumen (Quelle: eigene Darstellung und Berechnung auf Grundlage Jacob u.a. 2016)).

Kerosinsteuerbefreiung

Für **Energieerzeugnisse**, die im inländischen und internationalen **Flugverkehr verwendet** werden, gilt eine **Steuerbefreiung** (FÖS 2021). Das gesamte **Subventionsvolumen** (nationale und internationale Flüge) betrug im Jahr 2018 etwa **8,4 Milliarden Euro** (UBA 2021).

Dabei ist der Flugverkehr wegen des enormen Treibhausgasausstoßes eines der klimaschädlichsten Verkehrsmittel. Im Jahr 2019 wurden ca. 10,2 Mio. t Kerosin in Deutschland abgesetzt (MWV 2020). Diese Menge enthält rund 32 Mio. t CO₂, die beim Fliegen ausgestoßen werden. Legt man

Die einkommensstärksten 10% nutzen das Flugzeug im Schnitt wesentlich häufiger als der Rest der deutschen Bevölkerung

Klimakosten von 195 Euro/t CO₂ zugrunde, wie vom Umweltbundesamt vorgeschlagen, summieren sich die **jährlichen Klimakosten auf 6,2 Mrd. Euro**. Wird ein sogenannter Radiative Forcing Index (RFI) von 3 berücksichtigt, der die anderen Treibhausgasemissionen des Flugverkehrs sowie die verstärkte Wirkung in höheren Schichten der Erdatmosphäre miteinbezieht, werden sogar Kosten von **18,7 Mrd. Euro errechnet** (UBA 2019). Die Energiesteuerbefreiung von Kerosin fördert das fortlaufende Wachstum des Luftverkehrs und verzerrt den Wettbewerb mit Alternativen, wie bspw. der Bahn bei inländischen oder kurzen inner-europäischen Flügen. Außerdem wirkt sie gegen Anreize für einen effiziente-

ren Treibstoffverbrauch und die Entwicklung von verbrauchsarmen Flugzeugen.

Reformvorschlag: Deutschland sollte die **vollständige Abschaffung** der Energiesteuerbefreiung von Kerosin im nationalen sowie internationalen Rahmen anstreben. Dadurch könnten auch Verlagerungseffekte ins Ausland minimiert werden. Seit 2003 ist es innerhalb der EU möglich, Kerosin für Inlandsflüge und Flüge zwischen Mitgliedsstaaten der EU nach der EU-Energiesteuerrichtlinie zu besteuern. Es erfolgte jedoch bisher in noch keinem der Mitgliedsstaaten. Deutschland sollte sich also für eine EU-weite Regelung einsetzen oder mit anderen Mitgliedsstaaten bilaterale Abkommen schließen (FÖS 2021). Konkret sollte Deutschland den Empfehlungen des Umweltbundesamts folgen (UBA 2019): Ab 2023 sollte der EU-Mindeststeuersatz auf Kerosin von 33 ct/l erhoben werden. Dieser sollte bis 2025 auf den Regelsteuersatz von 65,45 ct/l angehoben werden. Mit diesem Satz würde die Steuer beispielsweise auf einem Inlandsflug wie Berlin–Frankfurt rund 21 Euro pro Person betragen (FÖS 2022). Ausgehend von dem angedachten Regelsteuersatz und der in Deutschland im Jahr 2019 abgesetzten Kerosinmenge von 10,2 Mio. t (MWV 2020) gehen wir von einem **Einnahmepotenzial von bis zu 8,3 Mrd. Euro** aus. Die Erwartung wäre allerdings ein Rückgang der verbrauchten Kerosinmenge – sei es aufgrund von Effizienzsteigerungen oder erhöhter Flugticketpreise.

Einkommensauswirkungen: Die einkommensstärksten 10% nutzen das Flugzeug im Schnitt wesentlich häufiger als der Rest der deutschen Bevölkerung. Sie verbrauchen rund 7,1-mal so viel Kerosin wie die untersten 10% (FÖS 2021), emittieren daher deutlich mehr Treibhausgasemissionen und profitieren von der Kerosinsteuerbefreiung überproportional. Von einer Reform betroffen wären also Vielflieger:innen und Unternehmen – denn viele dieser Flüge sind dienstlich

veranlasst. Die Mehrheit der Deutschen (60 bis 70%) fliegt hingegen gar nicht oder seltener als einmal pro Jahr (Infas 2017; infratest/dimap 2019). Die Besteuerung von Kerosin hätte daher wohl eine progressive Verteilungswirkung.

Besteuerung des internationalen Luftverkehrs

Tickets für internationale Flüge sind in Deutschland und der EU – im Gegensatz zu Inlandsflügen und den meisten anderen Produkten – von der Mehrwertsteuer befreit. Das **Subventionsvolumen belief sich im Jahr 2018 auf etwa 4 Milliarden Euro** (UBA 2021). Der Steuervorteil stellt – wie die Kerosinsteuerbefreiung – eine wettbewerbsverzerrende und umweltschädliche Begünstigung des Flugverkehrs dar. Wie zuvor beschrieben, verursacht das Fliegen besonders hohe Treibhausgasemissionen.

Reformvorschlag: Die Mehrwertsteuer sollte auf Flugtickets ausnahmslos erhoben werden. Dafür ist jedoch eine europäische Lösung im Rahmen der EU-Mehrwertsteuerrichtlinie nötig, um einheitliche Wettbewerbsbedingungen zu erhalten und Ausweichreaktionen zu verhindern. Solange eine solche Lösung nicht gefunden wird, könnte die Luftverkehrssteuer entsprechend erhöht werden (UBA 2019).

Einkommensauswirkungen: Von der Mehrwertsteuerbefreiung profitieren – aus den gleichen Gründen wie bei der Kerosinsteuerbefreiung – vor allem einkommensstarke Haushalte. Die Verteilungswirkung der beiden Subventionen ist also sehr ähnlich und ihre Abschaffung würde progressiv wirken.

Steuerbegünstigung Agrardiesel

§ 57 Energiesteuergesetz (Energie StG) sieht einen verminderten Energiesteuersatz auf Agrardiesel vor. Das **Subventionsvolumen** ließ sich 2019 auf **430 Mio. Euro** beziffern (UBA 2016).

Reformvorschlag: Die Abschaffung dieser Subvention und damit

einhergehend die Erhebung des vollen Energiesteuersatzes, würde zu einer Preissteigerung des Agrardiesels um 25,56 ct/l führen. Betroffene wären Landwirt:innen, deren Produktionskosten leicht steigen würden. Eine Weitergabe der Preisansteige an die Verbraucher:innen würde diese nur in geringem Umfang belasten.

Einkommensauswirkungen: Bei restlosem Wegfall der Subventionen würden landwirtschaftlichen Betrieben jährliche Mehrkosten von etwa 1.600 Euro entstehen, sofern sie keine Anpassungsmaßnahmen ergreifen. Durch einfache Effizienzmaßnahmen, wie optimaler Reifendruck und eine sparsame Fahrweise könnte die Mehrbelastung jedoch in Teilen kompensiert werden. Sollten die Mehrkosten auf die Lebensmittelpreise umgelegt werden, würden sich die Kosten um lediglich etwa 16 bis 40 Cent pro Person und Monat erhöhen. Das ist eine **tragbare Mehrbelastung**, soziale Härten sind dadurch nicht zu erwarten. Um die **Akzeptanz** dieser Maßnahme zu erhöhen, könnten die Mehreinnahmen für **Förderprogramme** für ökologisch sinnvolle Projekte im Agrarbereich verwendet werden.

Mehrwertsteuer bei tierischen Produkten

Die meisten tierischen Lebensmittel unterliegen dem ermäßigten Steuersatz von sieben Prozent. Auch wenn diese Begünstigung zunächst sozialpolitisch legitimiert war, um allen Menschen Zugang zu tierischen Produkten zu gewähren, führt dies mittlerweile zu Fehlanreizen: Tierische Produkte werden in einer Menge konsumiert, die negative Folgen für Umwelt und Klima hat. Im Jahr 2012 betrug das Subventionsvolumen mindestens 5,2 Milliarden Euro.

Reformvorschlag: Der Vorschlag sieht vor, den Mehrwertsteuersatz von tierischen Erzeugnissen an den Regelsteuersatz von 19% anzugleichen (FÖS 2020d). Die Umsetzung dieser Reform wäre unkompliziert, schnell



LITERATUR

- Agora Verkehrswende, Öko-Institut (2021): Dienstwagen auf Abwegen. Warum die aktuellen steuerlichen Regelungen einen sozial gerechten Klimaschutz im Pkw-Verkehr ausbremsen. Abrufbar unter: <https://www.agora-verkehrswende.de/veroeffentlichungen/dienstwagen-auf-abwegen/>.
- BMF (2019): 27. Subventionsbericht des Bundes. Abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2020-03-01-Subventionsbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=16.
- Bundesregierung (2022): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christian Görke, Dr. Gesine Löttsch, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 20/1114 –. Abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/014/2001441.pdf>.
- Compensation-Online (2019): Firmenwagenmonitor 2019 – eine empirische Untersuchung über die Verbreitung von Firmenwagen in deutschen Unternehmen. Abrufbar unter: <https://www.compensation-partner.de/downloads/firmenwagenmonitor-2019-studie.pdf>.
- Destatis (2016): Aufwendungen privater Haushalte für Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren nach der Haushaltsgröße. Abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Konsumausgaben-Lebenshaltungskosten/Tabellen/pk-ngt-hhgr-evs.html>.
- FEST, FÖS (2021): Sozialverträgliche Kompensation der CO₂-Bepreisung im Verkehr. Abrufbar unter: https://foes.de/publikationen/2021/2021-08_FOES-FEST_sozialvertraegliche-CO2-Bepreisung-Verkehr.pdf.
- FÖS (2019): Elektroautos und Verbrenner im Gesamtkostenvergleich. Abrufbar unter: http://www.foes.de/pdf/2019-12_FOES_Autovergleich.pdf.
- FÖS (2020a): Zehn klimaschädliche Subventionen im Fokus – Wie ein Subventionsabbau den Klimaschutz voranbringt und den Bundeshaushalt entlastet. Abrufbar unter: https://foes.de/publikationen/2020/2020-11_FOES_10_klimaschaedliche_Subventionen_im_Fokus.pdf.
- FÖS (2020b): Umlenken! Subventionen abbauen, Strukturwandel gestalten, Klima schützen, in: WISO Diskurs 10/20, S. 1–24.
- FÖS (2020c): Reformvorschlag Kfz-Steuer: Wie eine Zulassungssteuer Klimaschutz im Verkehr voranbringen kann. Abrufbar unter: (FÖS 2020): https://foes.de/publikationen/2020/2020-03_FOES_Reform-Kfz-Steuer.pdf.
- FÖS (2020d): Tierwohl fördern, Klima schützen: Wie eine Steuer auf Fleisch eine Wende in der Nutztierhaltung einleiten und Anreize für umweltschonenden Konsum liefern kann. Abrufbar unter: https://foes.de/publikationen/2020/2020-01_FOES_Tierwohl-foerdern-Klima-schuetzen.pdf.
- FÖS (2021): Zehn klimaschädliche Subventionen sozial gerecht abbauen – ein Zeitplan. Abrufbar unter: https://foes.de/publikationen/2021/2021-02_FOES_Klimaschaedliche_Subventionen_sozial_gerecht_abbauen.pdf.
- FÖS (2022): Marktkräfte für den Klimaschutz nutzen: Reformimpulse für mehr Klimaschutz in den öffentlichen Finanzen. Abrufbar unter: https://foes.de/publikationen/2022/2022-09_FOES_11-Massnahmen-Klimaschutz.pdf.
- Harding, M. (2014): Personal Tax Treatment of Company Cars and Commuting Expenses. Abrufbar unter: http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/personal-tax-treatment-of-company-cars-and-commuting-expenses_5jz14cg1s7vl-en.
- infas (2017): Mobilität in Tabellen (Mit 2017). Abrufbar unter: <https://mobilitaet-in-tabellen.dlr.de/mit/>.
- infratest, dimap (2019): 23 Prozent wollen weniger fliegen. Abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend/deutschlandtrend-1735.html>.
- Jacob, K./Range, C./Guske, A.L./Weiland, S./Pestel, N./Sommer, E. (2016): Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente, in: UBA Texte 73/2016. Abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2018-01-11_texte_73-2016_abschlussbericht_verteilungswirkungen_final.pdf.
- MWV (2020): MWV-Jahresbericht 2020. Abrufbar unter: <https://www.mwv.de/publikationen/jahresberichte/>.
- Öko-Institut (2019): Dem Ziel verpflichtet II. CO₂-Mindestpreise für die Umsetzung des Kohleausstiegs. Abrufbar unter: <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/WWF-Studie-CO2-Mindestpreise2019-Dem-Ziel-verpflichtet2.pdf>.
- Öko-Institut (2020): Impulse für mehr Klimaschutz und soziale Gerechtigkeit in der Verkehrspolitik. Abrufbar unter: https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/verkehr/20-11-27-_studie_impulse_f_r_mehr_klimaschutz_und_sozialvertr_glich_keit_in_der_verkehrspolitik.pdf.
- UBA (2016): Umweltschädliche Subventionen in Deutschland. Abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/uba_fachbroschuere_umweltschaedliche-subventionen_bf.pdf.
- UBA (2019): Umweltschonender Luftverkehr. Abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-11-06_texte-130-2019_umweltschonender_luftverkehr_0.pdf.
- UBA (2020): Fahrleistungen, Verkehrsaufwand und „Modal Split“. Abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/verkehr/fahrleistungen-verkehrsaufwand-modal-split#fahrleistung-im-personen-und-guterverkehr>.
- UBA (2021): Umweltschädliche Subventionen in Deutschland. Aktualisierte Ausgabe 2021. Abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_143-2021_umweltschaedliche_subventionen.pdf.



und auf nationaler Ebene durchsetzbar, wie die letzte konjunkturbedingte Anpassung während der Corona-Pandemie im Juni 2020 gezeigt hat. Für die Umstellung sollte dem Handel jedoch ein Zeitraum von einigen Monaten gewährt werden.

Einkommensauswirkungen: Tierische Lebensmittel würden im Schnitt 11,2% teurer werden. Abhängig von der angenommenen Nachfrageelastizität, also der Anpassung der Nachfrage von Konsument:innen aufgrund von Preisänderungen, kann ein Rückgang des Konsums tierischer Produkte von drei bis elf Prozent erwartet werden. Die Auswirkungen dieser Reform würden alle Konsument:innen tierischer Produkte treffen. Werden die teureren tierischen Produkte nicht durch pflanzliche Alternativen ersetzt, steigen die Ausgaben für Lebensmittel. Die Anpassung des Konsums ist in der Regel jedoch leicht möglich, auch wenn sich manche Gewohnheiten nur sehr langsam ändern. Nährstoffe können auch über pflanzliche Substitute erlangt werden. Zudem gibt es positive Auswirkungen auf die Gesundheit.

Die **Mehrkosten**, die durch diese Reform entstünden, wären **moderat**. Sie lägen abhängig von der Haushaltgröße zwischen ca. fünf und 20 Euro pro Monat. Haushalte des untersten Einkommensdezils sowie Sozialleistungsempfänger:innen haben jedoch meistens nicht die finanziellen Möglichkeiten, steigende Lebensmittelpreise zu kompensieren. Um negative Effekte abzufedern, sollte der **Regelsatz für Lebensmittel bei ALG II**

Fazit

Eine Reform der hier vorgestellten Subventionen aus den Bereichen Energie, Verkehr und Landwirtschaft ist dringend notwendig. Denn die Subventionen sind ...

- ... **klimaschädlich:** Mit einer Reform der zehn wichtigsten Subventionen können 100 Mio. t CO₂ bis

ZU DEN AUTOREN

Florian Zerzawy, geb. 1979, Leiter Energie- und Agrarpolitik am Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft Berlin; Schwerpunkt: Finanzierungsinstrumente für die Energiewende, CO₂-Bepreisung, Industriesubventionen; Veröffentlichungen: Nachfolgeregelung für den Spitzenausgleich: Transformationsunterstützung anstatt weiterer Verlängerung des Status Quo (2022); Marktkräfte für den Klimaschutz nutzen: Reformimpulse für mehr Klimaschutz in den öffentlichen Finanzen (2022); Klimaschutzorientierte Reform der Energiesteuern: ökonomische Analyse (2022).

Matthias Runkel, geb. 1987, Leiter Verkehrs- und Finanzpolitik am Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft Berlin; Schwerpunkt: Klima-Finanzpolitik im Verkehr; Veröffentlichungen: Finanzpolitik für die Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft: Warum Umweltsteuern sinken und wie wir sie auf Klimaschutz programmieren (2022); #Mobilitätsarmut: Die soziale Frage der Verkehrspolitik (2022); Mobilität in die Zukunft steuern: Gerecht, individuell und nachhaltig (2021).

Florian Peiseler, geb. 1986, Wissenschaftlicher Referent für Verkehrs- und Finanzpolitik am Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft Berlin; Schwerpunkt: soziale Mobilitätswende; Veröffentlichungen: #Mobilitätsarmut: Die soziale Frage der Verkehrspolitik; Marktkräfte für den Klimaschutz nutzen: Reformimpulse für mehr Klimaschutz in den öffentlichen Finanzen; Green Budgeting – internationale Ansätze zur Umweltorientierung öffentlicher Finanzen.

angepasst werden, damit bestimmte Einkommensgruppen nicht vom Konsum ausgeschlossen werden. Neben der Erhöhung der Transferleistungen wären weitere Begleitmaßnahmen sinnvoll. Das günstige Kochen einer vollwertigen und gesunden Mahlzeit ist eine Fähigkeit, welche immer weniger Menschen erlernen. Dies betrifft vor allem Personen eines niedrigen Bildungsstands. Daher wäre es hilfreich, Ernährungsbildung und Kochkurse schon in der Schule anzubieten. Außerdem könnte im Gegenzug die Mehrwertsteuer auf Obst und Gemüse reduziert werden, um Kaufanreize für gesunde Lebensmittel zu schaffen.

bau von Subventionen bringt Geld in die öffentlichen Kassen, das für Kompensationsmaßnahmen für besonders betroffene Gruppen oder für die gezielte Unterstützung der Transformation genutzt werden kann.

