
EKD

Herausgegeben
vom Kirchenamt der
Evangelischen
Kirche in Deutschland
(EKD)
Herrenhäuser Straße 12
30419 Hannover

TEXTTE

106

Transparenz und Gerechtigkeit

Aufgaben und Grenzen des Staates
bei der Besteuerung

Inhalt

Vorwort	5
1. Warum sich die Kirche äußert	7
1.1. Aktuelle Herausforderungen	7
1.2. Biblische Grundlagen	8
1.3. Loyalität und Verantwortung	11
1.4. Evangelische Kirche als Steuergläubigerin	13
2. Aufgaben und Grenzen des Staates	15
2.1. Der Staat der Bürger – Lehren aus dem 20. Jahrhundert	15
2.2. Liberale und sozialstaatliche Traditionen	16
2.3. Sozialer Rechtsstaat und Soziale Marktwirtschaft	17
3. Die Gerechtigkeitsfrage bei der Besteuerung	21
3.1. Rationale Steuersysteme	21
3.2. Historisch gewachsene Steuersysteme	22
4. Aktuelle Herausforderungen für ein gerechtes Steuer- u. Abgabensystem	24
4.1. Aktuelle Trends	24
4.2. Finanzbedarfs des Staates und der sozialen Sicherungssysteme	25
4.3. Zur Systematik der Einnahmen	26
4.4. Steuerliche Gesamtbelastung	29
5. Einzelfragen der Steuergerechtigkeit	31
5.1. Besteuerung des Einkommens	31
5.2. Mehrwertsteuer und spezielle Verbrauchsteuer	34
5.3. Unternehmensteuern	35
5.4. Vermögensteuer	36
5.5. Erbschaftsteuer (private und Betriebsvermögen)	37
5.6. Steuerflucht	38
6. Zukunftsfragen und Orientierung	39
6.1. Subventionen, Investitionen und Staatsverschuldung	39
6.2. Historische Weichenstellungen in der Steuer- und Finanzpolitik	41
6.3. Ökologische Verpflichtung und globale Verflechtung	43
7. Fazit	45
Kammer für soziale Ordnung	47

Vorwort

Auf Wunsch des Rates und der Synode der Evangelischen Kirche in Deutschland hat sich die „Kammer für soziale Ordnung“ der EKD nicht erst im letzten Jahr mit den Fragen eines transparenten und gerechten Steuersystems befasst. In einer jahrelangen intensiven Diskussion wurde deutlich, dass das zugrundegelegte Staatsverständnis wesentlich für die Beurteilung der aktuellen Steuerpolitik wie auch für die Akzeptanz des Steuersystems ist. Kontroversen über die Steuerpolitik sind somit, auch in der Kirche, unvermeidlich.

Der nun vorliegende Text „Transparenz und Gerechtigkeit“, der nach vielen Diskussionen in der Sozialkammer nach den zwei üblichen Durchgängen vom Rat der EKD verabschiedet wurde, stellt die unterschiedlichen Anforderungen an ein gerechtes, effektives, transparentes und zugleich effizientes Steuersystem, die nahezu alle in Spannung zueinander stehen, in den historischen Kontext des heutigen Staatsverständnisses, das sich nach der Aufklärung und den totalitären Systemen in Deutschland herausgebildet hat. Der handlungsfähige, soziale Rechtsstaat ist der Staat der Bürger und Bürgerinnen, die im Sinne der sozialen Marktwirtschaft demokratisch und selbstbewusst in ihren Organisationen Gesellschaft gestalten. Die unterschiedlichen Interessen, die dabei ins Spiel kommen, führen zu einem differenzierten, „historisch gewachsenen“ Steuersystem, das gegenüber den vielfältig vertretenen systematischen Neuansätzen allerdings den Nachteil hat, keineswegs transparent zu sein und da und dort Fehlanreize zu setzen.

