

„Mit Steuern steuern?“ Chancen und Grenzen gemeinwohlorientierter Fiskalpolitik

Bericht zu den 8. Heppenheimer Tagen zur christlichen Gesellschaftsethik

Der moderne Steuerstaat, wie wir ihn heute kennen, dürfte zu den wichtigsten politischen Hervorbringungen der europäischen Neuzeit gehören, gerade auch im Blick auf die Chancen zu einer effektiven demokratischen Praxis gesellschaftlicher Selbstregierung, die wesentlich über Maßnahmen und Entscheidungen, Programme und Projekte der Steuerpolitik läuft bzw. laufen sollte. Dennoch hat er – zumal im Blick auf ihm zugeordnete Aufgaben zur Förderung des Gemeinwohls – keinen guten Ruf; und auch in der katholischen Sozialethik hat man sich bisher nur wenig mit ihm beschäftigt. Eine gesellschaftlich konsensfähige Sozialethik ‚gemeinwohlorientierter‘ Steuerpolitik, die über den rein fiskalischen Zweck der Finanzierung notwendiger Staatsaufgaben hinausgeht, scheint nicht in Sicht zu sein. Und viele dürften auch verfassungsrechtliche Bedenken haben, ob in einer freiheitsrechtlichen Demokratie planvolle steuerpolitische Gestaltungs- und Verteilungsambitionen, die die engen fiskalischen Grenzen überschreiten, um bewusst ‚mit Steuern politisch zu steuern‘, überhaupt legitim sein können.

Um diese Fragen zu diskutieren, haben sich am 20./21. 04. 2018 knapp 30 Juristen und Soziologen, Sozialethiker und Politologen bei früh sommerlichen Temperaturen im Heppenheimer Haus am Maiberg zu den 8. Heppenheimer Tagen getroffen, die diesmal als eine Kooperationsveranstaltung des Darmstädter Instituts für Theologie und Sozialethik und der Kommende Dortmund, Sozialinstitut des Erzbistums Paderborn, durchgeführt wurden. Am Ende waren sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer einig, dass es für die komplexen Problemlagen einer klugen steuerpolitischen ‚Selbstregierungspraxis‘ keine einfachen Antworten gibt, das Potenzial einer gemeinwohlorientierten Steuerpolitik jedoch keineswegs ausgeschöpft ist.

Im ersten Panel ging es um politische Erfahrungen mit dem deutschen Steuerstaat zwischen der Weimarer und der Berliner Republik. In seinem Eingangsimpuls rekonstruierte *Ralf Banken* (Universität Frankfurt) vor allem am Beispiel des Nationalsozialismus zentrale Etappen der deutschen Steuerpolitik, die sehr wohl – und in massiver Weise – ‚politisch steuern‘ wollte und konnte, vor allem in bevölkerungspolitischer Hinsicht und im Blick auf die systematische Diskriminierung der jüdischen Bevölkerung. Der ‚ungebremste Steuerungswahn‘ des damaligen Reichsfinanzministeriums habe allerdings ‚finanzpolitische Grundregeln‘ nicht außer Kraft setzen, sondern nur in die Zukunft verschieben können, was sich etwa an den Inflationstendenzen der Nachkriegszeit ablesen lasse. *Ekkehard Reimer* (Universität Heidelberg) und *Reiner Sahn* (Berlin) erweiterten in ihren Korreferaten dann den Blick auf den zentralen steuerpolitischen Innovationsschub Deutschlands: die Erzbergersche Finanz- und Steuerreform des Jahres 1919/20 (Zentralisierung, Professionalisierung, Internationalisierung) und deren modifizierende Fortführungen in der Steuerpolitik der Bundesrepublik. Insgesamt wurde in diesem Panel deutlich, dass Lenkungssteuern schon immer zum Repertoire des modernen Steuerstaates gehörten und nicht skandalisiert werden sollten, auch wenn noch so großer Steuerungswille manche ökonomische Sachgesetzmäßigkeit nicht überwinden kann, so dass es insgesamt ratsam ist, von ihnen nur einen spärlichen Gebrauch zu machen.