- ... **unsozial:** Von zahlreichen Subventionen, insbesondere im Verkehrsbereich, profitieren vor allem hohe Einkommen. Menschen mit niedrigem Einkommen sind dagegen in besonderem Maße von den Auswirkungen der Erderhitzung und von Umweltbelastungen betroffen.
- ... **sozialverträglich abbaubar:** Die vorhandenen Subventionen kommen Menschen mit niedrigem Einkommen zwar kaum zu Gute, aber für sie sind auch geringfügige Einbußen durch deren Streichung spürbar. Die Auswirkungen der Reformen können daher für Menschen mit niedrigem Einkommen durch effektive Begleitmaßnahmen recht einfach zielgerichtet aufgefangen werden.

2030 vermieden werden. Das zeigt das große Potenzial, den der Abbau zum Erreichen der Klimaziele beitragen kann.

- ... **eine Belastung der öffentlichen Haushalte:** Durch den Subventionsabbau können 46 Mrd. Euro pro Jahr eingespart werden. Der Ab-

Umsteuern

Gute Gründe für ein Ende des Ehegattensplittings¹



Die Autorinnen erläutern, anknüpfend an Argumente, die typischerweise gegen eine Reform der derzeitigen Besteuerung der Ehe vorgebracht werden, die wesentlichen Gründe für eine Abschaffung des Ehegattensplittings. Das Ehegattensplitting bezieht sich allein auf die Ehe und nicht die Familie. Es fördert, unabhängig von Kindern, nicht einmal alle Ehen gleichermaßen, sondern überproportional Einverdienst-Ehen mit einem hohen Einkommen. Ehen, die auf beide Einkommen angewiesen sind, um ihre Existenz zu bestreiten, oder in denen beide Eheleute arbeiten gehen wollen, erfahren durch das Ehegattensplitting keinen „Schutz von Ehe und Familie“. Damit ist das Ehegattensplitting sozial ungerecht und verstärkt aufgrund der unterschiedlichen Lebensverhältnisse in den östlichen Bundesländern die soziale Ungleichheit zwischen Ost- und West-Deutschland. Vor allem fördert das Ehegattensplitting die ökonomische Abhängigkeit von Frauen und verstößt damit gegen das Verbot mittelbarer Diskriminierung. Reformvorschläge als geschlechtergerechte, sozial ausgewogenere und verfassungskonforme Alternativen sind vorhanden und sollten zügig umgesetzt werden.



Christine Färber (+) Ulrike Spangenberg Barbara Stiegler

Das Ehegattensplitting ist eine steuerliche Vergünstigung für verheiratete Paare, die zwei Grundsätzen folgt:

- Das Einkommen der Eheleute wird gemeinsam veranlagt: Dadurch werden der Grundfreibetrag und andere steuerliche Abzugsbeträge verdoppelt.
- Der Splittingtarif wird angewendet: Dadurch wird die Progressionswirkung des Steuertarifsystems gemindert.

Der finanzielle Vorteil fällt umso höher aus, je ungleicher die Eheleute zum Einkommen des Haushaltes beitragen und je höher das Bruttohaushaltseinkommen ist. Bereits bei einem geringen zweiten Einkommen sinkt der Splittingvorteil im Vergleich zur Einverdienstbesteuerung erheblich.

Frauen aus Parteien und Gewerkschaften, aus Verbänden und Vereinen fordern seit langem: Der Staat soll die Steuervergünstigung für das Ehegat-

tenssplitting (2020 ca. 26 Mrd.), mit der einseitig einkommensstarke Ehepaare mit einem Hauptverdiener gefördert werden, künftig in eine Familienförderung fließen lassen, damit diese Milliarden allen Familien mit Kindern gleichermaßen zu Gute kommen.

Die Geschlechterverhältnisse und die Formen, wie Menschen zusammenleben und leben wollen, haben sich seit der Einführung des Ehegattensplittings vor 50 Jahren stark verändert. Es wird Zeit, dass sich auch die Steuerpolitik ändert.

Das Ehegattensplitting ist keine Familienförderung

Das Ehegattensplitting wird immer wieder als familienpolitisches Instrument gerechtfertigt, denn – so die Befürworter und die wenigen Befürworterinnen – die finanzielle Entlastung komme überwiegend Ehen mit Kindern

zugute. Diese Argumentation vernachlässigt, dass die Voraussetzung für das Ehegattensplitting die Ehe und nicht die Familie ist. Alleinerziehende und nicht verheiratete Eltern, die inzwischen mehr als 30 Prozent aller Eltern-Kind-Gemeinschaften bilden, sind ebenso wie gleichgeschlechtliche Lebenspartnerschaften, in denen Kinder versorgt werden, von den finanziellen Entlastungen des Splittings ausgeschlossen.

Zudem werden auch verheiratete Elternpaare sehr ungleich gefördert, denn die steuerliche Entlastung hängt nicht von der Anzahl oder dem Alter der Kinder ab, sondern allein von der Höhe und vom Unterschied zwischen den Einkommen der Eheleute. Sind beide Ehepartner erwerbstätig und verdienen in etwa gleich viel, ist die steuerliche Entlastung gleich Null, egal, wie viele Kinder sie haben. Gera-

¹ Überarbeitete Fassung des gleichnamigen WISO direkt 2008 der Friedrich-Ebert-Stiftung: <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/05586.pdf>.

de junge Eltern sind aber zunehmend auf zwei Einkommen angewiesen. Junge Mütter wünschen sich, dass sie Elternschaft und Erwerbstätigkeit vereinbaren können. Hinter dem Splitting steckt dagegen ein veraltetes Familien- und Geschlechterbild, das dem Familienvater die Berufsarbeit und der Frau die unbezahlte Haus- und Erziehungsarbeit zuordnet.

Da der Splittingvorteil von der Höhe des Einkommens abhängig ist, werden auch verheiratete Eltern mit ge-



Hinter dem Splitting steckt ein veraltetes Familien- und Geschlechterbild, das dem Familienvater die Berufsarbeit und der Frau die unbezahlte Haus- und Erziehungsarbeit zuordnet

ringem oder ohne steuerpflichtiges Einkommen nicht oder nur minimal entlastet.

Das Ehegattensplitting und der steuerliche Familienlastenausgleich (Kindergeld und Kinderfreibeträge), die eigentliche Familienentlastung, sind nicht aufeinander abgestimmt. Daher wirken sich die Kinderfreibeträge in bestimmten Einkommenskonstellationen nicht aus, sondern werden von den Wirkungen des Splittings überlagert.

Das Bundesverfassungsgericht hat bereits 1998 darauf hingewiesen, dass das Ehegattensplitting aufgrund der ungleichen Verteilungswirkungen und der Anknüpfung an die Ehe nicht als Familienförderung zu rechtfertigen ist.

Ehegattensplitting ist sozial ungerecht
Viele Menschen erhoffen sich durch das Ehegattensplitting eine finanzielle Unterstützung – vor allem dann, wenn das Haushaltseinkommen knapp ist. Tatsächlich können sich Paare, die wenig verdienen, in der Regel nicht leisten, auf ein zweites Einkommen zu verzichten. Zudem wirkt das Ehegattensplitting vor allem zu Gunsten hoher Einkommensgruppen. Je höher das

Zu versteuerndes Einkommen (ZVE)	Splittingvorteil in € bei unterschiedlichen Einkommensverhältnissen – Anteil am zu versteuernden Einkommen (Tarif 2022)			
	100/0	90/10	60/40	50/50
20.000	2.138	1.652/2.138*	261	0
45.000	4.339	2.743/4.339*	83	0
60.000	5.961	3.485	149	0
100.000	10.827	6.200	408	0

Eigene Berechnungen, <https://www.bmf-steuerrechner.de/>

Haushaltseinkommen, desto höher der potenzielle Steuervorteil (s. Tabelle 1).

Bei sehr hohen Einkommen kann sich der Splittingvorteil auf mehr als 18.000 Euro jährlich belaufen. Paare, die wenig oder keine Steuern zahlen, profitieren demgegenüber kaum oder gar nicht. Die 2013 durchgeführte Evaluation ehe- und familienpolitischer Maßnahmen und Leistungen zeigt, dass im Jahr 2010 mehr als 41 Prozent des Splittingvolumens auf das Viertel (Quartil) mit dem höchsten verfügbaren Einkommen entfielen. Lediglich fünf Prozent entfielen auf das unterste Viertel. Die Evaluation zeigt zwar, dass das Ehegattensplitting das relative Armutsrisiko von Ehepaaren senkt, allerdings nur, wenn überhaupt Steuern gezahlt werden.

Das Ehegattensplitting verstärkt also die bestehende soziale Ungleichheit zu Gunsten von besserverdienenden Haushalten.

Ehegattensplitting verschärft Ungerechtigkeiten zwischen Ost und West

Die finanziellen Entlastungen aus dem Ehegattensplitting sind auch sehr ungleich auf Ost und West verteilt. Etwa 92 Prozent des Splittingvolumens fließen in die alten Bundesländer. Die Gründe für die ungleiche Entlastung liegen in der höheren Erwerbsbeteiligung von Frauen, insbesondere auch von Müttern, und den insgesamt niedrigeren Einkommen in den neuen Bundesländern. Darüber hinaus sind in Ostdeutschland die Einkommens-

unterschiede zwischen Frauen und Männern deutlich geringer. Das Ehegattensplitting führt aber bei größerer Lohnungleichheit zwischen Frauen und Männern zu geringeren finanziellen Steuervorteilen. Zentrale Ziele der europäischen und deutschen Arbeitsmarktpolitik wie Lohnungleichheit und eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen werden damit durch das Ehegattensplitting konterkariert.

Ehegattensplitting fördert die ökonomische Abhängigkeit von Frauen

Häufig wird das Ehegattensplitting als Errungenschaft bezeichnet, die es Frauen ermöglicht, zu Hause zu bleiben: Wenn der Wiedereinstieg in den Beruf nach der Elternzeit oder einer Familienphase nicht gelingt oder gewollt ist oder durch Arbeitslosigkeit das Einkommen eines Partners wegfällt, soll die steuerliche Entlastung den Wegfall des zweiten Einkommens kompensieren. Das Splitting führt aber nur in hohen Einkommensgruppen zu einer tatsächlichen Kompensation des wegfallenden zweiten Einkommens. Diese sind aber auf staatliche Unterstützung gar nicht angewiesen. Das Ehegattensplitting ist als Instrument für sozialen Ausgleich ungeeignet.

Vor allem aber zementiert das Ehegattensplitting eine wirtschaftliche Abhängigkeit des nicht erwerbstätigen Partners und damit meist der Ehefrau. Die Steuerbelastung für Zweitverdienende ist in Deutschland eine der höchsten in der EU. Der Splittingvorteil führt dazu, dass die Erwerbstätig-



keit der Ehefrau sich erst dann rentiert, wenn ihr Verdienst den Splittingvorteil spürbar übersteigt. Im Zusammenspiel mit der beitragsfreien Mitversicherung in der Krankenkasse und den Minijobs, behindert das Ehegattensplitting die Aufnahme oder Ausweitung einer Erwerbstätigkeit. Dazu kommt, dass die steuerliche Entlastung in Einverdienstehen rechtlich nur der erwerbstätigen Person zusteht. Ein eheinterner Ausgleichsanspruch fehlt. Der Unterhaltsanspruch innerhalb der Ehe beschränkt sich auf ein Taschengeld für die nicht erwerbstätige Person. Nur wenige Eheleute vereinbaren einen Güterstand, in dem das Einkommen den Eheleuten in gleicher Weise zur Verfügung steht. Infolgedessen ist die nicht erwerbstätige Person in der Regel finanziell von ihrem Partner abhängig.

Durch die 2008 in Kraft getretene Reform des ehelichen Unterhaltsrechts sind auch die nachehelichen Unterhalts- und Versorgungsansprüche erheblich eingeschränkt worden. Hier zeigt sich die ganze Widersprüchlichkeit in der Familienpolitik:

Seit 2008 setzt das nacheheliche Unterhaltsrecht auf das Prinzip der eigenen Existenzsicherung; die (geschiedenen) Eheleute sind also für ihren Unterhalt selbst verantwortlich. Während der Ehe fördert das Ehegattensplitting im Widerspruch dazu die Hausfrauenehe und damit die ökonomische Abhängigkeit vom Ehepartner. Ökonomische Sicherheit und eine verlässliche längerfristige Absicherung für beide Eheleute lassen sich daher nur über eine individuelle Erwerbstätigkeit erreichen.

Die steuerliche Fiktion der „Ehe als Einheit“ verschleiert ökonomische Ungleichgewichte

Im Einkommensteuerrecht gilt das Prinzip der Individualbesteuerung, wonach jede Person einzeln veranlagt wird. Als Maßstab für eine gerechte Besteuerung gilt die steuerliche Leistungsfähigkeit, die sich am verfügbaren Einkommen orientiert. Beim Ehe-

gattensplitting werden die Eheleute abweichend vom Prinzip der Individualbesteuerung gemeinsam veranlagt. Die steuerliche Leistungsfähigkeit bemisst sich dabei an der Summe der Einkommen beider Eheleute (Haushaltseinkommen).

Beim Ehegattensplitting gelten Ehen bei gleichem Haushaltseinkommen als gleich leistungsfähig. Dabei ist irrelevant, ob beide Eheleute Erwerbseinkommen erzielt haben oder nur eine Person. Die Annahme einer „ehelichen Leistungsfähigkeit“, die sich am Haushaltseinkommen orientiert, stützt sich auf die traditionelle Vorstellung von der Ehe als Erwerbs- und Verbrauchsgemeinschaft. Das Haushaltseinkommen steht den Eheleuten danach (fiktiv) gleichberechtigt zur Verfügung. Ökonomisch betrachtet, wird für die Ehe von einer gemeinsamen Haushaltsnutzenfunktion ausgegangen, in der sich die Eheleute auf Erwerbs- oder Hausarbeit spezialisieren können. Dem widerspricht aber, dass der gesetzliche Güterstand, von dem nur wenige Ehen abweichen, die Zugewinnsgemeinschaft ist. Hier gilt während der Ehe: Dem Ehepartner oder der Ehepartnerin steht rechtlich nur das Einkommen zu, was sie selbst erwirtschaften. Erst im Falle einer Trennung wird ein während der Ehe erwirtschafteter und bei Trennung noch vorhandener wirtschaftlicher Zugewinn als Differenz des bestehenden Vermögens vor und nach der Ehe hälftig geteilt. Auch der Unterhaltsanspruch zwischen Eheleuten beinhaltet keinen Anspruch auf die Hälfte des Einkommens. Die Entscheidung über die Verwendung von Geld ist den empirischen Untersuchungen zufolge häufig davon geprägt, wer das Einkommen erzielt (vgl. Boll/Beblo 2013). Dabei wird Erwerbsarbeit höher

bewertet als unbezahlte Haus- und Erziehungsarbeit. Der Mann als „Ernährer“ der Familie gilt als „Familienoberhaupt“ und „Haushaltsvorstand“ und hat mehr Entscheidungsmacht über „sein“ Einkommen.

Das Ehegattensplitting ist keine verfassungsrechtlich gebotene Besteuerungsform, vielmehr verstößt es gegen das Verbot mittelbarer Diskriminierung.

Häufig wird argumentiert, dass der Schutz von Ehe und Familie aus Art. 6 Abs. 1 Grundgesetz verlangt, dass der Staat nicht verzerrend in die freie Entscheidung der Eheleute eingreifen darf, beispielsweise durch eine individuelle Besteuerung. Das Ehegattensplitting sei daher rechtlich geboten. Wie oben dargestellt, fördert und zementiert das Ehegattensplitting die Benachteiligung von Frauen. Dies widerspricht dem Verbot der mittelbaren Diskriminierung aus Art. 3 Abs. 2 Grundgesetz. Zwar soll der Staat, so Art. 6 Abs. 1 Grundgesetz, die Gestaltungsfreiheit der Eheleute schützen und darf deshalb nicht beliebig in die Ehe eingreifen. Gleichzeitig muss der Staat jedoch ein Gleichgewicht zwischen den Eheleuten gewährleisten, sonst wirkt der Schutzgedanke der Ehe zu Lasten der ökonomisch schwächeren Person. Das Verbot mittelbarer Diskriminierung würde leerlaufen. Auch im Zivilrecht oder im Strafrecht regelt der Staat selbstverständlich die ehelichen Verhältnisse, um Benachteiligungen zu vermeiden. Selbst der Wissenschaftliche Beirat des Bundesministeriums der Finanzen kam 2018 zu der Einschätzung, dass das Verfassungsrecht im Hinblick auf die Verfassungsmäßigkeit alternativer Modelle weniger restriktiv ist als vielfach unterstellt wird.

Geschlechtergerechte Alternativen

Das Ehegattensplitting ist abzuschaffen. Die mit einer alternativen, verfassungskonformen Besteuerung der Ehe

freiwerdenden Gelder, die sich auf ca. 18 Mrd. Euro belaufen können, sollen in eine sozial gerechte, effektive



und gleichstellungsorientierte Familienförderung für alle Familien fließen.