Die für die Kirche entscheidenden Fragen der sozialen Gerechtigkeit, der Bewahrung der Schöpfung und der Generationengerechtigkeit sind eng mit der Steuerpolitik verbunden. Wie sich die Bibel zur Steuerfragen äußert und welcher Wandel des Staatsverständnisses sich auch in ihren Texten zeigt, das wird in einem zentralen Kapitel entfaltet. Auch das Thema „Kirchensteuer“ wird nicht ausgeklammert. Einzelfragen unseres Steuersystems, die naturgemäß hoch kontrovers sind, stehen zwar nicht im Fokus des vorliegenden Textes, gleichwohl werden sie systematisch dargelegt. Denn diese kleine Schrift soll der gesellschaftlichen Diskussion dienen. Sie kann steuerpolitische Kontroversen, die unvermeidbar auch gesellschaftspolitische Kontroversen sind, nicht auflösen; aber sie kann zur Klarheit der Diskussionen beitragen.

Angesichts des globalen Standortwettbewerbs, der erreichten Höhe der Staatsverschuldung und des gesellschaftlichen Wandels steht die deutsche Politik vor großen Herausforderungen, die die Finanzierung der „öffentlichen Güter“, wie z. B. der Bildung, betreffen. So wird es künftig einerseits zu einer hohen Belastung der Beitrags- und Steuerzahler aufgrund des demographischen Wandels (also der viel beschworenen „Alterung der Gesellschaft“) kommen, andererseits sind aus dem

gleichen Grund erhöhte öffentliche Ausgaben für Erziehung und Bildung dringend erforderlich. Die vorliegenden Überlegungen zu „Transparenz und Gerechtigkeit“ betonen deshalb unzweideutig: So nötig Umstrukturierungen und neue Akzentsetzungen im Steuersystem in vielen Einzelfällen sind, so wenig ist auf absehbare Zeit Raum für allgemeine Steuersenkungen. Deswegen ist es besonders problematisch, wenn Leistungsträger mit hohen Einkommen sich durch Steuervermeidung „aus der Verantwortung schleichen“, Schwarzarbeit als Kavaliersdelikt gilt und breite Bevölkerungsschichten – bis hin zu politischen Bewegungen – wenig sensibel mit der Steuermoral umgehen, ohne die kein zivilisierter Staat gestaltet werden kann. Unser Staat verdient gerade für seinen Reformbedarf die breite Unterstützung der Bürger – und dies muss sich auch in der Steuermoral ausdrücken.

Wir hoffen, dass die vorgelegte Schrift dazu dienen kann, die anstehende gesellschaftliche und politische Diskussion um die Steuerpolitik, nicht zuletzt auch in den Kirchengemeinden, gut begründet, differenziert und mit klaren Argumenten zu führen.

Berlin und Leipzig im Oktober 2009

Prof. Dr. Gert G. Wagner
Vorsitzender
der Kammer der EKD
für soziale Ordnung

Prof. Dr. Reinhard Turre
Stellvertretender Vorsitzender
der Kammer der EKD
für soziale Ordnung

1. Warum sich die Kirche äußert

1.1. Aktuelle Herausforderungen

(1) Steuern und Abgaben sind verstärkt zum Thema öffentlicher Auseinandersetzung geworden. Dies erklärt sich sowohl aus der unmittelbaren finanziellen Betroffenheit der Bürger als Steuerzahler, als auch aus der Diskrepanz zwischen den erheblichen Erwartungen und Ansprüchen an staatliches Handeln und den geringer werdenden Gestaltungs- und Finanzierungsmöglichkeiten der öffentlichen Hände bei derzeit hoher Staatsverschuldung. Daraus ergeben sich grundsätzliche Fragen wie etwa: Wie verhält sich der Wunsch nach einem leistungsfähigen Staat zum Wunsch nach möglichst geringer Steuerbelastung? Wie verhält sich der Wunsch nach Verständlichkeit, Vergleichbarkeit und Anwendbarkeit steuerrechtlicher Regelungen zum dem nach Einzelfallgerechtigkeit, welche die Berücksichtigung differenzierter und komplexer Sachverhalte erfordert? Wie verhält sich die Strategie des Staates, mit Sicherungsfonds und Konjunkturprogrammen die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise zu bewältigen – was unweigerlich zu einer erhöhten Abgabenlast führen muss –, zu den Versprechen politischer Parteien, mittelfristig die Steuern zu senken?