Das zweite Panel drehte sich um die Frage: Wer trägt heute die Steuern? Wer sollte sie tragen? *Stefan Bach* (DIW Berlin) präsentierte zunächst zentrale Ergebnisse der empirischen Forschung und machte u. a. deutlich, dass die gesamtwirtschaftliche Steuerbelastung bereits kurz vor dem Zweiten Weltkrieg heutige Dimensionen erreicht habe und seitdem recht konstant verlaufen sei, während die Sozialbeiträge seit den 1950er Jahren im Trend stiegen. Auch die Umsatzsteuer habe seit den 1990er Jahren deutlich zugelegt. Bach betonte in diesem Zusammenhang gerade die Relevanz dieser sozial nicht gestaffelten indirekten Konsumsteuern, die in der aktuellen Diskussion um steuerpolitische ‚Gerechtigkeit‘ zu Unrecht aus dem Blick geraten sei. Die anschließenden Korreferate nahmen dann vor allem die historisch-gesellschaftlichen Tiefenstrukturen des deutschen Steuersystems in den Blick. So bezeichnete *Heinrich Weber-Grellet* (Universität Münster) das auf Umsatz- und Lohnsteuern fokussierte deutsche Steuermodell als ein ‚feudalistisches System‘, das vor allem Vermögenswerte und Landbesitz unverhältnismäßig schone. Eine ‚Demokratisierung des Steuerrechts‘ sei überfällig; und dazu bedürfe

es – gegen die heutigen Gepflogenheiten der Professorengutachten – basisdemokratischer Elemente wie Volksbegehren und Volksentscheid, auch wenn es gegenwärtig noch ein Verbot von Volksentscheiden zur Steuerpolitik gebe. Anschließend wies *Berthold Vogel* (SOFI Göttingen) darauf hin, dass es heute zwar eine relativ stark ausgebaute soziologische Sozialstaatsforschung gebe, kaum aber theoretische Ansätze zu einer ‚Soziologie des Steuerstaates‘, obwohl unbestreitbar sei, dass der entscheidende Treiber sozialer Ungleichheit in Deutschland nicht etwa Bildungsdefizite o. ä. seien, sondern die spezifische Organisation der staatlichen Erhebung von Steuern und Abgaben. Hier bestehe zunächst ein erheblicher Forschungsbedarf zur Frage, welche Akteure zwischen Staat und Gesellschaft in welcher Weise auf dem Feld der Steuerpolitik aktiv sind – und wo die Ursachen für die hohen Durchsetzungserfolge von oft kleinen Lobbyinitiativen wie etwa der ‚Stiftung Familienunternehmen‘ liegen. Zudem sei auch eine sozialetische Diskussion um Leitbilder eines ‚guten Steuerstaates‘ als demokratisches Instrument der gesellschaftlichen Selbstregierung überfällig.

Das dritte Panel fragte unter dem Titel ‚Armutsbekämpfung durch das Steuerrecht?‘ ausdrücklich nicht nach der Verwendung von Steuermitteln zur Armutsbekämpfung, denn dazu gibt es schon eine breite Forschungslandschaft. Stattdessen fragte *Andreas Fisch* (Kommende Dortmund), ob bereits bei der Erhebung von Steuern und Sozialabgaben Armut bekämpft und soziale Ungleichheit gemindert werden könne. Als sein Koordinatensystem stellte er sozialetische Thesen einer gerechten Besteuerung vor. Besonders hob er das Freiheitsverständnis nach Amartya Sen hervor, Freiheit danach zu bewerten, welche Grundfreiheiten tatsächlich erreichbar sind. Ferner dürfe der Staat, wie Fisch betonte, Steuern nicht entziehen, um sie dann derselben Person als soziale Unterstützungsleistung wiederzugeben, weil dies die Betroffenen von eigenverantwortlichen Verdienern zu (bürokratischen Anforderungen unterliegenden) Empfängern degradieren. Diese Perspektive wandte er konkret auf vier Problemlagen an: a) bei Geringverdienern die abschreckende Anreizwirkung, offizielle Erwerbsarbeit aufzunehmen bzw. zu erweitern, verursacht durch die Grenzsteuerbelastung durch Abzüge von 60 % auf bis zu über 130 %, unter Einbezug der Sozialabgaben und des Entzugs von Transferleistungen, b) die Belastung durch Sozialabgaben, c) Freibeträge anhand des Ehegattensplittings und d) die Grundfreibeträge respektive das Kindergeld. Diese Gestaltungsfelder wurden im Blick auf ihre Wirkung auf soziale Ungleichheiten und die Aufgabe,