Durch die Abschaffung des Ehegattensplittings werden Gelder frei, die in eine sozial gerechte, effektive und gleichstellungsorientierte Familienförderung fließen können

Individualbesteuerung

Der Staat muss gewährleisten, dass Frauen und Männer auch im Steuerrecht nicht benachteiligt werden. Diese Anforderungen erfüllt nur eine Individualbesteuerung – auch für verheiratete Personen. Soweit die Reform Eheleute, die bislang stark vom Ehegattensplitting profitiert haben, finanziell übermäßig belasten sollte, können derartige Steuererhöhungen leicht durch angemessene Übergangsregelungen oder Änderungen im Steuertarif aufgefangen werden.

Grundfreibeträge für Partnerschaften

Ehen und viele andere Partnerschaften gelten im Sozialrecht als Bedarfsgemeinschaften, die einander in Höhe der Sozialhilfe (sozialrechtliches Existenzminimum) unterhaltspflichtig sind. Solange Partnerschaften als Bedarfsgemeinschaften vom Staat finanziell in Anspruch genommen werden, müssen diese Aufwendungen im Steuerrecht berücksichtigt werden. Dafür genügt ebenso wie bei Kindern ein Absetzbetrag in Höhe des Existenzminimums. Damit würden alle Unterhaltsgemeinschaften rechtlich gleichgestellt.

Streichung der Steuerklasse V

Die im aktuellen Koalitionsvertrag vorgesehene Streichung der Steuerklasse V ist ein Schritt in die richtige Richtung, genügt aber nicht um die Nachteile des Ehegattensplittings zulasten von Frauen zu beseitigen. Die Steuerklasse V bzw. die Lohnsteuerklassenkombination III/V regelt nur die unterjährige Verteilung der monatlichen Lohnsteuer zwischen den Eheleuten.

Die derzeitige Aufteilung führt dazu, dass Ehefrauen – die oft die Steuerklasse V haben – einen Großteil der Lohnsteuer, der eigentlich auf ihren Ehemann entfallen müsste, mittragen. Deshalb fällt ihr Nettoeinkommen häufig unverhältnismäßig niedrig aus. Zudem sinkt die Höhe von Lohnersatzleistungen. Die Streichung der Steuerklasse V verhindert das, ändert aber nichts am Ehegattensplitting.

Kein Familiensplitting

Eine gute Familienförderung sollte sich an den tatsächlichen Belastungen orientieren, die durch Kinder entstehen. Der Wechsel zu einem Familiensplitting ist deshalb abzulehnen. Durch den progressiven Steuertarif steigen die finanziellen Entlastungen ebenso wie beim Ehegattensplitting mit dem Einkommen. Ein Familiensplitting fördert damit sozial ungerecht einkommensstarke Familien. Nirgends in Europa werden die Familienleistungen so stark über Steuervorteile gewährt wie in Deutschland. Die Familienförderung durch Steuerentlastungen muss redu-

LITERATUR

- Bach, Stefan et al. (2020): Reform des Ehegattensplittings: Real-splitting mit niedrigem Übertragungsbetrag ist ein guter Kompromiss, DIW Wochenbericht 41/2020, 785–794.
- Bach, Stefan/Haan, Peter/Wrohlich, Katharina (2022): Abschaffung der Lohnsteuerklasse V sinnvoll, ersetzt aber keine Reform des Ehegattensplittings, DIW Wochenbericht 10/2022, 159–165.
- Becker, Johannes (2022): Das Ehegattensplitting in Deutschland, Studie der Bertelsmannstiftung, https://www.bertelsmannstiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/220121_Expertise_Ehegattenbesteuerung.pdf.
- Boll, Christina/Beblo, Miriam (2013): Das Paar – eine Interesseneinheit. Empirische Evidenz zu partnerschaftlichen Aushandlungsprozessen, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (Hg.) (2018): Zur Reform der Besteuerung von Ehegatten, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, 02/2018, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Ministerium/Geschaefsbereich/Wissenschaftlicher_Beirat/Gutachten_und_Stellungnahmen/Ausgewaehlte_Texte/2018-09-27-Gutachten-Besteuerung-von-Ehegatten-anlage.pdf?__blob=publicationFile&tv=5.
- European Commission (2021): Tax policies in the European Union, Survey 2020, https://taxation-customs.ec.europa.eu/tax-policies-european-union-survey_en.
- Spangenberg, Ulrike (2021): Gender equality and tax policies in the EU, in: European equality law review, 1/2021, 15–28.
- Spangenberg, Ulrike/Färber, Gisela/Späth Corinna (2021): Geringere Lohnersatzleistungen in Steuerklasse V: Benachteiligung zulasten von Frauen, in: Deutsches Verwaltungsblatt 5/2021, 269–301.
- Spangenberg, Ulrike (2016): Gleichstellungsrechtliche Perspektiven. Der lange Weg zur Individualbesteuerung, Steuer und Wirtschaft 4/2016, 343–353.
- Spangenberg, Ulrike (2013): Reform der Besteuerung von Ehe und Lebenspartnerschaft. Argumente, Anforderungen, Alternativen, Friedrich-Ebert-Stiftung, <https://library.fes.de/pdf-files/dialog/10336.pdf>.
- ZEW – Zentrum für Europäische Wirtschaftspolitik (2013): Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland, Endbericht, ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/ZEW_Endbericht_Zentrale_Leistungen2013.pdf.

ziert werden, Direktzahlungen, wie z. B. die laut Koalitionsvertrag geplante Kindergrundsicherung und Dienstleistungen, wie z. B. Kinderbetreuungseinrichtungen sind gerechtere Alternativen, weil sie alle Familien unterstützen.

Direktzahlungen an die Erziehenden

Das staatliche Geld für Familien muss tatsächlich bei den Kindern ankommen. International hat sich gezeigt, dass Geld eher zu Gunsten von Kindern verwendet wird, wenn es direkt an die Person gezahlt wird, die für die Betreuung der Kinder zuständig ist. Steuerliche Entlastungen kommen dagegen vor allem den haupterwerbstätigen Personen zugute, die in Partnerschaften in der Regel nicht oder zumindest weniger für die Betreuung und Erziehung von Kindern zuständig sind. Zudem profitieren nur die Eltern, die steuerpflichtig arbeiten. Kinder sollten deshalb über direkte Transferleistungen gefördert werden, die der erziehenden Person ausgezahlt werden.

ZU DEN AUTORINNEN

Christine Färber †, Prof. Dr., lehrte an der Hochschule für angewandte Wissenschaften in Hamburg.

Ulrike Spangenberg, Dr., ist Juristin mit einem Schwerpunkt im Gleichstellungs- und Antidiskriminierungsrecht und einem Fokus auf Steuern und Finanzen, Alterssicherung, Bildung und Gesetzesfolgenabschätzung. Sie leitet den Bereich Gleichstellungsberichte in der Bundesstiftung Gleichstellung; <https://www.bundesstiftung-gleichstellung.de/>.

Barbara Stiegler, Dr., war Leiterin des Arbeitsbereiches Frauen und Geschlechterpolitik in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Zusammenfassung

Frauen- und Familienverbände fordern es seit Jahrzehnten: Das Ehegattensplitting muss abgeschafft werden und zwar aus guten Gründen:

- Es bevorzugt einseitig einkommensstarke Ehepaare mit einem Hauptverdiener und fördert dadurch die ökonomische Abhängigkeit von Frauen
- Es ist sozial ungerecht und verschärft Ungerechtigkeiten zwischen Ost und West
- Wenn die Ehe als steuerliche Einheit erfasst wird, verschleiert das die realen ökonomischen Unterschiede zwischen Eheleuten

- Das Ehegattensplitting ist keine verfassungsrechtlich gebotene Besteuerungsform, vielmehr verstößt es gegen das Verbot mittelbarer Benachteiligung

Und es gibt geschlechtergerechte Alternativen:

- Individualbesteuerung,
- Grundfreibeträge für Partnerschaften und
- Streichung der Steuerklasse V
- Ein Familiensplitting gehört nicht dazu, denn eine gerechte Familienförderung sollte sich an den tatsächlichen Belastungen orientieren, die durch Kinder entstehen.



Arts & ethics

Sinilga Lastivka: „Origin of Life“

Die Künstlerin schuf dieses Bild im Stadium ihrer Schwangerschaft und wollte mit den leuchtenden Farben und weichen Formen das Geborgene und Verheißungsvolle ihres Körpers mit dem heranwachsenden neuen Leben in ihm symbolisieren. Der Ursprung jedes menschlichen Lebens ist der Bauch der Mutter, in dem das Kind bis zu seiner Geburt heranwächst. Sinilga Lastivka hat diesen Zustand des inneren Lebens mit einem rosa-weißen, wolkigen Farbfeld angegeben, der sich zur Außenwelt, farbig gefasst in eine blaue vertikale Zone, absetzt. Eine Verbindung zwischen diesem äußeren Blau und dem inneren Rosaweiß stellt ein gelber Streifen dar, der von links oben über der blauen Fläche nach rechts bis in die rosa Wolke verläuft. Er kann für das Lebenslicht stehen oder aber für die geistige Seele, die von Anfang an das heranwachsende Leben begleitet und ihm seine Einzigartigkeit und von Gott gegebene Kraft verleiht.

(Stefanie Lieb)



Sinilga Lastivka

(geboren 1986 in der Ukraine), lebt und arbeitet seit 2022 als Künstlerin in Schwerte. Sinilga Lastivka ist zusammen mit ihrem Mann und ihrem zweijährigen Sohn nach Ausbruch des Ukraine-Krieges zunächst nach Polen und dann nach Deutschland geflohen. Sie versucht nun, sich in Schwerte zusammen mit ihrer kleinen Familie eine neue Existenz aufzubauen. Sie hat in Kiew an der Taras Shevchenko National University Philosophie und Journalismus studiert und war danach viele Jahre als politische Journalistin in der Ukraine tätig. 2016 gab sie den Journalismus aufgrund der immer gefährlicher werdenden politischen Situation in der Ukraine auf und sah eine für sie sinnvollere Aufgabe im Bereich Interior Design und in der Malerei. Seitdem schafft sie abstrakte Bilder im Stil des Colour Field Painting und hat mit ihren Arbeiten zusammen mit den Innenarchitektur-Entwürfen ihres Mannes und anderer Designer bereits viele Wohnungen in Kiew und in der gesamten Ukraine ausstatten können. Das Trauma des Krieges bewirkte bei der Künstlerin nun eine nochmalige Konzentration auf die reine Kraft der Malerei, um ihre Emotionen durch Farbe und Form ausdrücken und verarbeiten zu können.

www.behance.net/sinilga_lastivka

www.instagram.com/sinilgart



Origin of Life (Ausschnitt)
2020, Acryl auf Leinwand, 100×160 cm

Die Besteuerung von Grund und Boden

Ein Baustein zur Lösung der Wohnungsfrage?



Bereits im 19. Jahrhundert legte der Ökonom Henry George zentrale Argumente für eine gerechte Bodensteuer vor. So zeigte er auf, dass die Bodenrenten und damit der Wert des Bodens gesellschaftlichen Ursprungs sind. Daher dürfe die Rente nicht privat angeeignet werden, sondern müsse steuerlich vollständig abgeschöpft werden. Obwohl die christliche Sozialethik diese Vorschläge ablehnte, setzten sich ihre Vertreter in der Bonner Republik dennoch für eine stärkere Besteuerung von Grund und Boden ein. Insbesondere Oswald von Nell-Breuning SJ votierte vor dem Hintergrund der katholischen Eigentumsethik für eine umfassendere Besteuerung der leistungslosen Wertzuwächse. Unter den im Zuge der jüngsten Grundsteuerreform vorgeschlagenen Modellen ist schließlich auch gegenwärtig eine wertabhängige Bodensteuer zu bevorzugen. Eine Bodenwertsteuer wäre nicht nur effizienter und gerechter, sondern auch wohnungspolitisch vorteilhaft.



Julian Degan

Seit einigen Jahren ist die Besteuerung von Grund und Boden in Deutschland wieder in aller Munde. Gerade der gegenwärtige Wohnungsmangel in vielen deutschen Großstädten und das damit in Verbindung stehende Problem brachliegender oder untergenutzter städtischer Grundstücke ließ das Themenfeld Grundsteuer als ein möglicher Baustein zur Lösung der Wohnungsfrage wieder deutlich an Relevanz gewinnen. Da die zuletzt schnell angestiegenen Immobilienpreise zudem viele Immobilieneigentümer:innen noch reicher gemacht haben, während gerade einkommensärmere Miethaushalte unter den gestiegenen Mieten leiden, stellt sich die Bodensteuerfrage für viele auch als Gerechtigkeitsfrage.

Als solche wurde die Besteuerung von Grund und Boden bereits zu Zeiten der klassischen Ökonomie aufgefasst. Besonders wirkmächtig waren dabei die Lehren von Henry George (1839–1897), dessen Ausführungen zur Genese und Besteuerung der Bodenrenten auch heute noch breit rezipiert werden. Weniger bekannt ist da-

gegen, dass sich auch die christliche Sozialethik insbesondere in der Bonner Republik unter Gerechtigkeitsaspekten für eine umfassendere Bodenbesteuerung aussprach.

Da Bodensteuern also damals wie heute ein Gegenstand gesellschaftlicher Debatten sind, blicke ich in diesem Beitrag auf die gesellschaftlichen Potenziale der Besteuerung von Grund und Boden. Dazu setze ich zunächst historisch an und widme mich den Thesen Georges, bevor ich anhand der Ausführungen Oswald von Nell-Breunings (1890–1991) die einschlägige Position der Sozialethik herausarbeite. Schließlich stelle ich die im Zuge der Grundsteuerreform 2018/19 diskutierten Steuermodelle vor und erläutere, weshalb ich das Modell der Bodenwertsteuer als vorzugswürdig betrachte.

Henry George: Die vollständige Abschöpfung der Bodenrenten

Einer der einflussreichsten Befürworter einer umfassenden Besteuerung von

Grund und Boden war der US-amerikanische Ökonom Henry George. In seinem bekanntesten Werk „Fortschritt und Armut“ von 1879 geht George zunächst von der Beobachtung aus, dass der Wert eines Grundstückes maßgeblich gesellschaftlichen Ursprungs ist. Wie teuer ein Stück Erdboden ist, hänge nämlich in erster Linie von der gesellschaftlichen Entwicklung, also dem Bevölkerungswachstum und dem wirtschaftlichen sowie technischen Fortschritt, ab (vgl. George 2017 [1880], 198). Daher wird George zufolge nicht derjenige Boden als besonders wertvoll erachtet, der durch seine natürlichen Eigenschaften (z.B. seiner Beschaffenheit oder seiner Furchtbarkeit) besticht, sondern derjenige, der sich in einem pulsierenden und produktiven Siedlungsraum befindet. In den Zentren großer Städte, wo die städtische Infrastruktur zusammenläuft, wo sich Märkte, Arbeitsplätze und kulturelle Einrichtungen ballen, sind die Grundstücke deshalb besonders teuer.

Da die Steigerungen der Bodenwerte also gesellschaftlich bedingt



sind, kritisiert George, dass sie nicht der Gesellschaft, sondern allein den Eigentümer:innen der jeweiligen Grundstücke als ‚leistungsloses Einkommen‘ zufallen. Ökonomisch ausgedrückt, geht es George hier darum, dass die Eigentümer:innen von Grund und Boden qua ihrer Eigentumsrechte legitimiert werden, sich die gesellschaftlich geschaffenen *Grund- bzw. Bodenrenten* privat anzueignen. Von diesen Bodenrenten (d.h. Bodenerträgen) profitieren die Eigentümer:innen etwa dann, wenn sie anderen das Nutzungsrecht ihrer Böden zur Pacht überlassen. Doch auch der Bodenpreis stellt für George „eine umgewandelte oder kapitalisierte Rente“ (a. a. O., 138) dar. Da Boden – im Unterschied zu den meisten Verbrauchsgütern – nämlich nicht erst hergestellt werden muss, bemisst sich sein Preis zu großen Teilen an den Erwartungen künftiger Bodenrenten (vgl. a. a. O., 209). Ist also davon auszugehen, dass die Bodenrenten eines spezifischen Grundstücks in Zukunft weiter steigen, erhöht sich damit auch die Zahlungsbereitschaft für ebenjenes Grundstück.

Dass diese gesellschaftlich bedingten Rentensteigerungen aufgrund der Eigentumsrechte nun privat angeeignet werden, betrachten George und seine Anhänger „sowohl als wirtschaftlich ineffizient wie als ungerecht“ (Löhr 2020, 58). Als wirtschaftlich ineffizient gilt das Privateigentum an Boden etwa insofern, als es zur Spekulation mit (un- oder untergenutzten) Grundstücken verleite (vgl. George 2017 [1880], 209). Statt das Land nämlich landwirtschaftlich oder zum Gebäudebau zu nutzen, werde es häufig nur deshalb erworben, um es in der Hoffnung weiter steigender Bodenrenten in Zukunft für einen noch höheren Preis wieder veräußern zu können. Die Ungerechtigkeit des privaten Bodeneigentums erkennt George einerseits darin, dass sich wenige Menschen diese gesellschaftlich bedingten Bodenrenten als leistungsloses Einkommen privat aneignen, wodurch

die Schere zwischen Arm und Reich weiter auseinandergetrieben werde (vgl. a. a. O., 282). Andererseits sei allein schon die ausschließliche Verfügungsgewalt der Einzelperson über ein Stück Erdboden eine „Leugnung der natürlichen Rechte anderer Menschen“ (a. a. O., 281). Da wir Menschen nämlich, so George, „durch die gleiche Erlaubnis des Schöpfers“ hier auf Erden leben, „so sind wir auch alle hier



Als wirtschaftlich ineffizient gilt das Privateigentum an Boden laut Henry George insofern, als es zur Spekulation mit un- oder untergenutzten Grundstücken verleitet

mit einem gleichen Rechtstitel auf den Genuss seiner Gaben, mit einem gleichen Recht auf den Gebrauch von allem, was die Natur so unparteiisch darbietet“ (a. a. O., 279).