(2) Die öffentliche Debatte ist seit Jahren durch ein verbreitetes Unbehagen am gegenwärtigen Steuersystem gekennzeichnet, das von den Steuerpflichtigen als schwer durchschaubar empfunden wird, nach Meinung vieler im Einzelfall zu gravierenden Verstößen gegen das Gebot der Gleichbehandlung führt und einer fairen Lastenverteilung zwischen den Bevölkerungsgruppen im Wege steht. Auch ist von einem erheblichen Maß an Steuerhinterziehung und Schattenwirtschaft auszugehen. Allerdings wird über das Fehlen von Transparenz und Gerechtigkeit nicht nur im nationalen Kontext geklagt. Nach Einschätzung der Anti-Korruptions-Organisation „Transparency International“ gibt es weltweit eine große Zahl von Banken und Finanzdienstleistern, die im steuerfreien oder niedrigst besteuerten Raum mit Repräsentanzen ansässig sind. Diese so genannten „Steuroasen“ sind im Kontext der Finanzkrise zu einem zentralen Thema von Politik und Medien geworden. Von den Regierungen der westlichen Länder wird das Problem zunehmend ernst genommen. Sowohl in den USA als auch in Deutschland und Frankreich liegen aktuelle Gesetzesentwürfe zur Bekämpfung von Steuroasen vor. Diese Aktivitäten haben – wie z.B. die Beschlüsse der G20-Konferenz in London belegen – verbreitet Resonanz gefunden

(3) Wie alle entwickelten Steuersysteme ist auch das deutsche – geregelt und reguliert durch mehr als zweihundert Gesetze, Verordnungen und Durchführungsanweisungen – in seiner Komplexität eine unerschöpfliche Quelle für Kommentare, wissenschaftliche Analysen, Handlungsempfehlungen sowie Steuervermeidungstips und -strategien. Stetige Nahrung erhält dieser Prozess durch die andauernd

hohe „Produktivität“ der Rechtsprechung, die den Gesetz- und Verordnungsgeber zu ständigen Korrekturen in der Steuergesetzgebung zwingt. Obwohl die Veränderungen häufig dazu dienen sollen, Ungerechtigkeiten bei der Besteuerung zu vermeiden, ist das Gerechtigkeitsempfinden der Bevölkerung nicht zufrieden gestellt. Zwei Drittel der Bürgerinnen und Bürger sind der Meinung, die soziale Gerechtigkeit im Lande habe in den letzten Jahren abgenommen, wobei neben anderen Faktoren die Ansichten zur Steuergerechtigkeit ein nicht unerhebliches Gewicht haben dürften. Das Gefühl vieler, in erster Linie für den Staat zu arbeiten, muss durch Ausgabentransparenz und eine gerechte Steuerpolitik überwunden werden.

(4) Die christliche Sozialethik thematisiert Fragen einer verantwortbaren Gestaltung sozialer Strukturen und Ordnungen. In Entsprechung zu den gesellschaftlichen Differenzierungen hat sich auch die Sozialethik in verschiedene Bereichsethiken ausdifferenziert (z.B. Wirtschafts- oder Bioethik), wobei eine Kommunikation zwischen den Bereichsethiken bis hin zu verbindenden Netzwerken unerlässlich ist. „Soziale Gerechtigkeit“ könnte in diesem Sinne aufgegliedert werden in Chancengerechtigkeit, Bedarfsgerechtigkeit, Generationengerechtigkeit, Risikogerechtigkeit, Geschlechter-, Leistungs-, Familien-, Bildungsgerechtigkeit u.a.m.. In Fragen der Steuergerechtigkeit jedoch geht es darum, die verschiedenen Perspektiven so aufeinander zu beziehen, dass die Addition unterschiedlicher Bezüge nicht zu immer mehr Differenzierung und Unüberschaubarkeit führt, sondern stattdessen ein Gesamtsystem entsteht, das möglichst vielen gerecht wird und für alle Gutwilligen einsichtig ist.