Grundfreiheiten zu fördern, vom Status quo ausgehend analysiert und mit Reformoptionen konfrontiert. *Monika Jachmann-Michel* (Bundesfinanzhof München) betonte in ihrem Korreferat den Schutz des Einzelnen vor staatlichem Geldentzug und widersprach den Ausführungen zum Freiheitsverständnis, denn für den Staat habe es keine Rolle zu spielen, ob Einkommen oberhalb des Existenzminimums Grundbedürfnisse befriedige oder der Anschaffung von Luxusgütern diene. *René Lehweß-Litzmann* (SOFI Göttingen) fragte in seinem Korreferat, ob es wirklich ‚unwürdig‘ sei, wenn jemand aus den Abzügen seines Einkommens dann soziale Transfers erhalte und sprach sich für eine proportionale statt einer progressiven Steuer aus. Dieses Panel veranschaulichte, dass scheinbar ‚gegebene‘ Voraussetzungen des Status quo Anreize setzen und Verhalten steuern; und dies sogar unabhängig von einer bewussten Intention des Gesetzgebers. Das politische Ziel eines ‚Steuerns mit Steuern‘ hin zu erschließenden Freiheitsräumen für alle gerade vor dem Hintergrund zunehmender sozialer Ungleichheiten blieb in dieser Diskussion ohne Konsens.

Das vierte Panel fragte danach, ‚ob die reformierte Erbschaftssteuer gemeinwohlförderlich ist‘. Die Frage entzündet sich an der Tatsache, dass sich zwischen 2009 und 2015 eine weitgehend progressiv ansteigende Besteuerung bis zu den höchsten Erbschaften umgekehrt hat zu niedrigsten Steuersätzen für höchste Erbschaften. Das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Zusammenhang zahlreiche Ungerechtigkeiten moniert und so die 2016 erfolgte Reform des Erbschaftsrechts für Unternehmen forciert. *Marcel Krumm* (Finanzgericht Münster) thematisierte die immer noch freigiebigen Verschonungsregeln für Unternehmen. Steuersystematisch verwirkliche die Erbschafts- und Schenkungssteuer das Leistungsfähigkeitsprinzip. Strittig sei unter Juristen aber, ob das Sozialstaatsprinzip nicht eine Erhebung verlange, die einer Vermögenskonzentration entgegenwirkt und für eine Startgleichheit sorgt. Diese und weitere Gemeinwohlerwägungen seien verfassungsrechtlich ‚nicht zwingend‘, wohl aber legitim, auch im Widerstand gegen ein ‚Interesse an einer dynastischen Vermögensbewahrung‘. Fern solcher Überlegungen bringe der Gesetzgeber jedoch andere Gemeinwohlintressen zur Geltung, vor allem die Sicherung von Arbeitsplätzen und den Schutz der Eigentümerstruktur ‚gegen so genannte Heuschrecken‘, die verfassungsrechtlich ‚plausibel‘ erscheinen. *Birger Scholz* (Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, seine private Ansicht referierend) wies in seinem Korreferat detailliert nach, dass sich für diese Argumente weder theoretische