Um diese Missstände zu beseitigen, schlug George nun vor, das Privateigentum an Grund und Boden selbst zwar unangetastet zu lassen, die Bodenrenten dagegen steuerlich vollständig einzube-

ziehen. Von dieser sog. *Bodenwertsteuer* erhoffte sich George, dass sie nicht nur die gesellschaftlichen Nachteile des privaten Bodeneigentums beseitigte, sondern auch zu einer beachtlichen Reihe positiver Entwicklungen führte: mehr Investitionen in produktivere Kapitalformen, Lohnsteigerungen oder gar die Beseitigung der Armut (vgl. a. a. O., 336). Zudem wollte er das Steueraufkommen, das ja in Form einbehaltener Bodenrenten bereits gesellschaftlichen Ursprungs ist, der Gemeinschaft zurückführen und zur Finanzierung von Staatsaufgaben einsetzen. Schöpfte man also die Rente komplett ab, „würde das Land, gleichviel auf wessen Namen es lautet oder in welchen Parzellen es gehalten wird, faktisch Gemeingut sein und jedes Mitglied des Gemeinwesens würde an den Vorteilen seines Besitzes teilnehmen“ (a. a. O., 337). Da George zudem davon ausging, dass eine vollständige Abschöpfung der Bodenrente ausreichend sei, um alle Staatsausgaben zu finanzieren, schlug er vor, „alle Besteuerung außer der auf Grundwerte abzuschaffen“ (ebd.). Dadurch sollte die Steuer auf Bodenrenten zur „*Single Tax*“ werden.

Oswald von Nell-Breuning: Das Ziel eines funktionsfähigen Bodenmarktes

Obwohl die Besteuerung von Grund und Boden ein wichtiger Topos in der christlichen Sozialethik des 20. Jahrhunderts war, sind insbesondere den frühen sozialkatholischen Schriften deutliche Vorbehalte gegenüber den Thesen Georges zu entnehmen (vgl. dazu Große Kracht 2022, 130–142). Bereits in der ersten Sozialenzyklika *Rerum novarum* von 1891 weist Papst Leo XIII. (1810–1903) die bodenpolitischen Forderungen Georges entschieden zurück, auch wenn der Ökonom an keiner Stelle namentlich genannt wird. Entscheidend für die Abwehr der Georgeschen Lehren ist, dass die Unantastbarkeit des Privateigentums zu den zentralen Grundsätzen gehört, die

Leo XIII. in *Rerum novarum* ausbreitet (vgl. RN 12). So hält der Papst vor dem Hintergrund der „Arbeiterfrage“ des 19. Jahrhunderts fest, dass durch die Aussicht auf ein beständiges privates Eigentum den Arbeitern „Antrieb gegeben wird, bei Fleiß und Anstrengung zu einem kleinen Grundbesitz zu gelangen“, wodurch schließlich „die Gegensätze von äußerster Armut und aufgehäuften Reichtum mehr und mehr verschwinden“ (RN 35) würden. Dies gelänge jedoch nicht – so wohl eine direkte Spitze Leos XIII. gegen George –, „wenn der Staat seinen Angehörigen so hohe Steuern auferlegt, daß dadurch das Privateigentum aufgezehrt wird“ (ebd.). Insofern „privater Besitz voll-



kommen eine Forderung der Natur ist“ (RN 7), sei es „gegen Recht und Billigkeit, wenn der Staat vom Vermögen der Untertanen einen übergroßen Anteil als Steuer entzieht“ (RN 35).

Doch trotz dieser eindeutigen lehramtlichen Absage der Georgischen Bodenwertsteuer, war die Reform der Bodenordnung durchaus ein wichtiges Forschungsfeld der christlichen Sozialethik des 20. Jahrhunderts (für eine knappe Übersicht vgl. Degan et al. 2021). Den wohl wirkmächtigsten bodenpolitischen Beitrag aus der Sozialethik legte der Jesuit Oswald von Nell-Breuning vor.¹ Nell-Breuning baute



Die Reform der Bodenordnung war ein wichtiges Forschungsfeld der christlichen Sozialethik des 20. Jahrhunderts

seine bodenreformerischen Vorschläge auf der katholischen Eigentumsethik auf, deren Grundsatz die bereits von Thomas von Aquin ausgearbeitete *Gemeinwidmung der Erdengüter* darstellt. Dies bedeutet, so die Pastoralkonstitution des Zweiten Vatikanums *Gaudium et spes*, dass „die Erde mit allem, was sie enthält, zum Nutzen aller Menschen und Völker bestimmt“ sei (GS 69). An dieser Gemeinwidmung, die als Motiv übrigens auch bei George aufscheint, ist aber nicht nur die Verteilung der Güter, sondern auch die Institution des Privateigentums selbst zu messen. So ist jene Privateigentumsordnung für Nell-Breuning danach zu befragen, ob „sie dazu taugt, ihrer Aufgabe gemäß *allen* Menschen die *menschenswürdige* Teilnahme an den Erdengütern nicht nur freizustellen, sondern sie ihnen im Rahmen des Menschenmöglichen zu gewährleisten“ (Nell-Breuning 1980a, 200; Herv. i. Orig.). Entspricht eine konkrete Eigentumsordnung nicht dieser Gemeinwidmung, dann ist sie vom Gesetzgeber zu überarbeiten oder notfalls gar durch eine gänzlich andere Eigentumsordnung zu ersetzen.

Ergänzt wird diese Gemeinwidmung von der „Doppelseitigkeit des Eigentums“ (QA 45), die in der zweiten Sozialzyklika *Quadragesimo anno* von 1931 unter Mitwirkung Nell-Breunings dargelegt und als Korrektur des individualistischen Eigentumsverständnisses von *Rerum novarum* zu verstehen ist. Denn neben einer *Individualfunktion*, der zufolge das private Eigentum den Lebens- und Entfaltungsmöglichkeiten der Einzelperson dient, kommt dem Eigentum auch eine *Sozialfunktion* zu (vgl. QA 45–49). Letztere verdeutlicht, dass jede Eigentumsordnung zugleich auf die Förderung der Lebensgrundlage aller Menschen auszurichten ist. Damit wird die Einzelperson in die Pflicht genommen, „beim Eigentumsgebrauch nicht nur an den eigenen Vorteil zu denken“, und der Gesetzgeber hat „mit Rücksicht auf wirkliche Erfordernisse des allgemeinen Wohls genauer im einzelnen an[zu]ordnen, was die Eigentümer hinsichtlich des Eigentumsgebrauchs dürfen, was ihnen verwehrt ist“ (QA 49).

Diese Doppelnatur zeigt sich für Nell-Breuning beim Eigentum an Grund und Boden insofern, als „bei ihm neben der Individualnatur des Eigentums dessen Sozialnatur bes[onders] eindrucksvoll in den Vordergrund“ (1980b, Sp. 310) tritt. Dies macht er u. a. an dem Eigenschaftenspaar der Unentbehrlichkeit und der Unvermehrbarkeit des Bodens fest. Dazu Nell-Breuning (1958, Sp. 84): „*Der Umstand, daß der Boden gleichzeitig unentbehrlich und unvermehrbar ist, verbietet es, seine Nutzung in gleicher Weise dem Gutdünken der einzelnen und dem unübersehbaren freien Spiel wirtschaftlicher Kräfte zu überantworten, nötigt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit sehr viel nachdrücklicher zur Geltung zu bringen als bei Gütern, die entbehrlich oder beliebig vermehrbar oder gar beides zugleich sind.*“

Vor diesem Hintergrund kritisierte er nun die für ihn viel zu individualistisch zugespitzte Bodeneigentumsordnung der frühen Bundesrepublik, die es den Bodeneigentümer:innen ermöglichte, sich die gesellschaftlich bedingten Wertsteigerungen leistungslos anzueignen. Vor Augen hatte Nell-Breuning dabei vor allem die sogenannten „Urbesitzer“, also Eigentümer:innen die ihren Boden nicht selbst erworben, sondern als Erbe übernommen haben. Zudem erläuterte er, dass die private Aneignung der Wertsteigerungen zu weiter steigenden Bodenpreisen führe, wodurch es gerade einkommensärmeren Bevölkerungsschichten zunehmend schwerer falle, Wohneigentum zu erwerben. Zu unterbinden sei daher „die ungeheure und völlig unbegründete Bereicherung einer kleinen Gruppe der Bevölkerung, d. h. der sog. Urbesitzer von Boden zu Lasten der Allgemeinheit, vor allem der in unseren Raum eingeströmten Flüchtlinge und Heimatvertriebenen, die alles verloren und keinen Fußbreit ihres heimatlichen Bodens mitbringen konnten, aber auch der übrigen Bauwilligen und Wohnungssuchenden“ (Nell-Breuning 1970, 3). Konkret würde die Bodenordnung etwa die spekulative Angebotszurückhaltung von Grundstücken geradezu befördern, wodurch es „zu einem Mißverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage nach Boden und damit zu übersteigerten Bodenpreisen“ (Nell-Breuning 1972a, 84) komme. Dabei hatte er u. a. das seinerzeit geltende Steuerrecht – insbesondere die Bodenbesteuerung – im Blick, die „auf der einen Seite die Zurückhaltung des Bodens begünstigt und damit das Angebot verknappt, auf der anderen Seite zusätzliche, nur in steuerlichen Vorteilen gegründete Nachfrage nach Boden hervorruft und damit ohne jeden Zweifel *preisstigernd* wirkt“ (Nell-Breuning 1972b, 22; Herv. i. Orig.).

¹ Die folgenden Passagen orientieren sich an Degan (2022), wo ich das bodenpolitische Programm Nell-Breunings genauer erläutere.

Da also die Bodeneigentumsordnung aufgrund der Bereicherung einer kleinen Gruppe einerseits und der sinkenden Erschwinglichkeit von Boden z. B. für Wohnungssuchende andererseits nicht der Sozialfunktion und der Gemeinwidmung entsprach, setzte sich der Jesuitenpater für eine Reform der Bodenordnung ein. Im Unterschied zu George, der über die vollständige Abschöpfung der Bodenrente eine Entkapitalisierung des Bodens anstrebte, ging es Nell-Breuning darum, die Angebotszurückhaltung der Böden zu erschweren, um damit „den Bodenmarktfunktionsfähig zu machen“ (Nell-Breuning 1970, 17). Eine der Maßnahmen, mit denen er dieses Ziel erreichen wollte, war die sog. *Bodenwertzuwachssteuer*. Damit sollten nicht, wie bei George, alle Bodenerträge vollständig besteuert werden, sondern lediglich „diejenigen Steigerungen des reinen Bodenwerts, die dank dem wirtschaftlichen Aufschwung dem Boden [...] im *Zeitablauf* zuwachsen und damit für den Bodeneigentümer einen Gewinn, d. h. einen Zuwachs an Vermögen bedeuten“ (Nell-Breuning 1972b, 3; Herv.

i. Orig.). Mit dieser laufenden Besteuerung der Wertzuwächse wollte Nell-Breuning „Druck“ (a. a. O., 4) auf die Bodenpreissteigerungen ausüben, wodurch er sich einen deutlichen Attraktivitätsverlust der spekulativen Zurückhaltung un- bzw. untergenutzter Böden erhoffte.



Die von Oswald
von Nell-Breuning
vorgeschlagene
Bodenwertzuwachssteuer
wurde nicht eingeführt

Doch auch wenn Nell-Breuning und andere Sozialethiker mit derartigen Reformvorschlägen durchaus Gehör in der Politik fanden, wurde die Bodenwertzuwachssteuer in der Bonner Republik nie im Sinne Nell-Breunings eingeführt. Überhaupt verlor das Themenfeld Bodenpolitik spätestens in den 1980er Jahren, als die Wohnungsfrage zeitweilig als gelöst galt, deutlich an Relevanz, weshalb auch die christliche Sozialethik dann ihre bodenpolitische Forschung (vorerst) einstellte.

Bodensteuermodelle im Zuge der Grundsteuerreform

Erst als in den 2010er-Jahren die Immobilienpreise schnell anstiegen und insbesondere Wohneigentum in den attraktiven Städten und Gemeinden für viele Haushalte unerschwinglich wurde, war wieder von einer umfassenderen Besteuerung von Grund und Boden als möglichem Immobilienpreisdämpfer die Rede. Diese Debatten intensivierten sich ab April 2018, als das Bundesverfassungsgericht die bislang in Deutschland gültige Erhebung der Grundsteuer für verfassungswidrig erklärte. Doch obwohl Bund und Länder sich 2019 über eine Reform einigten und die neue (in einigen Bundesländern unterschiedlich ausgestaltete) Grundsteuer ab 2025 erhoben werden soll, möchte ich hier dennoch die im Zuge der Reform diskutierten Grund-

steuermodelle kurz vorstellen, bevor ich im nächsten Abschnitt erläutere, welches Modell ich als vorzugswürdig erachte.

Die gegenwärtige Grundsteuer auf Grundstücke und Gebäude wird von den Kommunen erhoben und stellt – nach der Gewerbesteuer – „deren zweitwichtigste Einnahmequelle“ (Heinz/Belina 2019, 27) dar. Bislang ergibt sie sich als Produkt aus dem Einheitswert (zur Feststellung des Immobilienwertes) multipliziert mit der Grundsteuermesszahl (nach Gebäudenutzung festgeschrieben) und dem Hebesatz (der von der jeweiligen Gemeinde festgelegt wird). Dass das Bundesverfassungsgericht diese Ausgestaltung 2018 als verfassungswidrig erklärte, liegt an den veralteten Ein-

heitswerten. Zur Wertbestimmung der zu steuernden Immobilien werden nämlich nicht etwa ihre aktuellen Verkehrswerte, sondern sog. Einheitswerte von 1964 für Immobilien in Westdeutschland und von 1935 für jene in Ostdeutschland herangezogen.

Die Debatte um die Grundsteuerreform beschränkte sich jedoch nicht auf eine bloße Aktualisierung der Immobilienwerte. Vielmehr stand die grundsätzliche Form der Grundsteuer auf dem Prüfstand, was sich in einer Vielzahl vorgeschlagener Steuermodelle ausdrückte. Diese Alternativen lassen sich dabei in *verbundene*, d. h. Grundstück und Gebäude miteinbeziehende Modelle, und in *unverbundene*, rein bodenbezogene Modelle unterscheiden. Zudem hat sich eine weitere Unterscheidung danach etabliert, ob die Steuer *abhängig* von den Immobilienwerten oder *wertunabhängig* erhoben wird. Doch wie sehen die Unterschiede nun im Detail aus? (vgl. Heinz/Belina 2019, 28–30).

- Mit der unverbundenen, wertabhängigen *Bodenwertzuwachssteuer* werden lediglich die Preissteigerungen des Bodens besteuert. Dabei können die Bodenwertzuwächse entweder einmalig – z. B. im Zuge des Grundstücksverkaufs – oder, wie Nell-Breuning forderte, laufend besteuert werden.
- Ebenfalls unverbunden und wertabhängig ist die *Bodenwertsteuer*, die den Vorstellungen Georges am ehesten entspricht. Dementsprechend setzt diese Steuer an den Bodenwerten (z. B. anhand der bereits vorliegenden Bodenrichtwerte) an, wodurch Grundstücke in teuren Lagen höher besteuert werden als jene in weniger attraktiven Regionen. Dabei ist aber die reine Bodenwertsteuer, die nur an den Bodenwerten ansetzt, von dem kombinierten Modell zu unterscheiden, das Bodenwerte und die Größe der Bodenfläche berücksichtigt.
- Die einzige wertunabhängige Steuer dieser Liste ist die *Flächensteuer*.

er, die zur Ermittlung der Steuerlast die Größe des Grundstücks und ggf. auch die Gebäudefläche heranzieht. Besonders die reine Bodenflächensteuer, mit der nur die Grundstücksfläche berücksichtigt wird, ist eine administrativ sehr leicht zu erhebende Steuer, die größere Grundstücke unabhängig ihres Wertes höher besteuert als kleinere.

- Das *Kostenwertmodell*, verbunden und wertabhängig, baut auf der Berechnungsgrundlage der alten Grundsteuer auf. Doch anstelle der alten Einheitswerte tritt ein Kostenwert, der aus den Werten des Grundstückes und des Gebäudes berechnet wird. Während die Grundstückskomponente das Produkt von Bodenwert und -fläche ist, wird die Gebäudekomponente durch die Multiplikation der Gebäudefläche mit den pauschalen Herstellungskosten gebildet, wobei die veranschlagten Herstellungskosten mit dem Alter des Gebäudes sinken.
- Dem Kostenwertmodell sehr ähnlich ist das verbundene und wertabhängige *Ertragswertverfahren*. Der entscheidende Unterschied liegt darin, dass die Gebäudekomponente (sowohl für Mietshäuser als auch für Wohneigentum) anhand der gegenwärtigen Nettokaltmieten berechnet wird. Daher ist sie im Vergleich zum aufwändigen

Kostenwertmodell etwas einfacher zu erheben.

- Die *Grundsteuer C* schließlich „wird nur auf unbebaute Grundstücke mit Baurecht erhoben und soll Druck ausüben, die Bebauung nicht in spekulativer Absicht hinauszuzögern“ (a. a. O., 29).