1.2. Biblische Grundlagen

(5) Steuern und Abgaben sind seit den Zeiten des Alten Testaments ein zentrales Instrument des gesellschaftlichen Zusammenhalts; sie sind aber auch Thema der Auseinandersetzung. Beim Nachdenken über die biblischen Grundlagen für unser heutiges Handeln muss selbstverständlich berücksichtigt werden, dass sich die Vorstellungen über das Verhältnis von menschlichem Handeln und göttlichem Segen, oder von staatlicher und religiöser Verantwortung, seit biblischen Zeiten erheblich verändert haben. So ist das Alte Testament durch die Vorstellung geprägt, für das Gelingen und Gedeihen des eigenen Handelns sei es notwendig, die Gabe des Landes und den Segen der Erträge – dabei handelte es sich in der Frühzeit vor allem um die Erstgeburt des Viehs und die Erstlingsfrüchte – pars pro toto wieder loszulassen und Gott als dem Geber aller Gaben anzuvertrauen. „Man soll nicht mit leeren Händen vor meinem Angesicht erscheinen“, heißt es deshalb an drei Stellen im Alten Testament (Ex. 23,15, 34,20 und Dtn. 16,16). Damit wird die Bereitschaft zu Abgaben im Rahmen der kultisch begangenen Jahresfeste mit Nachdruck eingeschärft.

Aus den frühen Formen der Natural-Abgabe entwickelte sich nach und nach die Institutionalisierung des sogenannten „Zehnten“, die als eine Art Naturalsteuer auf

die Ernte bzw. auf den Zuwachs an Vieh zu verstehen ist und die in Israel seit der Königszeit belegt werden kann. Der „Zehnte“ dürfte ursprünglich sowohl als eine Staatsteuer für das Königshaus, wie auch als Kultabgabe anzusehen sein, da es in dieser biblischen Zeit keinerlei Trennung von Staat und Religion gab. Während die Kultabgaben im Alten Testament meist nicht problematisiert, vielmehr positiv als Voraussetzung weiteren Segensflusses von Gott her verstanden werden, wird in den königskritischen Partien des Alten Testaments deutlich ein Vorbehalt gegenüber der tendenziellen Verschwendungssucht der politischen Machthaber zu Lasten der Bevölkerung artikuliert.

(6) Die erste historisch aufweisbare „Sozial“steuer entstand unter Josia (639–609 v. Chr.). Damals erfuhr die Institution des „Zehnten“ eine bedeutsame Veränderung: Für jeweils zwei aufeinander folgende Jahre sollte seither die Regelung gelten, den zehnten Teil der Ernte ebenso wie die Erstgeburt des Viehs am Heiligtum in Jerusalem gemeinsam zu verzehren. Damit wurde der „Zehnte“ als Staatsteuer faktisch abgeschafft und diente fortan der Finanzierung des Kults am Zentralheiligtum, wobei zu den großen Festmahlzeiten auch Fremdlinge, Witwen und Waisen sowie Leviten und Sklaven eingeladen werden sollten (vgl. Dtn. 12,12; 18f.; 16,11 u.a.). Im dritten Jahr ist dann der „Zehnte“ am jeweiligen Wohnort für diese sozial schwächsten Gruppen – sowie für die grundbesitzlosen Leviten zur Verfügung zu stellen (Dtn 14, 28 f.). Damit wird eine regelmäßige Abgabe zur Sicherung des Lebens unterprivilegierter Gruppen eingesetzt.

Faktisch wurde im alten Israel auf diese Art und Weise 3,3 % der Einkommen regelmäßig für soziale Zwecke verausgabt. Zur Versorgung des Kultpersonals am Jerusalemer Zentralheiligtum wurde in nachexilischer Zeit die Tempelsteuer angeordnet, die in der Folgezeit für das jüdische Selbstverständnis eine besondere Rolle spielt.

(7) Zur Zeit Jesu musste diese Steuer jeder über 20 Jahre alte Jude entrichten, was nicht allein für die Juden in Palästina, sondern ebenso für die Juden in der Diaspora galt. Nach Schätzungen kann man während der Römerzeit ein jährliches Steueraufkommen für den Jerusalemer Tempel in Höhe von 1 Mio. Tetra-Drachmen annehmen, wodurch sich nach und nach im Jerusalemer Tempel ein enormer Schatz angesammelt hat, so dass diesem – verstärkt durch freiwillige Spenden und durch die Aufbewahrung von Privatgeldern im Tempel – faktisch die Nebenfunktion einer Großstaatsbank zukam. Vor diesem Hintergrund ist die Brisanz der tempelkritischen Aussagen Jesu und insbesondere der Symbolhandlung der Tempelreinigung eine zentrale Bedeutung im Zusammenhang der Verhaftung und Kreuzigung Jesu zuzumessen.