noch praktische Evidenz finde. Bis 2009 seien keine ‚Heuschrecken-Aufkäufe‘ erfolgt; und wenige Unternehmer hätten eine Stundung der Erbschaftssteuer beantragt. Im Regelfall könne der Steuerbeitrag aus Privatvermögen oder aus der Erbschaft selbst entrichtet oder gestundet werden. *Alexander Leipold* (Universität Lüneburg) stellte in einem weiteren Korreferat seine Ergebnisse einer Netzwerkanalyse von Presseberichten in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung zwischen Oktober 2013 und Juni 2016 zum Erbschaftsteuerdiskurs in Deutschland vor. Diese Analyse legt nahe, dass in der Berichterstattung in der Zeit der entscheidungsrelevanten politischen Reformdebatte ein Umschwung stattgefunden habe; und zwar weg von einer breiten Zitation vieler Akteure hin zu einer gezielten Zitation von Gegnern einer Abschaffung der Privilegien, auffallend etwa Stiftungen, die sich als Lobby gegen die Intention des Bundesverfassungsgerichts eingesetzt haben. Dieses Panel verdeutlichte die Relevanz gesellschaftspolitischer Verständigungen für eine gemeinwohlorientierte Steuerung. Die Chiffre der ‚Gemeinwohlförderung‘ erwies sich dabei jedoch als hohle, mit ständig wiederholten Mythen aufgeladene Floskel, die durch eine von Familienunternehmen geführte und keineswegs ausgewogene Presselandschaft flankiert wird.

Im fünften Panel unter dem bewusst provokativ gewählten Titel ‚Reichtumsbekämpfung durch das Steuerrecht?‘ stellte *Gerhard A. Vorwold* (Sprecher der Initiative Fair and Transparent Tax Systems, Berlin-Boston) sein Modell zur gerechten und effektiven Besteuerung von multinationalen Unternehmen vor. In der Europäischen Union fallen heute, wie Vorwold betonte, durch die Vermeidung bzw. Umgehung von Körperschaftssteuern jährliche Steuerausfälle von 50–70 Mrd. Euro an, im weltweiten Maßstab ca. 280 Mrd. Dollar. In marktwirtschaftlichen Ordnungen gebe es, wie Vorwold im Anschluss an Thomas Piketty formulierte, eine ‚natürliche Tendenz zur wachsenden Reichtumskonzentration‘, die längst die Gefahr sozialer Verwerfungen mit sich bringe. Vorwold plädierte vor diesem Hintergrund für weltweit einheitliche Gewinnermittlungsregeln (*Global Accounting Rules*), nach denen die Gewinne globaler Konzerne zu je einem Drittel an die Länder gehen, in denen diese Konzerne ihr materielles Anlagevermögen, ihre Lohnkosten und ihre Verkäufe realisieren. Derartige Regeln ließen sich bei entsprechendem politischen Willen hinreichend effektiv implementieren; und sie würden nicht nur rasch zur Austrocknung von Steueroasen führen; sie würden auch dem gegenwärtig grassierenden politischen Vertrauensverlust vieler Bürgerinnen und Bürger in die Leistungskraft ‚ihrer‘ Politiker

entgegenwirken und auf diese Weise zur nachhaltigen Stärkung der bedrohten europäischen Demokratien beitragen. Im seinen Korreferat griff auch *Timm Bönke* (FU Berlin) das politische Problem des Reichtums und der gesellschaftlichen Eliten auf, die sich mittlerweile in bisher nicht gekannten Ausmaßen ihren Nationalstaaten und ihrer Gemeinwohlverantwortung entzogen. In dem Maße, wie dies geschehe, sei Reichtum tatsächlich politisch schädlich, so dass hier Strategien einer steuerpolitischen ‚Reichtumsbekämpfung‘ in der Tat an Plausibilität gewinnen. Sie könnten aber, wenn sie erfolgreich sein wollen, nur oberhalb der Nationalstaaten ansetzen. Das Bewusstsein für diese Notwendigkeit wachse mittlerweile, denn auch der IWF sei heute davon überzeugt, dass globale Steuervereinheitlichungen unverzichtbar seien.