Während die Bodenwertsteuer insbesondere von Ökonom:innen präferiert wurde und sich die Immobilienwirtschaft hauptsächlich für die Flächensteuer aussprach, entschied sich der Bund schließlich bei der Besteuerung von Wohnimmobilien für das Ertragswertverfahren. Zudem gewährt der Bund den Gemeinden ab 2025 die Möglichkeit, unbebaute, aber baureife Grundstücke mit der Grundsteuer C zu besteuern. Da es zwischen Bund und Ländern jedoch zu Meinungsverschiedenheiten in Bezug auf die Steuermodelle kam, wurde eine Öffnungsklausel vereinbart, die es den Ländern gestattet, ein anders Modell als das Ertragswertverfahren zu wählen. So führen Bayern, Hessen, Niedersachsen und Hamburg ab 2025 jeweils unterschiedliche Modelle ein, die sich an der wertunabhängigen Flächensteuer orientieren und Baden-Württemberg entschied sich als einziges Bundesland für die Bodenwertsteuer. Die restlichen Länder folgen (teilweise mit kleineren Abweichungen) den Vorgaben des Bundes.

Erhöht sich nämlich das Investitionsvolumen in Grund und Boden – wie es in den letzten Jahren aufgrund des Immobilienbooms und der niedrigen Kapitalmarktzinsen vielerorts zu beobachten war –, dann bleibt weniger Kapital übrig, das in andere, produktive Bereiche fließen und damit zu einem Wirtschaftswachstum beitragen könnte. Insofern sind „Investitionen in Land [...] aus gesellschaftlicher Perspektive Pseudoinvestitionen“ (a. a. O., 264). Welche ökonomischen Auswirkungen hätte nun eine Bodenwertsteuer? Laut Kalkuhl et al. würde sie „die Investitionen in Land unrentabler machen, die Bodenpreise würden sinken, und die Haushalte würden vermehrt in physisches Kapital [also Unternehmen



Die Bodenwertsteuer ist gerecht und wachstumsfördernd

oder Maschinen] investieren. Die Bodensteuer wirkt damit [...] wachstumsfördernd“ (ebd.).

Zweitens wäre eine Bodenwertsteuer auch gerecht, weil sie – anders als die Flächensteuer – wertvolle Grundstücke z. B. in Innenstädten, deren Eigentümer:innen mehr von den Agglomerationsvorteilen profitieren, deutlich höher besteuert als jene am Stadtrand oder in strukturschwachen ländlichen Regionen. Zudem könnten, wie bereits George forderte, die Einnahmen der Besteuerung gesellschaftlich bedingter Bodenwerte an die Gesellschaft zurückgegeben werden, etwa indem dadurch die öffentliche Infrastruktur finanziert und weiter ausgebaut wird. Durch die Besteuerung der Bodenrente bremste die Bodenwertsteuer auch die sich ausweitende Vermögenskonzentration, insofern sich Immobilieneigentümer:innen die gesellschaftlich bedingte Bodenrente nicht mehr vollständig aneignen könnten. Bereits bestehende Vermögenswer-

Die gesellschaftlichen Vorteile der Bodenwertsteuer

Blickt man abschließend aus ökonomischer und sozialetischer Perspektive, also mithilfe der Einsichten Georges und Nell-Breunings, auf diese unterschiedlichen Steuermodelle, dann ist insgesamt die (reine oder kombinierte) Bodenwertsteuer zu bevorzugen². Erstens spricht für sie, dass die Besteuerung von Bodenrenten wachstumsfördernd auf die Wirtschaft wirkt (vgl. Kalkuhl et al. 2018, 262). Bereits George und Nell-Breuning verdeut-

lichten, dass Boden nicht erst hergestellt werden muss und sich sein Preis daran bemisst, wie begehrt und knapp er an einem Standort (z. B. einer Innenstadt) ist. Kauft also eine Investorin ein Grundstück, dann findet zwar ein Eigentümerwechsel statt, allerdings wird durch diese Transaktion noch kein gesellschaftlicher Mehrwert geschaffen.

² Eine anschauliche Übersicht der Vorteile der Bodenwertsteuer bietet die Website des Aufrufs „Grundsteuer: Zeitgemäß!“: <https://www.grundsteuerreform.net/fragen-antworten/>.



te werden durch die Bodenwertsteuer also nicht belastet. Auf die entstandenen Vermögen wirkt sich dagegen die Bodenwertzuwachssteuer aus, weil sie im Unterschied zur Bodenwertsteuer „die Bodenwertsteigerung erst einmal geschehen [lässt], um sie *danach* abzuschöpfen“ (Löhr 2021, 56; Herv. i. Orig.). Die auch von Nell-Breuning propagierte laufende Wertzuwachsbesteuerung würde allerdings dazu führen, dass insbesondere einkommensärmere Haushalte (z.B. Renter:innen) mit Immobilien in teuren Gegenden übermäßig stark belastet würden. „Ei-

ne Bodenwertsteuer hat demgegenüber jedoch eine wesentlich geringere Eingriffstiefe, da nur ein Teil des laufenden Ertrags, nicht aber der wesentlich höhere Wertzuwachs abgeschöpft wird.“ (a.a.O., 57) Dabei ist zu ergänzen, dass Georges Forderung einer vollständigen Abschöpfung der Bodenrente – auch wenn sie ökonomisch weiterhin als sinnvoll erscheinen mag (vgl. Kalkuhl et al. 2018, 267) – heute nicht zur Debatte steht. Denn die Wirkungen der Bodenwertsteuer entfalten sich schon bei relativ geringen Steuersätzen (vgl. Löhr 2018, 10).

Und **drittens** würde sich eine wertabhängige Besteuerung der Böden, wie bereits Nell-Breuning betonte, positiv auf die Wohnungsmärkte auswirken (vgl. Kalkuhl et al. 2018, 266–268; Löhr 2020, 62). Da es für die Bodenwertsteuer nämlich unerheblich ist, ob ein Grundstück bebaut oder unbebaut ist, reizte sie die Bodeneigentümer:innen dazu an, die Steuerbelastung durch eine möglichst effiziente Nutzung der Böden wieder wettzumachen. Die spekulative Angebotszurückhaltung sowie auch das Brachliegenlassen von Grundstücken wären damit deutlich

LITERATUR

- Degan, Julian (2022): „Ein Bodenrecht von gemeinschaftsnotwendiger Geschmeidigkeit“. Das bodenpolitische Programm Oswald von Nell-Breunings und seine Relevanz für die heutige Wohnraumfrage, in: Emunds, Bernhard/Rixen, Stephan (Hg.): Oswald von Nell-Breuning weiterdenken. Solidarische Perspektiven für das 21. Jahrhundert, Baden-Baden, 155–172.
- Degan, Julian/Emunds, Bernhard/Meireis, Torsten/Wustmans, Clemens (2021): Christlich-sozialethische Beiträge zu den wohnraumpolitischen Debatten der Bundesrepublik, in: Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften 62, 269–298.
- George, Henry (2017 [1880]): Fortschritt und Armut. Eine Untersuchung über die Ursache der industriellen Krisen und der Zunahme der Armut bei zunehmendem Reichtum. Herausgegeben und eingeleitet von Dirk Löhr, Marburg.
- Große Kracht, Hermann-Josef (2022): Unter dem eigenen Niveau. Nell-Breuning und die Sozialverflochtenheit des Bodens, in: Emunds, Bernhard/Rixen, Stephan (Hg.): Oswald von Nell-Breuning weiterdenken. Solidarische Perspektiven für das 21. Jahrhundert, Baden-Baden, 129–153.
- Grundsteuer: Zeitgemäß! (2018): Mieten- und Preisentwicklung, online: <http://www.grundsteuerreform.net/fragen-antworten/mieten-und-preisentwicklung/> [letzter Zugriff: 20.12.22].
- Heinz, Werner/Belina, Bernd (2019): Die kommunale Bodenfrage. Hintergrund und Lösungsstrategien. Studien 2/2019, hrsg. von der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Berlin.
- Kalkuhl, Matthias/Edenhofer, Ottmar/Hagedorn, Jonas (2018): Steigende Bodenrenten, Vermögensungleichheiten und politische Handlungsmöglichkeiten, in: Emunds, Bernhard/Czinnogon, Claudia/Wolf, Michael (Hg.): Stadtluft macht reich/arm. Stadtentwicklung, soziale Ungleichheit und Raumgerechtigkeit, Marburg, 249–276.
- Löhr, Dirk (2018): Boden und Bodenrenten – Mutter aller Monopole. Eine Replik zur Stellungnahme von Albrecht Müller in den NachDenkSeiten, in: Humane Wirtschaft, 1/2018, 10–11.
- Löhr, Dirk (2020): Henry George – der Boden und die Besteuerung, in: Hertweck, Florian (Hg.): Architektur auf gemeinsamem Boden. Positionen und Modelle zur Bodenfrage, Zürich, 52–63.
- Löhr, Dirk (2021): Soziale Wohnungspolitik. Zeitgemäße Konzepte und Instrumente. Band 446 der Reihe Study der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Nell-Breuning, Oswald von (1958): Art. „Bodenpolitik“, in: Staatslexikon. Bd. 2., Freiburg, Sp. 81–90.
- Nell-Breuning, Oswald von (1970): Gerechter Bodenpreis. Freiheit und Ordnung Nr. 72, Mannheim/Ludwigshafen.
- Nell-Breuning, Oswald von (1972a): Leitsätze über Eigentum und Bodenrecht, in: Henrich, Franz/Kerber, Walter (Hg.): Eigentum und Bodenrecht. Materialien und Stellungnahmen, München, 77–87.
- Nell-Breuning, Oswald von (1972b): Bodenwertzuwachsbesteuerung. Aktuelle Schriftenreihe des Volksheimstättenwerks, Nr. 4, Köln.
- Nell-Breuning, Oswald von (1980a): Gerechtigkeit und Freiheit. Grundzüge katholischer Soziallehre, Wien.
- Nell-Breuning, Oswald von (1980b): Art. „Bodenrecht, -politik, -reform“, in: Katholisches Soziallexikon, Innsbruck, Sp. 307–314.
- Papst Leo XIII. (1891): Rerum novarum, in: Bundesverband der Katholischen Arbeitnehmer-Bewegung Deutschlands (Hg.): Texte zur katholischen Soziallehre. Die sozialen Rundschreiben der Päpste und andere kirchliche Dokumente, Köln, 1–40.
- Papst Pius XI. (1931): Quadragesimo anno, in: Bundesverband der Katholischen Arbeitnehmer-Bewegung Deutschlands (Hg.): Texte zur katholischen Soziallehre. Die sozialen Rundschreiben der Päpste und andere kirchliche Dokumente, Köln, 61–122.
- Zweites Vatikanum (1965): Gaudium et spes, in: Bundesverband der Katholischen Arbeitnehmer-Bewegung Deutschlands (Hg.): Texte zur katholischen Soziallehre. Die sozialen Rundschreiben der Päpste und andere kirchliche Dokumente, Köln, 291–395.



unattraktiver. Gerade in angespannten Wohnungsmärkten, wo die Bodenwerte üblicherweise sehr hoch sind, trüge die Bodenwertsteuer also dazu bei, dass Grundstücke (nach den jeweiligen städtebaulichen Planungsvorgaben) optimaler bebaut und Baulücken geschlossen werden. Zudem förderte sie insbesondere den Neubau flächensparender Wohneinheiten, da die Steuerbelastung auf alle Haushalte verteilt wird, die auf einem Grundstück leben. Damit unterstützte die Bodenwertsteuer die wohnungspolitisch und ökologisch sinnvollen Ziele einer „Innen- vor Aussenentwicklung sowie eines kompakteren Siedelns“ (Löhr 2020, 62). Diese Anreize zur effizienteren Bodennutzung fehlen verbundenen Steuern wie dem Ertragswertverfahren. Sie „bestrafen“ gar den Wohnungsneubau, da sich die Steuerbelastung aufgrund der hier vorhandenen Gebäudekomponente mit jedem zusätzlichen Gebäude oder jeder zusätzlichen Wohneinheit erhöht. Schließlich könnte eine Bodenwertsteuer zumindest indirekt auch dazu beitragen, dass in den Städten mehr bezahlbarer Wohnraum entsteht. Insofern die Bodenwertsteuer nämlich dämpfend auf die Bodenpreise wirkt, könnte sie dadurch den Spielraum für mehr sozialen oder genossenschaftlichen Wohnungsbau erhöhen, der gegenwärtig auch wegen der hohen Bodenpreise kaum zu finanzie-

Fazit

- Bereits im 19. Jahrhundert stellte Henry George dar, dass der Bodenwert eines Grundstücks nicht auf die Leistung seiner Eigentümer:innen zurückzuführen, sondern gesellschaftlichen Ursprungs ist. Wertvoller wird der Boden etwa dort, wo die Bevölkerung wächst und die Wege zu Einkaufsmöglichkeiten, Arbeitsplätzen oder kulturellen Einrichtungen kurz sind. Da von

ren ist. Zudem dürfte die durch die Bodenwertsteuer angestoßene Angebotsausweitung von Wohnraum zumindest mittelfristig auch einen dämpfenden Effekt auf die Mietenanstiege haben.

Dennoch stellt die Bodenwertsteuer gerade für die Wohnungspolitik „kein Allheilmittel“ (ebd.) dar, sondern sollte als Ergänzung zu anderen wohnungspolitischen Maßnahmen gedacht werden. Ob die Bodenwertsteuer überhaupt ihrer hier ausgeführten Vorteilhaftigkeit auch in der Praxis gerecht wird, bleibt – gerade mit Blick auf Baden-Württemberg – abzuwarten.

- den Bodenwerten allerdings nur die Bodeneigentümer:innen profitieren, schlug George vor, die Bodenrenten (d.h. Bodenerträge) steuerlich komplett abzuschöpfen und gemeinwohldienlich einzusetzen.
- Oswald von Nell-Breuning kritisierte vor dem Hintergrund der katholischen Eigentumsethik ein viel zu individualistisches Bodenrecht, das die Bodenpreise zugunsten der

ZUM AUTOR

Julian Degan, geb. 1989, ist seit 2016 als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Oswald von Nell-Breuning-Institut der Philosophisch-Theologischen Hochschule Sankt Georgen tätig. Zu seinen Forschungsinteressen zählen ökonomische und ethische Aspekte der Wohnungsfrage, die ökonomische Ungleichheitsforschung mit Schwerpunkt Vermögensverteilung sowie die Wirtschaftsgeschichte. Letzte Veröffentlichungen: Die Entwicklung der Wohnraumpreise. Wie die Wohnungsfrage wieder zu einer sozialen Frage wurde, in: Ethik und Gesellschaft, 1/2022, online: <https://www.ethik-und-gesellschaft.de/ojs/public/journals/5/dm/EuG-1-2022/EuG-1-2022-art-5.pdf>; „Ein Bodenrecht von gemeinschaftsnotwendiger Geschmeidigkeit“. Das bodenpolitische Programm Oswald von Nell-Breunings und seine Relevanz für die heutige Wohnraumfrage, in: Emunds, Bernhard/Rixen, Stephan (Hg.): Oswald von Nell-Breuning weiterdenken. Solidarische Perspektiven für das 21. Jahrhundert, Baden-Baden 2022, 155–172; Gemeinsam mit Prof. Dr. Bernhard Emunds: Privates Bodeneigentum und die Stadt als Allmende. Eine wirtschaftsethische Reflexion der Herausforderung schnell steigender urbaner Bodenpreise, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 2022/1, 81–96.

Eigentümer:innen, aber zulasten der Gesellschaft aufblähe. Zwar schlug auch er vor, die „leistungslosen“ Bodenwerte stärker zu besteuern, allerdings in Form einer laufenden Besteuerung der Wertzuwächse des Bodens.

- Im Zuge der Debatten um die Grundsteuerreform in den Jahren 2018 und 2019 wurden mehrere Grundsteuermodelle vorgeschlagen. Der Bund entschied sich schlussendlich für das Ertragswertverfahren, das sowohl die Boden- als auch die Gebäudewerte berücksichtigt. Einige Länder führen ab 2025 allerdings andere Modelle ein.
- Von vielen Expert:innen wird allerdings die reine Besteuerung des Bodens, etwa in Form der Bodenwertsteuer, präferiert. So wirkt die Bodenwertsteuer wachstumsfördernd, da sie Investitionen in das vergleichsweise unproduktive Gut Boden unrentabler macht. Ferner ist sie auch gerechter als andere Modelle, weil die Steuerlast mit dem Wert des Bodens steigt. Schließlich würde sie zu mehr Wohnungsbau anreizen, was die Wohnungsmärkte entspannen dürfte.



Rente und Generationengerechtigkeit

Problemanzeige und Reformvorschläge

Betrachtet man, welche Kosten Eltern bei der Erziehung und Ausbildung von Kindern übernehmen, aus deren Beiträgen die Alterssicherung der gesamten älteren Generation finanziert wird, erscheint die gegenwärtige Anrechnung von Erziehungszeiten im Rentenrecht als unzureichend. Allgemeine familienpolitische Leistungen außerhalb des Rentensystems gleichen die Nachteile von Familien ebenfalls noch nicht aus. Ausgehend vom aktuellen Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Behandlung von Familien im deutschen Sozialversicherungssystem¹ behandelt das Gespräch, wie umlagefinanzierte Sicherungssysteme aus ökonomischer Sicht funktionieren und welche Konsequenzen das für ihre Ausgestaltung haben sollte. Diskutiert werden daneben Ansatzpunkte, um die zukünftige Finanzierbarkeit des Rentensystems zu verbessern, wie eine längere Lebensarbeitszeit oder höhere Zuwanderung.



Martin Werding

Amosinternational: Das Bundesverfassungsgericht hat im Mai 2022 zu den Elternklagen des Deutschen Familienverbandes (DFV) und Familienbundes der Katholiken (FDK) entschieden, dass Familien mit Kindern bei der Pflegeversicherung differenziert nach Kinderzahl entlastet werden müssen. Wie bewerten Sie diese Entscheidung?