(8) In einem deutlichen Unterschied zu den alttestamentlich bezeugten Abgaben des „Zehnten“ und der Tempelsteuer sind die von den Römern als Besatzungsmacht eingetriebenen Steuern zu bewerten, die im Neuen Testament aufgrund des Ver-

lustes staatlicher Souveränität mit einem häufig kritischen Unterton in den Blick kommen, ohne dass jedoch deren Legitimation grundsätzlich in Frage gestellt wird. Die von seinen Gegnern gestellte Fangfrage nach der Legitimation der Steuerzahlung an die Römer, wird durch den berühmten Satz Jesu, „dem Kaiser zu geben, was des Kaisers ist, Gott aber zu geben, was Gottes ist“ (Mk. 12, 17), beantwortet. Diese Antwort ist nicht als Problemlösung, sondern vielmehr als Problemanzeige zu verstehen: Jesus hinterfragt die Selbstverständlichkeit dieser Steuer und empfiehlt seinen Hörern, sich selbst darüber klar zu werden, wie sie sich, wenn sie den Anspruch Gottes akzeptieren, gegenüber den mit dem Bild des Kaisers geprägten Geldmünzen und der darin repräsentierten römischen Macht verhalten sollen. Demgegenüber wird eine deutlich neutralere Haltung gegenüber dem römischen Steuersystem von Paulus im Römerbrief (vgl. Kap. 13) entwickelt.

Paulus, als Angehöriger der christlichen Minderheit aus jüdischer Familie stammend und selbst römischer Staatsbürger wusste die damit verbundenen Rechtsgarantien durchaus zu schätzen und zu nutzen und erklärte die Zahlung von Abgaben und Zöllen für rechtmäßig, da er die Obrigkeit – speziell den römischen Staat – in ihrer Ordnungsfunktion durchaus zu würdigen wusste. Er betont in seinen Briefen eine Loyalität der Christen gegenüber den politischen Machthabern. Dabei versteht er deren ordnungs- und friedensstiftende Funktion als Auftrag Gottes, der sie auch zu bewerten erlaubt.

(9) Die biblischen Schriften nehmen also die Verpflichtungen zu Steuerzahlungen und Abgaben gegenüber staatlichen Autoritäten in einer sehr differenzierten Weise wahr. Während die Entfaltung einer staatlichen Hofhaltung und die entsprechenden Repräsentationslasten kritisch thematisiert werden, wird die sozial motivierte Abgabe für arme Bevölkerungsschichten geradezu als Voraussetzung einer dem Willen Gottes entsprechenden und nicht zuletzt ökonomisch erfolgreichen Gesellschaftsordnung angesehen. Schließlich zeigt die relativ häufige Thematisierung und zumindest indirekte Infragestellung der Steuerzahlungen speziell in den Schriften des Neuen Testaments, dass diese in den Gemeinden als problematisch und keinesfalls selbstverständlich angesehen worden sind. Jedes Steuersystem muss also seine Legitimation erweisen können. Dies gilt im Blick auf die Ordnungs- und Rechtsfunktion des Staates ebenso wie im Blick auf die Verteilungsaufgaben. In biblischer Perspektive müssen Rechtssetzung und staatliche Ordnung an Gottes Geboten gemessen werden. Steuern für die Versorgung und Unterstützung sozial Schwacher können sich – trotz aller historischen Differenzierungen – auf biblische Grundlagen beziehen und haben deswegen für Christen eine hohe Plausibilität.

Dabei sollten nicht nur die Armen und Marginalisierten in den Blick genommen werden, sondern alle, die selbst nicht in der Lage sind, politische Prozesse aktiv mit zu gestalten. Dazu gehören alle Gruppen, die am Rand der Gesellschaft stehen, aber

auch unmündige Kinder und schließlich die noch ungeborenen Kinder der nächsten Generationen. Aber auch die Länder, deren wirtschaftliche und politische Entwicklung international von unserem Handeln abhängig ist, haben selbst kaum Einfluss auf die politischen Diskurse in unserem Land. Die Kirche tut ihren Mund auf für die Stummen und schließt auch die sprachlose Schöpfung in ihre politischen Stellungnahmen ein, wenn sie sozialen Ausgleich, Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit fordert. „Langfristig kommt es darauf an, die Risiken für die zukünftigen Generationen, für die armen Länder und für die natürlichen Grundlagen des Lebens als den Kern künftiger Krisen zu erkennen und rechtzeitig gegenzusteuern“, heißt es dazu in der Stellungnahme des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland zur internationalen Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise¹. Der Text unter dem Titel „Wie ein Riss in einer hohen Mauer“ fordert explizit, dass die Kosten der Krise gerade auch von den wirtschaftlich Stärkeren getragen werden muss.