Im sechsten und letzten Panel schließlich ging es um die Frage, ob sich aus der Tradition der Katholischen Soziallehre brauchbare Kriterien für eine gemeinwohlorientierte Steuerpolitik gewinnen lassen und wie diese dann erfolgreich in den politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess eingespeist werden können. *Jörg Alt SJ* (Nürnberg) stellte in diesem Rahmen Ergebnisse des von ihm mitgetragenen internationalen Forschungsprojekts *Taxjustice and Poverty* vor und brachte zudem politische Erfahrungen aus der Kampagne ‚Steuern gegen Armut: Finanztransaktionssteuer‘ ein. Alt erinnerte u. a. an die auch vom *Club of Rome* unterstützte Forderung nach globalen Steuerregeln, etwa in Bezug auf fossile Brennstoffe, Emissionen und Rohstoffverbrauch, aber ebenso an die Möglichkeiten einer Maschinen- und Digitalbesteuerung, die in Zukunft auch Möglichkeiten zur Finanzierung eines existenzsichernden Grundeinkommens eröffnen müssten. Auch wenn die Notwendigkeiten hier noch so dringlich seien, äußerte er sich zu den konkreten Realisierungschancen sehr skeptisch; schließlich sei in den letzten Jahren schon das Reformprojekt der Finanztransaktionssteuer von Lobbygruppen und Anwaltssozietäten ‚erfolgreich zerschossen‘ worden. *Christine Osterloh-Konrad* (Universität Tübingen) zeigte sich in ihrem Korreferat ebenfalls skeptisch und verwies darauf, dass Hoffnungen auf den ‚großen Wurf‘ eher kontraproduktiv wirkten. Einfache Antworten seien schlicht nicht möglich. Vielmehr müsse man sich an Perspektiven einer *Second Best World* orientieren und die Realitäten des alltagspragmatischen individuellen Vorteilsstrebens ökonomischer Player und Akteure in Rechnung stellen. Dennoch hätten die Ausmaße der sozialen Ungleichheiten heute global wie national dramatische Ausmaße erreicht, an denen ‚der Gesellschaftsvertrag zu zerbrechen drohe‘. Und allein das sei schon ein hinreichendes

Argument für eine steuerpolitische ‚Reichtumsbekämpfung‘. *Jonas Hagedorn* (St. Georgen, Frankfurt) wies anschließend darauf hin, dass die politischen Möglichkeiten des Steuerstaates in der Tradition der Katholischen Soziallehre bis heute kein relevantes Thema seien, denn nicht der Staat selbst, sondern die vom Staat zu fördernden und zu begleitenden gesellschaftlichen Gruppen und Gemeinschaften erschienen hier traditionell als die eigentlichen Akteure des Politischen. So sei etwa die große Steuerreform des mit den Christlichen Solidarismus Heinrich Peschs sympathisierenden Katholiken Matthias Erzberger von der Katholischen Soziallehre kaum rezipiert worden. Die Erarbeitung einer Sozialethik des Steuerstaates stehe also noch aus; sie müsse sich aber zentral auf das Ziel einer ‚Balancierung sozialer Ungleichheiten‘ verpflichten, um zur Stärkung der sozialen Solidaritäten moderner Gesellschaften beizutragen.

Am Ende der Tagung war man sich einig, dass das Instrumentarium der Lenkungs- und Gestaltungssteuern seit jeher zu den wichtigsten Möglichkeiten einer ‚gemeinwohlförderlichen‘ demokratischen Selbstregierung gehört; und dass diesem Instrument gegenwärtig auch in globaler Perspektive eine zunehmend wichtige Bedeutung zukommt. So komplex die ökonomisch-fiskalischen Zusammenhänge sind, so vermachtet und durchherrscht die steuerpolitischen Entscheidungsfindungsprozesse faktisch verlaufen, und so frustrierend und erfolglos die politischen Reformprojekte der zivilgesellschaftlichen Akteure der nationalen und globalen Kapitalismuskritik (zumindest bisher) auch sind: Der Kampf für eine ‚gemeinwohlförderliche‘ Steuerpolitik steht ganz weit oben auf der politischen Agenda. Ob man hier aber eher mit einer behutsam-bescheidenen ‚*Second Best*-Perspektive‘ und dem ‚Bohren dicker Bretter‘ oder aber mit lautstarkem Protest und öffentlicher Militanz vorankommt, blieb an Ende durchaus offen.

Über die Autoren

Andreas Fisch, Dr. theol., Leiter der Fachbereiche Wirtschaftsethik und Kirchliche Dienstgeber/innen der Kommende Dortmund, Sozialinstitut des Erzbistums Paderborn. E-Mail: fisch@kommende-dortmund.de.

Hermann-Josef Große Kracht, Dr. phil., theol. habil., außerplanmäßiger Professor am Institut für Theologie und Sozialethik (iths) der Technischen Universität Darmstadt. E-Mail: grossekracht@theol.tu-darmstadt.de.