Werding: Die bestehende Regelung in der Pflegeversicherung ist verfassungsgerichtlich für nicht ausreichend erklärt worden, weil sie nicht nach der Kinderzahl differenziert. Die 2015 eingeführten, zusätzlichen Beiträge zur Pflegeversicherung für Kinderlose sind sehr gering, abhängig vom beitragspflichtigen Einkommen maximal zehn Euro im Monat. Jetzt ergibt eine Differenzierung nach der Kinderzahl hoffentlich eine größere Entlastung, die überdies nicht mehr vom Einkommen abhängen sollte. Die Differenzierung

nach Kinderzahl bei der Pflegeversicherung ist in diesem Urteil leider der einzige Lichtblick.

In demselben Urteil behauptet das Verfassungsgericht, dass bei der Rentenversicherung der Ausgleich durch die Anrechnung von Erziehungszeiten ausreichend sei. Wie schätzen Sie dies ein bei der teuersten unserer Versicherungen?

18,6% beträgt der derzeitige Rentenversicherungsbeitrag. Neben diesen Beitragszahlungen ist der zweite Beitrag die Kindererziehungsleistung, den frühere Verfassungsgerichtsurteile einen generativen Beitrag genannt haben. Beides muss in seiner Rolle gewürdigt werden. Das Bundesverfassungsgericht hat hier seine Li-

nie zu Gunsten einer immer stärkeren Anerkennung von Erziehungszeiten nicht fortgeführt. Das ist eine riesige Enttäuschung, besonders weil die Regierungen zu einer substanziellen Reform notorisch nicht in der Lage sind. Ich hätte mir gewünscht, dass sich die Richter in ihrer Unabhängigkeit das System anschauen und verstehen, welche Zusammenhänge von Leistungen und Gegenleistungen hier bestehen. Wir haben hier aus meiner Sicht ein eklatantes Missverhältnis, das das Verfassungsgericht eigentlich hätte zur Kenntnis nehmen können.

Betrachten wir genauer die Missverhältnisse und Probleme des bestehenden Rentenversicherungssystems. Dazu gehört die Konstruktion unseres Rentensystems. Sie

¹ Am 25. Mai 2022 hat das Bundesverfassungsgericht den Senatsbeschluss zum „Erziehungsaufwand im Beitragsrecht der Sozialversicherung“ veröffentlicht (1 BvL 3/18 –, Rn. 1–376).

nennen es ein „humankapitalgedecktes System“. Was meinen Sie damit?

Die meisten Menschen sehen, wenn sie ein Umlage-Rentensystem anschauen, nur den Oberflächenkreislauf. Da gibt es die Aktiven, die Beiträge zahlen, und es gibt die Rentnerinnen und Rentner, die daraus ihre Rente finanziert bekommen. Doch dahinter steht ein umfassenderes System, das erst durch Investitionen gedeckt wird, die man 20, 30 Jahre lang in die eigenen Kinder tätigt, sogenannte Humankapitalinvestitionen. ‚Humankapital‘ war mal Unwort des Jahres. Aber aus volkswirtschaftlicher Sicht ist es ein sehr präzises Konzept. Investitionen in Humankapital betreffen die Kopfzahl und vor allem die Qualifikationen der jeweils nächsten Generationen. Erst diese Investitionen decken die zukünftige Rente. Das heißt, wenn die aktive Generation fürs Alter vorsorgen will, muss sie nicht finanzielle Beiträge in das Umlagerentensystem zahlen, denn die fließen ja gleich wieder ab und decken die derzeitigen Renten. Vielmehr muss die aktive Generation dafür sorgen, dass eine nächste Generation geboren, erzogen, ausgebildet und in den Arbeitsmarkt integriert wird. Dann tut sie, was man normalerweise als Altersvorsorge versteht, nämlich 20, 30 Jahre vorher Anstrengungen erbringen und Konsumverzicht leisten, damit man später etwas dafür zurückbekommt.

Das Besondere an der Umlage ist, dass sie die Rentenfinanzen unabhängig von den Kapitalmärkten und deren Auf und Ab macht. Dafür werden die Rentenfinanzen kurzfristig abhängig von der Arbeitsmarktentwicklung und in der längeren Perspektive von der demografischen Entwicklung eines Landes, denn es wird kein Finanzpolster angelegt, sondern darauf vertraut, dass Kinder zu einer erwerbstätigen Generation erzogen werden, die die Kosten für die zukünftigen Renten finanziert.

Hier kommt dann der ausgeprägte, demografische Alterungsprozess ins Spiel, der Deutschland nun bevorsteht.

Die Lebenserwartung steigt hierzulande gar nicht sonderlich stark. Das Problem, das uns von vielen anderen entwickelten Volkswirtschaften unterscheidet, ist ein enorm starker und schneller Geburtenrückgang von der Mitte der 1960er- bis zur Mitte der 1970er-Jahre, gefolgt von sehr niedrigen Geburtenziffern über vier Jahrzehnte. Die Babyboomer-Jahrgänge überschreiten in den nächsten zehn Jahren langsam die Altersgrenze. Das beschleunigt den Prozess noch. Viel wichtiger ist jedoch, dass da sehr viel kleinere Jahrgänge nachkommen. Das verschiebt bei uns die Altersstruktur und wirft die Frage auf, wie viel Beitragszahlende für einen Rentner bzw. eine Rentnerin aufkommen.

Ist es ein Problem, dass durch die Ausdifferenzierung der Lebensstile einige Bürger:innen im Rentensystem überproportional zu Nutznießer:innen geworden sind, auch weil der Staat das System nicht den geänderten gesellschaftlichen Bedingungen angepasst hat?

Die meisten Menschen orientieren sich an den geltenden Regeln. In dem Sinne haben sich auch alle zwischenzeitlich am Rentensystem Beteiligten vernünftig verhalten. Das System selber ist das Problem, weil es nicht rational gestaltet worden ist. Dieses Problem wird besser erkennbar, wenn sich Lebensstile so differenzieren, wie wir es in den letzten Jahrzehnten beobachtet haben. Aber selbst wenn alle Men-

dann immer noch hätten, wäre ein intergenerationelles Ungleichgewicht.

Unser jetziges System differenziert allerdings auch in falscher Weise zwischen den Lebensstilen innerhalb einer Generation. Das Problem ist, dass bei uns Rentenansprüche im Wesentlichen an die finanziellen Beiträge zum System geknüpft sind, obwohl das für ein funktionierendes System nicht ausreicht. Da werden die tatsächlichen ökonomischen Grundlagen, die Fundamente dieses Systems, ignoriert. Wesentlich stärker als bisher müssten die Rentenansprüche abhängig gemacht werden von der Beteiligung an Kindererziehung und Ausbildung von Kindern. Die Familien werden gleichsam im Regen stehen gelassen und andere haben auf Kosten kinderreicher Dritter einen Lebensstandard und eine Altersvorsorge, die höher ist, als wir sie uns leisten können. Aus dieser Sicht ist die jetzige Bewertung von Kindern mit drei Entgeltpunkten im Vergleich zu drei Jahren gezahlter Beiträge, die bei einem Durchschnittsgehalt ebenfalls drei Entgeltpunkte liefern, einfach viel zu wenig. Die Bedeutung der Kinder für die Zukunft des Rentensystems ist sehr viel höher. Kinder müssen also höher bewertet werden.

Ein Problem scheint die ungleiche Verteilung der Kosten für die Kindererziehung zu sein. Wie viel kostet Kindererziehung für ein Paar oder eine:n Alleinerziehende:n?

Meine Berechnungen für die Bertelsmann-Studie von 2014 betreffen die Kinderkosten bis zum Ende der Bildungsphase. Ich habe diese Ergebnisse für dieses Interview auf Barwerte von 2020 umgerechnet. Sie beziehen sich auf ein im Jahr 2000 geborenes, in jeder Hinsicht durchschnittliches Kind, bezogen auf Geschlecht, Bildungs- und Erwerbsbeteiligung, elterliches und eigenes Einkommen, Lebenserwartung usw. Auf dieser Basis betragen die privaten, von den Eltern direkt übernommenen Kosten rund 280.000 Euro. Dieser Teil der Kosten



Investitionen in Humankapital decken die zukünftige Rente

schen gleich viele Kinder oder sagen wir lieber gleich wenig Kinder hätten, gäbe es hier ein Externalitäten-Problem. Dass alle gleich wenig Kinder haben, wäre eine symmetrische Reaktion auf falsche Anreize. In diesem Fall würde niemand innerhalb einer Generation ungerecht behandelt. Was wir



umfasst den Verzicht der Eltern auf Nettolohn plus Lebenshaltungskosten des Kindes minus finanzielle familienpolitische Leistungen. Hinzu kommen öffentlich finanzierte Kosten in Höhe von rund 270.000 Euro. Das sind institutionelle Betreuung und Bildung, familienpolitische Leistungen, Leistungen der Gesetzlichen Krankenversicherung und Pflegeversicherung und die Beteiligung an den Opportunitätskosten der Eltern. Allerdings tragen die öffentlichen Haushalte auch bei familienpolitischen Leistungen keine Kosten, sondern verteilen sie jeweils nur um, zwischen verschiedenen heutigen und ggf. auch zukünftigen Finanziers. Berücksichtigt man, in welchem Maße Eltern vs. Kinderlose durch ihre Abgaben zur Finanzierung des Staatshaushalts beitragen, erhöhen sich die elterlichen Kosten, direkte plus indirekte, auf 460.000 Euro, die Kinderlosen tragen knapp 90.000 Euro bei.

Wie sähe Ihr Vorschlag aus, um das System vor dieser Problemanalyse tragfähig zu machen und zugleich Generationengerechtigkeit zu verwirklichen?

Die Frage ist, auf welchem Anteil der Kosten lassen wir die Eltern sitzen, wenn wir ihnen gleichzeitig über das Rentensystem einen Großteil der möglichen Erträge ihrer Kindererziehung wegnehmen. Das zu gestalten erfordert im Rentensystem eine Abwägung zwischen den beiden Arten von Beiträgen: finanzielle Beiträge einerseits, generative Beiträge andererseits. Kinder zu bekommen sollte natürlich eine freie Entscheidung sein, mit Motiven, die die Eltern auch etwas kosten dürfen. Es geht also nicht darum, alle elterlichen Kosten 1:1 auszugleichen und damit Kinder komplett zu sozialisieren. Die generativen und die finanziellen Beiträge sind jedoch beide fundamental wichtig, damit das Rentensystem funktioniert.

Ein konsequenter, politisch aber kaum durchsetzbarer Vorschlag sähe vor, die Rente nur noch dann in vollem

Umfang auszuzahlen, wenn die Kinderzahl der Rentenempfängenden bestandserhaltend wäre. Das heißt aber nicht, dass es nur noch kinderbezogene Renten und keine beitrags- oder lohnbezogenen Rentenansprüche mehr geben sollte. Um dies konkret umzusetzen, gibt es eine größere Bandbreite an möglichen Lösungen. Hier ist eine Abwägung erforderlich, die die derzeitige Einseitigkeit überwindet, ohne in das andere Extrem zu verfallen.

Sie vertreten einen pragmatischen Lösungsvorschlag, der auf dieser Problemanalyse aufbaut, und politisch relativ leichter umzusetzen wäre. Bitte erläutern Sie diesen Vorschlag.

Ich plädiere für eine Kinderrente! Das Kinderrentenmodell ist der Versuch, das Rentensystem als schwerfälligen Tanker umzusteuern und geht darum vom Status quo aus. Im Jahr 2001 haben der damalige ifo-Präsident Hans-Werner Sinn und ich Berechnungen angestellt und vorgeschlagen, den regulären Beitragssatz im bisherigen Umlagesystem einfach auf einer finanzierbaren Höhe dauerhaft einzufrieren. Das ist eine systemgerechte Lösung, mit der die Politik eigentlich vor 20, 30 Jahren hätte anfangen müssen. So machen es zum Beispiel die Schweden. Sie definieren damit in gewisser Weise, was die Maximalbelastung der jungen Generation sein darf. Wenn sich eine ältere Generation entschieden hat, weniger Kinder zu haben, dann sinkt eben entsprechend das Rentenniveau. In Deutschland stammen die relativ guten Rentenniveaus zu Beitragssätzen, die uns noch akzeptabel erschienen, aus einer Zeit als unsere Bevölkerung gewachsen ist. Im Grunde müsste man heute einmal neu überlegen, welche Beitragssätze muten wir den aktiven Jungen zu und was kommt dabei dann raus für die jeweils Alten. Dieser Beitragssatz bleibt aus Sicht der Jungen gedeckelt.

Uns ging es darum, dass jüngere Generationen nicht überfordert wer-

den. Das schien uns erst mal argumentativ ganz gut vertretbar, auch gegenüber denen, die es belastet. Warum soll eine neue Generation, die nicht viel dafür kann, dass sie eher klein ist, für die Entscheidungen der vorangehenden Generation haften, die bei steigender Lebenserwartung zudem für immer längere Zeit Rente bezieht? Durch den Verzicht auf Kinder entsteht ein gewisser Zwang zur ergänzenden Vorsorge und die Schweden machen das über kapitalgedeckte Vorsorge, das wäre auch aus deutscher Sicht der einzige Weg.

Den Beitragssatz einzufrieren bedarf einer zusätzlichen fairen Ergänzung, nämlich eine steuerfinanzierte Rente, differenziert nach der Kinderanzahl. Diese Kinderrente tritt zu den bestehenden Instrumenten der Altersvorsorge hinzu. Die Kinderrente wäre durch Steuern finanziert und nutzt durch das Einfrieren des Beitragssatzes entstehende Spielräume bei der Finanzierung. Die kinderbezogene Rente ergänzt das Rentenniveau, das sich durch den eingefrorenen Beitragssatz ergibt, und zwar in Abhängigkeit von der Kinderzahl bis zu drei Kindern. Wir haben die Differenz zwischen einem auskömmlichen Rentenniveau und dem Rentenniveau bei eingefrorenem Beitrag einfach gedrittelt. Mit einem Kind kriegt man jeweils ein Drittel dieses Betrages. Mit drei Kindern leisten Eltern ihren generativen Beitrag, um das ursprüngliche Rentenniveau zu gewährleisten. Das ist eine annähernd systemgerechte Lösung, die den systemischen Wert der Erziehung von Kindern für die zukünftige Umlage-Altersvorsorge abbildet. Mit dieser Reform des bisherigen Umlagerentensystems erhalten Kinderlose und Familien mit einem oder zwei Kindern abgestuft niedrigere Renten als bisher, sodass sie ergänzend vorsorgen müssen. Natürlich leistet auch ein viertes Kind Beiträge zur Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung, dies ebenfalls einzubeziehen, da wäre ich diskussionsbereit.



Würde diese Reform erst heute umgesetzt, müsste aber eine ausreichende Anpassungszeit für Betroffene bleiben. Sie können Leuten nicht fünf oder zehn Jahre vor dem Renteneintritt einen Teil der erwarteten Regelversorgung wegnehmen. Eine solche Reform müsste Zeit lassen, die Konsequenzen der geänderten Rahmenbedingungen noch zu kompensieren. Da spielt Zumutbarkeit eine zentrale Rolle und das, was sozialpolitisch und rechtlich vertretbar ist.



Eine Kinderrente sollte die bisherigen Instrumentarien der Altersvorsorge ergänzen

Für das Rentensystem kommt es ja nicht nur auf die reine Zahl an. Wo wären Maßnahmen und Anreize zur Bildung von Humankapital anzusiedeln?

Die Konzentration auf die reine Zahl der Kinder ist ein pragmatischer Ansatz. Für das Rentensystem ist es natürlich relevant, welches Bildungsniveau Kinder erreichen. Dabei spielen aber schwer zu beantwortende Fragen hinein: Welchen Einfluss haben Eltern auf das schlussendliche Bildungsniveau ihrer Kinder? Welche Rolle spielen andere Faktoren wie Schule, Lebensbedingungen usw.? Auch die Kosten der Bildung tragen ja nicht nur die Eltern. Die Verantwortung dafür sollte man klassisch bei der Bildungspolitik, der Sozialpolitik usw. ansiedeln. Dort kümmern wir uns als Gesellschaft auch um Problemfälle, um Kinder, die nicht gut performen, oder sollten es zumindest tun. Umgekehrt sollten wir die Eltern nicht dafür haftbar machen, wenn ihre Kinder mit gewissen Handicaps im Bildungssystem unterwegs sind. Hier plädiere ich im Rentensystem für die pragmatische Lösung: Kinderrenten nach der Zahl der Kinder und unterstützende Ansätze zur Humankapitalbildung in anderen Politikbereichen.

Es lassen sich mit dieser Reform verschiedene Ziele verfolgen: Dämpfung der Rentenausgaben, mehr Geburten, Fairness zwischen Kinderfreien und Familien, ein vollständiger Generationenvertrag und damit mehr Generationengerechtigkeit. Welches Ziel verfolgt Ihr Vorschlag einer Kinderrente?

Ganz wichtig ist mir, was Sie unter diesen schillernden Begriff „Fairness zwischen verschiedenen Lebensformen, Kinderfreien und Familien“ setzen – und zwar in einem interessanten Doppelsinn! Wir würden mit einer entsprechenden Reform mehr Leistungsgerechtigkeit realisieren als bisher, denn Kinder zu erziehen ist eine fundamentale Leistung für die langfristige Finanzierbarkeit der sozialen Sicherungssysteme. Und wir würden gleichzeitig für mehr Bedarfsgerechtigkeit sorgen. Familien mit zwei und mehr Kindern sind tatsächlich die Belasteten dieses Systems, sie haben oft nur mittlere Einkommen sowie höhere Armutsquoten, da einfach mehr Köpfe von dem Einkommen leben. Typischerweise vermuten Ökonomen einen Zielkonflikt zwischen Leistungsgerechtigkeit einerseits und Bedarfsgerechtigkeit andererseits. Hier ist einer der wenigen Bereiche, wo sie beides zugleich realisieren können. Das ist für mich das Entscheidende! Eltern werden zudem bereits in der Erziehungszeit entlastet, weil sie in der Erziehungsphase nicht auch noch ergänzende Altersvorsorge durch finanzielle Ersparnisse leisten müssen. Aus der Pflicht, ergänzend vorzusorgen, sind Eltern von zwei oder drei und mehr Kindern im neuen System raus.