1.3. Loyalität und Verantwortung

(10) Durch das in Deutschland besonders stark ausgeprägte Prinzip der Subsidiarität staatlichen und gesellschaftspolitischen Handelns sind gesellschaftliche Gruppen, Staat und Kirchen in vielfältiger Weise miteinander verbunden. Das Interesse der Kirchen gilt aber nicht nur der eigenen Organisation oder dem gottesdienstlichen, seelsorglichen und diakonischen Handeln, sondern darin und darüber hinaus einer gedeihlichen Entwicklung der Gesellschaft, an der sie selbst teilhaben und in der sie auch selbst ihren Beitrag leisten. Dabei haben sie bewusst Verantwortung für Steuersystem, Steuererhebung und Steuerpraxis als Grundlage eines demokratischen und sozialen Rechtsstaates übernommen.

(11) Die Befähigung der Menschen zur Teilhabe an den gesellschaftlichen Prozessen, Chancengerechtigkeit und eine gerechte Verteilung der Lasten sind auf dem Hintergrund der biblischen Schriften entscheidende Kriterien für eine Stellungnahme der Kirchen zum Steuersystem. Dabei muss sich die vorrangige „Option für die Armen“, wie sie im Gemeinsamen Wort der Kirchen zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland von 1997 und jüngst in der Denkschrift der EKD „Gerechte Teilhabe“ von 2006 proklamiert worden ist, in der Steuerdebatte konkretisieren. In ihrer anwaltlichen Funktion für die zunehmende Zahl der durch materielle Armut und Bildungsdefizite ausgegrenzten Menschen will die evangelische Kirche einen Beitrag zu der notwendigen Debatte über die Umverteilungsströme im Steuersystem leisten.

(12) In ihrer 2006 erschienenen Denkschrift „Gerechte Teilhabe“ betrachtet die EKD die Bekämpfung von Armut und die Sicherung gerechter Teilhabe für möglichst

¹ „Wie ein Riss in einer hohen Mauer“, Stellungnahme des Rates der EKD zur globalen Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise, Hannover 2009.

alle Bürgerinnen und Bürger als ein wesentliches Ziel gesellschaftlichen Handelns. Dabei versteht sie die Option für die Armen nicht nur als Bekämpfung extremer materieller Armut, sondern als Sicherung des sozio-kulturellen Existenzminimums. Der Einsatz öffentlicher Mittel für diese Zwecke steht der Gestaltungsfreiheit der Einzelnen nicht entgegen. Denn auch Armut und Ausgrenzung müssen als Verletzung der Freiheit verstanden werden, weil sie einen Mangel an Verwirklichungschancen bedeuten. Um Teilhabemöglichkeiten für alle zu gewährleisten, müssen bestimmte Aufgaben vom Staat übernommen und bestimmte Güter als öffentliche Güter bereitgestellt werden. Dass dies wiederum allen dient, lässt sich im Vergleich verschiedener europäischer Volkswirtschaften feststellen: Länder, die mit ihrer Politik einen starken Fokus auf Armutsbekämpfung legen können, werden dadurch nicht geschwächt, sondern sind tendenziell leistungsstärker als solche, die ein sehr starkes Auseinanderklaffen von Armut und Reichtum hinnehmen.