Ob Menschen am Ende dann mehr Kinder haben als sie bisher gehabt hätten oder überhaupt ein Kind bekommen, das verbleibt ihre Entscheidungsfreiheit, aber nicht mehr unter verzerrten Rahmenbedingungen. Bisher haben wir völlig verzerrte Entscheidungsgrundlagen und sagen dann „Macht was ihr wollt!“. Jeder Lebensentwurf ist so gesehen gleich gut, aber

der eine funktioniert nur auf Kosten des anderen. Und das sollte eine Gesellschaft nicht unverändert lassen.

Der Zielkonflikt zwischen Leistungs- und Bedarfsgerechtigkeit lässt sich lösen

Wäre ein Nebeneffekt, dass diese Reform mit Beachtung des generativen Beitrags von Eltern mit Kindern bei der Rente auch deren Altersarmut bekämpft?

Wir haben eine sehr große Zahl von Familien, die nicht zwingend in Armut leben, aber in beengten wirtschaftlichen Verhältnissen. Das ist das Ergebnis unseres Systems und das kann und würde man natürlich ändern, wenn wir anerkennen, dass diese Kinder das Rentensystem, das Krankenversicherungssystem und das Pflegeversicherungssystem in die Zukunft tragen. Würden wir das systemgerecht über alle Zweige unseres umlagefinanzierten Sozialversicherungssystems regeln, dann ginge es diesen Familien auch lebenslang definitiv viel besser als bisher. Es wird immer noch beengte wirtschaftliche Lebensphasen geben, wenn man ein Erwerbseinkommen erzielen muss und gleichzeitig ein, zwei, drei Kinder zu betreuen hat. Aber das lebenslange Lebenshaltungsniveau von Familien und dann eben auch das der Kinder und erst recht die Rente würden sich sicherlich verbessern.

Könnten auch gleich hohe Direktzahlungen, etwa eine Kindergrundsicherung, einen solchen angemessenen Ausgleich schaffen?

Eine Kindergrundsicherung kann man zu solchen Zwecken natürlich auch einsetzen. Aber wir würden vor der gleichen schwierigen Frage stehen, wie hoch muss hier eine angemessene Direktzahlung sein, die dafür sorgen soll, dass die im Rentensystem stattfindende Enteignung von Familien angemessen ausgeglichen wird. Mein Hauptproblem mit so einer Regelung ist folgendes: Wir haben es mit einer ver-

zerrenden Intervention bei der Ausgestaltung unseres Rentensystems zu tun. Diese Verzerrung mit allen ihren Auswirkungen auf Familieneinkommen, Erwerbsentscheidungen, Entscheidungen über Kinderzahl usw. bleibt bestehen, während die Korrektur mit einer weiteren Intervention über die Kindergrundsicherung erfolgen soll. Deren Finanzierung erzeugt dann noch zusätzliche Verzerrungen. Da plädiere ich dafür, direkt bei den ursächlichen, verzerrenden Interventionen anzusetzen und diese zu korrigieren.

Wahrscheinlich müssen auf mehreren Ebenen zukunftstaugliche Lösungen angedacht werden. Was halten Sie von anderen, oft genannten Lösungsansätzen für die Sicherung unserer Renten? Bieten die Produktivitätszuwächse bei der Erwerbsarbeit nicht einen eleganten Ausweg?

Produktivitätszuwächse tragen in unserem Rentensystem, so wie es konstruiert ist und gesteuert wird, überhaupt nicht zur Entlastung des Systems bei. Die wesentlichen Parameter, auf die wir schauen, sind der Beitragsatz und das Sicherungsniveau der Rentenbeziehenden, beides relative Größen. Wegen Rentenanpassungsmechanismen, die die Rentenentwicklung an die Lohnentwicklung koppeln, ist es so: Wenn die Löhne stärker steigen – und aus ökonomischer Sicht ist das vor allem das Ergebnis von Produktivitätssteigerung –, dann steigen mit einem Jahr Verzögerung auch die Renten entsprechend schneller. Solange rechtliche Vorgaben das Rentenniveau festlegen, müssen höhere Löhne 1:1 dieses Rentenniveau finanzieren. Der Druck erreicht die jeweils Aktiven ebenfalls 1:1 über entsprechend hohe Beitragsätze, egal wie hoch das Produktivitätswachstum ist. Produktivität per se bringt nichts.

Bietet die Anpassung der Regelarbeitszeit, also länger zu arbeiten und später in Rente zu gehen, nicht einen eleganten Ausweg?

Soweit der demografische Alterungsprozess auf eine steigende Lebenserwartung zurückgeht, wäre das in der Tat angemessen durch eine Anpassung der Regelaltersgrenzen aufzufangen. Von der Altersgrenze hängt ja ab, wie lange Renten zu zahlen sind. Seit 2012 geschieht eine solche Anpassung ja auch schon, das ist systemgerecht und gut. Die Anpassung erfolgt derzeit bis zum politisch festgelegten Maximum von 67 Jahren, das 2031 erreicht wird. Diesen Weg müsste man anschließend eben weitergehen. Am besten sollte die Altersgrenze keine starre Grenze sein, sondern regelgebunden, jeweils mit einem festen Anteil der steigenden Lebenserwartung, angepasst werden. Wenn man von den aktuellen Annahmen des Statistischen Bundesamtes ausgeht, dann ergäbe sich eine Anhebung um rund einen Monat pro Jahr, das heißt alle zwölf Jahre käme ein weiteres Jahr im Arbeitsleben hinzu, werden aus 67 Jahren 68 und dann 69 Jahre – vorausgesetzt die Lebenserwartung steigt wie erwartet weiter. Steigende Lebenserwartung erklärt allerdings nur den kleineren Teil des Alterungsprozesses. Insofern wären die Probleme damit noch nicht gelöst.

Bietet Einwanderung nicht einen eleganten Ausweg, gerade auch weil es unmöglich ist, in kurzer Zeit einen solchen Verlust an Geburten aufzuholen?

Sollten die Geburtenzahlen demnächst wieder zunehmen, dann dauert es auf jeden Fall schon mal 20 Jahre bis diese zusätzlichen Geburten als Beitragszahlende im Rentensystem ankommen. Die Geduld müssten wir auf jeden Fall aufbringen. Zuwanderung wirkt rascher, kann im Zeitablauf aber sehr schwanken. Die Immigrationszahlen der letzten 15 Jahre waren anfangs tristesse niedrig und dann plötzlich ermutigend hoch. Da hat ein Umschwung stattgefunden, der manches ändert, anderes nicht: Vielleicht schrumpft die Bevölkerung Deutschlands in Zukunft gar nicht mehr. Obwohl bei der Immigra-

tion vor allem Leute im erwerbsfähigen Alter kommen, wird die langfristige Alterung dadurch aber kaum aufgehalten. Immigration ist in Bezug auf den demografischen Wandel so etwas wie der schnelle Erfolg. Aber auch nur dann, wenn wir es schaffen, unser Land attraktiv zu machen und dafür sorgen, dass ankommende Personen sehr schnell auf dem Arbeitsmarkt integriert werden, idealerweise mit einer gut bezahlten Tätigkeit. Dann bringen sie sehr schnell eine Verbesserung der Rentenfinanzierung.

Was schätzen Sie, woran liegt es, dass die Politik Vorschläge wie Ihre seit 1955 nicht in die Praxis umsetzt?

1955 war das Timing ungünstig. Der ähnlich wie Sinn und ich ansetzende ‚Schreiber-Plan‘ kam raus, als gerade eine erste Form des Kindergeldes eingeführt worden war. Damit war für die Politik die Familienpolitik damals schon erledigt. 1986 kam der erste Impuls zu Veränderungen aus der Politik selber, nämlich die Einführung von Kindererziehungszeiten im Rentenrecht. Das hat die Politik tatsächlich von sich aus entwickelt und umgesetzt. Danach war es aber vor allem das Bundesverfassungsgericht, das weitere Reformen angemahnt hat, etwa eine Verlängerung und höhere Wertung der Kindererziehungszeiten. Zuerst gab es bis zu 0,75 Entgeltpunkte und nur, wenn keine eigene Erwerbstätigkeit in der Erziehungsphase ausgeübt wurde. Daraus wurde dann 1 Entgeltpunkt pro Jahr für drei Jahre, bis hin zur Forderung, bei jedem neuen Reformschritt müsse eine Verbesserung der Berücksichtigung der Erziehungsleistungen der Eltern stattfinden. Deshalb ist es besonders schade, dass das Verfassungsgericht diesen Weg jetzt nicht weiter beschreitet.

In der Bevölkerung haben wir inzwischen eine strukturelle Mehrheit der rentennahen und Rentnerjahrgänge. Darauf reagiert Politik mit verstärkter Beachtung der vermeintlichen In-



teressen von Älteren, während Kinder und Jugendliche keine wahlberechtigte Gruppe sind. Die Politik könnte die nachdenklichen Älteren entdecken, die ihre Rolle im derzeitigen Rentensystem als Belastung für ihre Kinder und ihre Enkel empfinden und deswegen für Reformen stimmen würden. Aber die Politik traut sich solche Reformen nicht zu, fasst diese heißen Eisen darum äußerst ungerne an. Im aktuellen Koalitionsvertrag steht sinngemäß, wir müssen gar nichts tun. Ein konstantes Rentenniveau ohne steigende Beitragsätze, das mag bis 2025 noch so einigermaßen hinkommen, aber bis 2035 entfaltet sich der demografische Umbruch voll und das heißt: Sehr bald nach 2025 entfachen sich wieder die Diskussion, wie wir unser Alterssicherungssystem durch die harte Phase der Alterung bringen und anschließend mit einer insgesamt gealterten Bevölkerung weiterführen. Dann haben wir wieder fünf Jahre verloren.

Kommen wir zum Ausgangspunkt unseres Gesprächs zurück, dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Rentenversicherung. Welche Argumente müssten Ihrer Forschung nach bei der Bewertung eines „ausreichenden Ausgleichs“ stärker gewichtet bzw. überhaupt zu Gehör gebracht werden?

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts steht. Das heißt, untere Instanzen, wie die Sozialgerichte, und das Bundessozialgericht werden die Welle der ‚Elternklagen‘ jetzt abräumen. Trotzdem sollten Rechtswissen-

schaftler und Ökonomen auf die Dinge hinweisen, die das Bundesverfassungsgericht übersehen hat. Die Richter haben in ihrem Urteil auf allgemeine familienpolitische Maßnahmen verwiesen, die keine wesentliche Verbindung zur Altersvorsorge und zu den Leistungen der Familien für die Rentenversicherung aufweisen. Die Tatsache, dass es solche Instrumente gibt, bedeutet aber nicht, dass da ein vernünftiger, systemgerechter Ausgleich erfolgt. Aus meiner Sicht klafft im Gesamtsystem trotzdem eine Lücke zu Ungunsten der Familien und ist problematisch groß. Ferner sollten die Richter die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung im Einzelnen anschauen. Im Rentenrecht gibt es eben die Erziehungszeiten, deren Gegenwert zu klein ist. Im Bereich der Krankenversicherung gibt es die Mitversicherung von Kindern, ja, aber das ist effektiv ein vergleichsweise kleiner Kredit, den die Versicherungsgemeinschaft den Kindern gewährt. Der Großteil dieser Kinder zahlt relativ bald deutlich höhere Beiträge ein. Die Jungen haben also binnen weniger Jahre diesen zuvor gewährten Kredit abgestottert. Aufmerksamkeit schenken muss man auch dem extremen Altersprofil der Leistungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung. Es ist zwar so, dass dieses System 5-Jährigen, 45-Jährigen und 85-Jährigen mit einer gewissen Regelmäßigkeit jedes Jahr Leistungen gewährt, aber der durchschnittliche Betrag, der dabei anfällt, ist bei den 85-Jährigen etwa ein Zehnfaches von dem, was bei einem 5-jährigen Kind anfällt. Insofern ha-

ZUR PERSON

Martin Werding, geb. 1964, ist Professor für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen an der Ruhr-Universität Bochum sowie Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; Forschungsschwerpunkte: Alterssicherung, Familienpolitik und Grundversicherung, demografischer Wandel, Arbeits- und Bevölkerungsökonomie; weiteres zur Person und zu den Veröffentlichungen unter: www.sowi2.rub.de/sozialpolitik/oekonomik/index.html.

ben wir hier neben einer Grundabdeckung der laufenden Gesundheitskosten auch einen echten Generationenvertrag, um die Gesundheitskosten der jeweils Alten zu decken.

Ich war in dem Verfahren in dritter, vierter Reihe beteiligt, habe die Rechtsanwälte der Kläger ab und zu mit Argumenten unterstützt. Beim Bundessozialgericht hatte ich das Gefühl, diese Argumentation zur Altersstruktur der Gesundheitsleistungen wird nicht gehört. In der Krankenversicherung gibt es ähnliche Probleme wie in der Rentenversicherung. Die Pflegeversicherung ist ein eher kleines System, aber gesetzliche Renten- und Krankenversicherung sind Monstersysteme, die jedes Jahr dreistellige Milliardenbeträge an Beiträgen und Leistungen bewegen. Da fehlt ein wirksamer Ausgleich.

Bräuchte es global betrachtet nicht eher weniger Menschen auf dieser Welt, um

WEITERFÜHRENDE LITERATUR

Cigno, Alessandro/Werding, Martin (2007): *Children and Pensions*, Cambridge, MA, London.

Werding, Martin (1998): Zur Rekonstruktion des Generationenvertrages. Ökonomische Zusammenhänge zwischen Kindererziehung, sozialer Alterssicherung und Familienleistungsausgleich, Tübingen.

Werding, Martin (2006): Kinderrente und Vorsorgepflicht: Der ifo-Vorschlag zur Lösung der demografischen Krise des Rentensystems, ifo Schnelldienst 59(7), 44–53.

Werding, Martin (2014): Familien in der gesetzlichen Rentenversicherung: Das Umlageverfahren auf dem Prüfstand, Gütersloh.

Hunger zu vermeiden und die Erdüberhitzung zu bekämpfen?

Es gibt gute Gründe gegen eine immer weiter wachsende Weltbevölkerung. Der mittlerweile einsetzende Stillstand beim Bevölkerungswachstum in den meisten Industrieländern ist so gesehen eine gute Nachricht. Im Grunde brauchen wir das im Welt-

maßstab. Zehn Milliarden Menschen verträgt dieser Planet vielleicht noch, aber auch nur zu technischen Rahmenbedingungen, die wir noch nicht hergestellt haben. Viele Probleme bis hin zum Klimawandel würden sich sehr entspannen, wenn die Weltbevölkerung schrumpfen würde. Gerade in den entwickelten und reicheren Volkswirtschaften gilt es daher zu zeigen, dass

sich ein Umschwung zu einer stagnierenden oder schrumpfenden Bevölkerung mit stark steigendem Altenquotienten sozial bewältigen lässt. Das wäre ein wichtiges Vorbild für den ganzen Rest der Welt.

Das Interview führte Andreas Fisch, Dortmund



„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

© BFH Bildkraftwerk Bela

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 Bockenförde 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 Erlassoptionen. 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 Erbschaftssteuer zahlen und derjenige, der eine Million in anderen Werten bekommt, würde 200.000 Euro Erbschaftssteuer 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 ausführt: „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 Beitragssätzen 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 kinderlos 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/l20220407_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





Macht – omnipräsent und doch tabu?

Theorien und Praktiken einer menschlichen Grundkategorie

Macht ist omnipräsent. Sie wird wirksam in Beziehungen, Institutionen und Gesellschaften. Mal sichtbar, mal unsichtbar durchdringt sie alle Bereiche des Lebens. Trotz – oder gerade wegen – ihrer fundamentalen Bedeutung für das menschliche Zusammenleben wird Macht und die Reflexion auf Macht aber auch tabuisiert. Damit wollte das 32. Forum Sozialethik brechen. Drei Tage lang, vom 12. bis 14. September 2022, widmeten sich junge Nachwuchswissenschaftler:innen aus dem Fach Sozialethik und verwandten Disziplinen diesem so strittigen Thema.

Mit einem Parcours der Macht führte das fünfköpfige Tagungsteam in das Tagungsthema ein. Sebastian Dietz (Würzburg), Felix Geyer (München), Lukas Schmitt (Freiburg), Isabella Senghor (Fribourg) und Elisabeth Zschiedrich (Fribourg) stellten dabei verschiedene Theorien zur Diskussion in den Raum. Anhand der Machtverständnisse von Hannah Arendt, Michel Foucault, Niklas Luhmann und Max Weber zeigten sie zunächst die Theorienvielfalt auf, auf die die Sozialethik zurückgreifen kann. Wo einige dieser Theorien Macht als Zusammenwirken von Menschen verstehen, beschreiben andere Macht als überzeitliche Instanz. Mal stehen dabei Subjekte, mal Systeme im Fokus der Untersuchung. Auch deswegen kann, so wurde in der Zusammenschau deutlich, jede dieser

Theorien jeweils nur bestimmte Aspekte in die Diskussion einbringen.