(13) Damit erinnert die evangelische Kirche zugleich daran, dass Besitz und Gewinn nicht nur der eigenen Existenzsicherung und dem persönlichen Nutzen dienen. Biblisch verstanden, sind Talente, Wohlstand und Reichtum anvertraute Güter, die wir nutzen sollen, um auch anderen Lebensmöglichkeiten zu eröffnen und ihnen in Not und Krisensituationen zur Seite zu stehen. Das hält auch die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland mit dem Hinweis auf die soziale Verpflichtung des Eigentums fest. Dies rechtfertigt eine angemessen hohe Besteuerung der Leistungsfähigen, die damit ihren Beitrag zur sozialen Umverteilung leisten. Daneben haben Stiftungen und Spenden eine ergänzende Funktion im Sozialen, in der Kultur und im Umweltschutz. Die jüngst bekannt gewordene große Zahl von wohlhabenden Steuerpflichtigen, die Gestaltungsspielräume bis zum letzten ausnutzen oder sich der Steuerzahlung gänzlich entzogen haben, kennzeichnet eine skandalöse Situation. Ein solches Verhalten wirtschaftlich Starker dient vielen anderen als Rechtfertigung dafür, dass auch sie den Staat z.B. durch Schwarzarbeit umgehen und betrügen können. Beides ist nicht hinzunehmen. Die ehrliche Erklärung und Entrichtung der Steuern ist Ausdruck der Solidaritätsverpflichtung aller. Es gehört zur bürgerlichen Selbstachtung, das Gemeinwesen zu stärken, in dem wir leben. Ein konstruktives Beispiel ist die österreichische Kampagne „Ich bin Steuerzahler“, die die Bedeutung von Steuern für den gesellschaftlichen Zusammenhalt in den Mittelpunkt rückt.

(14) Mit den vorliegenden Überlegungen will die evangelische Kirche deshalb nicht zuletzt einen Beitrag zur Stärkung der Steuermoral leisten. Das Besondere an der Steuermoral liegt darin, dass sie im Alltag weit hinter den allgemeinen Moralvorstellungen rangiert. Menschen, die sonst für sich eine hohe Moralität beanspruchen und auch leben, orientieren sich als Steuerzahler an ganz anderen (niedrigeren) Handlungsmaximen. Wenn eine derartige Attitüde um sich greift und Ausdruck der Steuermentalität größerer Bevölkerungskreise oder der Gesamtbevölkerung

wird, dann sind die Grenzen der Besteuerung in der gegenwärtigen Form erreicht. Ein Ausweg aus diesem Dilemma könnte darin liegen, den Bürgern Sinn und Zweck der Besteuerung deutlicher zu machen und das ganze System so zu vereinfachen, dass dem geschickten Ausnutzen von Schlupflöchern und Umgehungstatbeständen der Boden entzogen wird.

1.4. Evangelische Kirche als Steuergläubigerin

(15) Wenn die evangelische Kirche sich zu Fragen von Transparenz, Effizienz und Gerechtigkeit bei der Besteuerung äußert, so tut sie das auch vor dem Hintergrund, dass sie selbst Steuern erhebt. Wie die römisch-katholische Kirche und eine Reihe kleinerer Kirchen und Religionsgemeinschaften macht sie als Körperschaft des öffentlichen Rechts von dem im Grundgesetz verbrieften kirchlichen Besteuerungsrecht Gebrauch (Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 6 WRV). Die Kirchensteuer ist die wichtigste Finanzierungsquelle kirchlicher Arbeit. Sie ermöglicht es den Kirchen, ihrem Auftrag, das Evangelium in Wort und Tat zu verkündigen, nachzukommen. Verkündigung und Seelsorge, gemeindliche Aktivitäten, die diakonische Arbeit in Kindergärten und Hospizen, in Beratungsstellen und Telefonseelsorge, die Angebote für junge und alte Menschen, wie auch das Engagement in Auslandsgemeinden, Mission und Ökumene sind auf die Einnahmen aus der Kirchensteuern angewiesen.

(16) In der Sache ein Pflichtbeitrag der Kirchenmitglieder, wird die Kirchensteuer dadurch zu einer Steuer im rechtlichen Sinne, dass ihre Erhebung – so wie in der Verfassung vorgesehen – „aufgrund der bürgerlichen Steuerlisten nach Maßgabe landesrechtlicher Bestimmungen“ erfolgt. Die rechtliche Ausgestaltung der Kirchensteuer ist eine gemeinsame Angelegenheit von Staat und Kirche. Während die Kirchensteuergesetze der Länder den rechtlichen Rahmen setzen, obliegt es den Kirchen, durch eigene Rechtssetzung diesen konkret auszufüllen, indem sie durch kirchliche Gesetze den Besteuerungsmaßstab und die Höhe der Kirchensteuer festlegen. Die hierzu von den Synoden beschlossenen Gesetze bedürfen der staatlichen Genehmigung und rechtswirksamen Veröffentlichung in Gesetz- und Verordnungsblättern der Bundesländer wie auch der Kirchen.