Wie vielfältig Macht und die Reflexion auf sie sein kann – diese Tatsache spiegelte sich im Anschluss daran auch in den verschiedenen Vorträgen während des Forums wider. Zehn junge Nachwuchswissenschaftler:innen gaben dabei Einblick in ihre Forschung. In den ersten zwei Panels wurde zunächst die Reflexion über unterschiedliche theoretische Zugänge zum Phänomen der Macht vertieft. Noreen von Elk (Wien) erweiterte die Theorienvielfalt dabei noch um den Ansatz von Rainer Forst. Im Rahmen ihrer Auseinandersetzung mit seiner Theorie der noumenalen Macht, die Macht als notwendig relational versteht, plädierte von Elk für eine intensivere theoretische Auseinandersetzung mit dem Thema Macht, auch und gerade innerhalb der Friedensethik. Ivo Frankenreiter (München) verdeutlichte mit dem Rückgriff auf die Akteur-Netzwerk-Theorie von Bruno Latour die Bedeutung der Macht der Dinge, die das auch von Rainer Forst vertretene Verständnis von Macht als soziales Geschehen zwischen Subjekten transzendiere.

In seinem Vortrag „Macht durch Freiheit“ vertiefte Timo Hartmann (Gießen) dann die Frage nach der Bedeutung der Foucaultschen Machttheorie für die Sozialethik. Mit dem Rückgriff auf diese Theorie lasse sich die (entscheidendere) Frage stellen, wie

Macht wirke und nicht etwa, wer sie besitze. Im Anschluss daran legte Denise Wallat (Göttingen) mit Rückgriff auf die Theorie von Judith Butler die Macht der Sprache dar. Weil das Subjekt sprachlich konstruiert und damit von Anderen abhängig sei, werde das Subjekt durch Sprache verwundbar. Diese machtvollen Prozesse habe die Theologie in ihrer kritischen Reflexion auf Machtprozesse bislang vernachlässigt.

Aufbauend auf den vielfältigen Formen, Macht zu bedenken, widmeten sich drei Vortragende sodann der Frage nach der Anwendung von Macht in Theologie und Kirche. Am Beispiel der Nicht-Rezeption befreiungstheologischer Ansätze in der deutschsprachigen Sozialethik zeichnete Isabella Senghor (Fribourg) die Machtförderung jeglicher Wissensproduktion nach. Eine solche müsse auch in der Sozialethik intensiver theoretisch und methodisch reflektiert werden. Für eine stärkere Sensibilität gegenüber der Machtposition auch von Seelsorgenden plädierte im Anschluss daran Felix Geyer (München). Ihren Ausdruck finde eine solche Machtposition insbesondere in der Deutemacht beispielsweise im Rahmen von seelsorglichen Gesprächen. Es gelte, so Geyer, daher nicht nur, diese in der Aus- und Weiterbildung zu reflektieren, sondern auch die darunterliegenden Strukturen zu hinterfragen. Sebastian Dietz

(Würzburg) wies in seiner Analyse des Synodalen Weges schließlich darauf hin, dass dieser womöglich bereits dazu beigetragen habe, die Rechtfertigungsordnung kirchlicher Machtausübung zu transformieren. Auf verschiedene Weise sei bereits deutlich geworden, dass Legitimität nicht mehr allein durch die jeweilige Rolle erzeugt werde, sondern allein durch das vorgebrachte Argument.

Den Abschluss der Tagung bildeten vier Vorträge zum Thema „Macht missbrauchen“. In den Fokus rückte dabei insbesondere der politische Bereich. Zunächst thematisierte Lukas Schmitt (Freiburg) die Macht der Grenzen in einer globalisierten Weltgesellschaft. Als machtvoll Instrument der Abgrenzung durch die Nationen sei die Auseinandersetzung mit diesen Grenzen und den Debatten um sie für die Migrationsethik besonders relevant. Pavlos Leußler (Bonn) machte sodann auf verschiedene rhetorische Strategien zur Verschleierung politischer Verantwortung aufmerksam, die es im Rahmen sozialetischer Reflexion kritisch zu beleuchten gelte. Insbesondere Verweise auf die Alternativlosigkeit bestimmter Handlungen sowie die Ohnmacht angesichts bestimmter, beispielsweise rechtlicher Vorgaben müssten als Versuch gelesen werden, sich dem notwendigen politischen Diskurs zu entziehen.

Am Beispiel der Menschenrechte verdeutlichte Elias Unger (München) die Dialektik bestimmter politischer Projekte. Wenngleich die Menschen-

rechte als Instrument der Ermächtigung von Menschen verstanden würden, so hätten sie ebenso häufig zur Unterdrückung beigetragen. Im Anschluss an diese Analyse plädierte Unger dafür, die Menschenrechte als historisch offenes Konzept zu lesen, welches seiner steten diskursiven Überprüfung bedarf. Der Frage, wie die Ungehörten in Machtdiskurse integriert werden können, stellte sich dann auch Isabel Stunder (Regensburg). Im Rahmen ihres Vortrages hob sie hervor, dass Nicht-Partizipation eng mit Armut verbunden sei. Befähige man zur Partizipation, könne Armut vermindert werden und Machtangleichung stattfinden.

Ergänzt wurden diese theoretischen Diskussionen auch um vielfältige Formen praktischer Beteiligung. Neben dem Raum für Diskussion bekamen die Teilnehmenden auch die Möglichkeit, sich über ihre persönlichen Erfahrungen mit dem Thema Macht auszutauschen. Während des Markts der Möglichkeiten konnten die Teilnehmenden zudem ihre Forschungsprojekte vorstellen und sich untereinander vernetzen.

In der Rückschau auf die Tagung hielten Alexandra Palkowitsch (Wien) und Edith Wittenbrink (Mainz) fest, dass Macht tatsächlich als menschliche Grundkategorie beschrieben werden könne. Die theoretischen Ansätze zu ihrer Beschreibung und Analyse können der Sozialethik dabei wertvolle Impulse geben. Im Rahmen ihrer Tagungsbeobachtung fragten die beiden

Beobachterinnen allerdings auch kritisch, ob es sich bei dem vorgenommenen Dreischritt – Macht bedenken, anwenden und missbrauchen – nicht letztlich um eine künstliche Trennung handele. Schließlich sei die Reflexion über Machtanwendung informiert durch ihren Missbrauch. Auch die Theorieflexion zeige: Alle drei Themen greifen ineinander und bedingen sich gegenseitig. In diesem Zusammenhang wiesen sie auch auf die vielen Themen hin, die im Rahmen der Tagung nicht bearbeitet werden konnten, aber ebenso für die sozialetische Forschung relevant sind: Macht in der Fürsorgearbeit, im Bildungsbereich oder zwischen Staaten.

Gezeigt hat die Tagung vor allem eines: Sozialethik kann und darf sich dem Thema nicht entziehen. Ein Fach, das sich auch und gerade der kritischen Gesellschaftsanalyse verschrieben hat, muss auch die vielfältigen Formen der Macht beleuchten. Der Rückgriff auf die in sich verschiedenen Theoriekonzeptionen wird dabei zur normativen Herausforderung. So hat die Frage nach der Macht schließlich auch die Frage nach der Selbstreflexion aufgeworfen. Sie wird zum Thema des nächsten Forums Sozialethik werden, welches vom 18. bis 20. September 2023 stattfinden wird. Es trägt den Titel: „Ist das Wissenschaft oder kann das weg? Über die Relevanz einer Christlichen Sozialethik“.

Isabella Senghor, Fribourg





Georg Cremer, Gerhard Kruij: Work Must be Worthwhile for All! Necessary Reforms for Citizen's Income Recipients and Low-Wage Earners

Due to the combination of different social benefits and different contributions to the social system, that obey different rules, there are high transfer withdrawal rates in the transition between receiving social benefits and employment, which hardly offer any incentives to take up gainful work. On the basis of socio-ethical orientations, various reform proposals are briefly presented and discussed, ranging from the introduction of a basic child benefit to very far-reaching changes such as the introduction of an unconditional basic income. The authors consider approaches that bundle several social benefits and thereby standardise and reduce transfer withdrawal rates to be effective. However, a clear vote is only possible on the basis of model calculations that take into account the consequences for financing as well as for the labour market and income distribution.

Florian Zerzawy, Matthias Runkel, Florian Peiseler: Socially Fair Reduction of Environmentally Harmful Subsidies: Reduce Privileges for High Incomes, Compensate Low Incomes

The reduction of environmentally harmful subsidies is of central importance for climate protection. The many

misguided incentives in the energy, transport and agricultural sectors stand in the way of the ecological transformation of economy and society, while at the same time burdening the federal budget with billions of euros. A socially acceptable reduction is possible, because climate-damaging subsidies often favour higher incomes in particular. As it turns out, they benefit especially from subsidies in transport, such as paraffin tax exemption, company car privilege, distance allowance and diesel privilege. For people with low incomes, solutions can be found as to how the support intended by the subsidy can be granted in such a way that the disincentives at the expense of the environment are reduced.

Christine Färber, Ulrike Spangenberg, Barbara Stiegler: Changing Course. Good Reasons for an End to Marital Splitting

The authors explain the main reasons for abolishing the taxation of married couples, based on arguments that are typically put forward against a reform of the current taxation of marriage. Marital splitting relates solely to marriage and not to the family. It does not even promote all marriages equally, irrespective of children, but disproportionately single-earner marriages with a high income. Marriages that depend on both incomes to support themselves, or in which both spouses want to go to work, do not experience any "protection

of marriage and family" through marital splitting. Thus, spousal splitting is socially unjust and reinforces the social inequality between East and West Germany due to the different living conditions in the eastern federal states. Above all, marital splitting promotes the economic dependence of women and thus violates the prohibition of indirect discrimination. Reform proposals as gender-just, socially balanced and constitutional alternatives are available and should be implemented quickly.

Julian Degan: Land Taxation: A Step towards Solving the Housing Issue?

In the 19th century, Henry George presented central arguments for a just taxation of land. He argued that land rents, and thus the value of land, are of social origin. Therefore, the rent should not be privately appropriated, but absorbed fully by taxation. Although christian social ethics rejected these theses, its representatives in the Bonn Republic also advocated a tax on land. Against the background of catholic property ethics, Oswald von Nell-Breuning argued for a comprehensive taxation of unearned capital gains. Among the models proposed in the course of the recent land tax reform in Germany, a value-based land tax should be favored. A land value tax would not only be more efficient and just, but also beneficial for housing.



Georg Cremer, Gerhard Kruij : Le travail doit être rémunérateur pour tous. Nécessité de réformes en faveur des bénéficiaires de l'allocation citoyenne et des personnes à bas salaires

En raison de l'interaction de différentes prestations sociales et de différentes contributions au système social qui obéissent à des règles différentes, on observe des taux élevés de retrait de transferts lors de la transition entre la perception de prestations sociales et l'emploi, ce qui n'incite guère à exercer une activité rémunérée. Sur la base d'orientations socio-éthiques, diverses propositions de réforme sont brièvement présentées et discutées, allant de l'introduction d'une allocation familiale de base jusqu'à des changements très profonds tels que l'introduction d'un revenu de base inconditionnel. Les auteurs considèrent comme efficaces les approches qui regroupent plusieurs prestations sociales et qui, de ce fait, uniformisent et réduisent les taux de prélèvement des transferts. Toutefois, un vote clair n'est possible que sur la base de modèles de calcul qui tiennent compte des conséquences, d'une part, pour le financement et, d'autre part, pour le marché du travail et la répartition des revenus.

Florian Zerzawy, Matthias Runkel, Florian Preisler : Suppression de subventions nuisibles à l'environnement conforme à la justice sociale. Supprimer les privilèges pour les grands revenus, compenser les bas salaires.

La suppression de subventions nuisibles à l'environnement est d'une importance majeure pour la protection du climat. Les multiples erreurs d'incitation dans les secteurs énergie, moyens

de transport et agriculture s'opposent à la transformation de l'économie et de la société et pèsent en même temps sur le budget national d'un montant de plusieurs milliards. Une suppression socialement acceptable est possible, car les subventions nuisibles au climat favorisent avant tout les revenus plus élevés. Ceux-ci profitent en particulier des subventions dans le secteur des transports, telles que l'exonération d'impôt sur le kérosène, le privilège pour les voitures de fonction, le montant exonéré selon la distance entre le domicile et le lieu de travail et le privilège pour le gazole. Quant aux personnes à bas salaires, des solutions peuvent être trouvées afin d'accorder le soutien voulu par les subventions de telle façon que les erreurs d'incitation au détriment de l'environnement soient réduites.

Christine Färber, Ulrike Spangenberg, Barbara Stiegler : Changer de cap. De bonnes raisons pour mettre fin à l'imposition jointe avec taux individualisés

S'appuyant sur les arguments typiquement avancés contre la réforme de l'imposition actuelle du mariage, les auteurs expliquent les principales raisons d'une suppression de l'imposition jointe avec taux individualisés. Celle-ci concerne uniquement le couple et non la famille. Indépendamment des enfants, elle ne favorise pas tous les ménages de manière égale, mais elle privilégie de manière disproportionnée les couples où un seul salarié bénéficie d'un revenu élevé. Les foyers fiscaux qui dépendent des deux revenus pour subvenir à leurs besoins ou dans lesquels les deux époux souhaitent travailler ne bénéficient pas de la « protection du mariage

et de la famille » que le fractionnement conjugal entend promouvoir. Celui-ci est donc socialement injuste et renforce les inégalités sociales entre l'Est et l'Ouest de l'Allemagne en raison des différentes conditions de vie dans les « Länder » de l'Est. Le fractionnement conjugal favorise avant tout la dépendance économique des femmes et enfreint ainsi l'interdiction de la discrimination indirecte. Il existe des propositions de réforme respectueuses de l'égalité des sexes, socialement plus équilibrées et conformes à la Constitution.

Julian Degan : L'imposition des terres : un élément apte à résoudre la question du logement ?

Dès le 19^e siècle, l'économiste Henry George a présenté de bons arguments en faveur d'un impôt foncier équitable. Il a montré que les rentes foncières, et donc la valeur de la terre, sont d'origine sociale. C'est pourquoi la rente ne doit pas être accaparée de manière privée, mais doit être entièrement prélevée par l'impôt. Bien que l'éthique sociale chrétienne ait rejeté ces thèses, ses représentants dans la République de Bonn se sont également engagés en faveur d'un impôt sur la terre. Se référant à l'éthique catholique de la propriété, Oswald von Nell-Breuning, en particulier, s'est prononcé en faveur d'une taxation plus complète des plus-values non productives. Parmi les modèles proposés dans le cadre de la récente réforme de l'impôt foncier, un impôt foncier dépendant de la valeur est à privilégier également aujourd'hui. Un impôt sur la valeur de la terre serait non seulement plus efficace et plus juste, mais aussi bénéfique à la politique du logement.



SCHWERPUNKTTHEMEN DER BISHER ERSCHIENENEN HEFTE

4/2006	Markt für Werte (vergriffen)	4/2015	Laudato si'
1/2007	Lohnt die Arbeit?	1/2016	Soziale Ungleichheit
2/2007	Familie – Wachstumsmitte der Gesellschaft?	2/2016	Korruption und Compliance
3/2007	Zuwanderung und Integration	3/2016	Inklusion und Behinderung
4/2007	Internationale Finanzmärkte (vergriffen)	4/2016	Umstrittener Pluralismus
1/2008	Klima im Wandel	1/2017	Was darf Leben kosten?
2/2008	Armut / Prekariat	2/2017	Europa und Afrika – Partnerschaft auf Augenhöhe?
3/2008	Gerüstet für den Frieden?	3/2017	Ökumenische Sozialethik
4/2008	Unternehmensethik	4/2017	Konsumethik
1/2009	Wie sozial ist Europa?	1/2018	Digitalisierung gestalten
2/2009	Hauptsache gesund?	2/2018	Terrorismus und Terrorismusbekämpfung
3/2009	Caritas in veritate	3/2018	Wohnen
4/2009	Wende ohne Ende?	4/2018	Steuergerechtigkeit
1/2010	Gerechte Energiepolitik	1/2019	Politik der Transformation – Transformation der Politik
2/2010	Steuern erklären	2/2019	Demokratie neu stärken
3/2010	Neue Generation Internet – grenzenlos frei?	3/2019	Ethik der Mobilität
4/2010	Agrarpolitik und Welternährung	4/2019	Nationalstaat und nationale Identitäten
1/2011	Zivilgesellschaft	1/2020	Sozialethische Ansprüche an die Kirchenreform
2/2011	LebensWert Arbeit	2/2020	Pflegearbeit
3/2011	Wohlstand ohne Wachstum?	3/2020	Friedensethik vor neuen Herausforderungen
4/2011	Soziale Marktwirtschaft für Europa?	4/2020	Konfessionelle Wohlfahrt im Umbruch
1/2012	Religionspolitik	1/2021	Fratelli tutti
2/2012	Was dem Frieden dient	2/2021	Landwirtschaftspolitik
3/2012	Finanzmärkte und Staatsschulden	3/2021	Soziale Medien: Ethik und Politik
4/2012	Stark gegen Rechts	4/2021	Jüdisches Leben in Deutschland – gestern, heute, morgen
1/2013	Bevölkerungswachstum	1/2022	Weltwirtschaft zwischen Digitalisierung, Corona und Klima
2/2013	Menschenrechte interreligiös	2/2022	Finanzethik
3/2013	Geschlechtergerechtigkeit	3/2022	Künstliche Intelligenz
4/2013	Altern und Pflege	4/2022	Gemeinsame Verantwortung der Religionen
1/2014	Ressourcenkonflikte	1/2023	Stellschrauben gegen soziale Ungerechtigkeit
2/2014	Solidarität in Europa		
3/2014	Die Würde der Tiere ist antastbar		
4/2014	Freihandel		
1/2015	Transnationale Steuerung		
2/2015	Kirche und Geld		
3/2015	Ethik in der Stadt		

VORSCHAU

Heft 2/2023

Schwerpunktthema: Geopolitik – Sicherheitsarchitektur – Neue Weltordnung

Heft 3/2023

Schwerpunktthema: Lebensqualität – Sozialökologische Transformation – Wachstum

Heft 4/2023

Schwerpunktthema: Globaler Markt und Abhängigkeiten