(17) Zwar unterliegt die Erhebung der Kirchensteuer der kirchlichen Verwaltung, jedoch haben die Kirchensteuergesetze in allen Bundesländern den Kirchen die Möglichkeit eröffnet, diese auf die Finanzämter zu übertragen. So haben die meisten eine Kirchensteuer erhebenden Religionsgemeinschaften die Verwaltung der Kirchensteuer als Zuschlag zur Lohn- und Einkommensteuer vertraglich der Finanzverwaltung übertragen, sodass die Festsetzung und Erhebung der Kirchensteuer durch die Finanzämter erfolgt, die ohnehin über die notwendigen Veranlagungsdaten verfügen und die erforderlichen Einrichtungen vorhalten. Für diese Dienstleistung erhält die Finanzverwaltung eine Verwaltungskostenentschädigung.

(18) Auch materiell knüpft die Kirchensteuer an der staatlichen Steuer an. Als Bemessungsgrundlage dient die Einkommensteuer, auf die die Kirchensteuer als Zuschlag in Höhe von 8% bzw. 9% erhoben wird (Akzessorietät). Diese Anbindung an die Einkommensteuer ist zwar auch der Praktikabilität der Kirchensteuerverwaltung geschuldet. Von Bedeutung ist jedoch insbesondere, dass die staatliche Einkommensteuer am Grundsatz der Besteuerung entsprechend der individuellen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen ausgerichtet ist, ein Grundsatz, der auch für die Kirchensteuer maßgeblich sein muss. So stellt das Einkommensteuerrecht nicht nur sicher, dass das Existenzminimum steuerfrei bleibt, sondern berücksichtigt auch andere soziale Belange, wie beispielsweise die familiären Verhältnisse und Verpflichtungen des Steuerpflichtigen, besondere finanzielle Belastungen aus Krankheit oder der Pflege Angehöriger wie auch die Vorsorge für die Alterssicherung. Dass die Kirchensteuer durch ihre Akzessorietät aber auch von Entscheidungen des staatlichen Gesetzgebers betroffen ist, durch steuerliche Anreize Lenkungswirkungen zu erzielen, die nicht unbedingt kirchliche Interessen widerspiegeln, muss immer mit bedacht werden, ist aber dem gewählten System immanent.

Vor dem Hintergrund der engen Verknüpfung der Kirchensteuer mit der staatlichen Einkommensteuer hat die Evangelische Kirche in Deutschland daher nicht nur aus ihrer im Evangelium begründeten sozialetischen und sozialpolitischen Verantwortung heraus, sondern auch im Hinblick auf die Folgen für die eigene Steuererhebung ein Interesse daran, dass die Besteuerung in Deutschland transparent, effizient und gerecht erfolgt.

2. Aufgaben und Grenzen des Staates

2.1. Der Staat der Bürger – Lehren aus dem 20. Jahrhundert

(19) Steuern dienen der Finanzierung von Staatsaufgaben. Jede Äußerung zur Frage guter Besteuerung wird deshalb darlegen müssen, wie das ihr zugrunde liegende Staatsverständnis aussieht und ob das Steuersystem in seiner Struktur diesem Staatsverständnis entspricht. Dies gilt umso mehr, wenn sich die Kirchen zu diesem Thema äußern. Dabei hat die evangelische Kirche eine spezifische, in der Regel recht staatsnahe, Tradition aufzuweisen. Die enge Bindung zwischen Kirche und Staat hat sich erst in den letzten Jahrzehnten gelockert. Dabei hat die Erfahrung der Kirche mit der Dominanz und Verführung eines totalitären Staates in der Zeit des Nationalsozialismus eine wesentliche Rolle gespielt; in dieser Zeit musste sich die Kirche mit der Spannung zwischen der biblisch begründete Loyalität gegenüber dem staatlichen Gemeinwesen, wie sie Paulus in Römer 13 vertritt, und dem ebenfalls biblisch orientierten Widerstand gegen ein menschenverachtendes staatliches Handeln (z.B. in 1. Petrus 2, 17) auseinandersetzen. Auf diesem Hintergrund hat die Bekenntnissynode von Barmen 1934 formuliert: „Die Schrift sagt, dass der Staat nach göttlicher Anordnung die Aufgabe hat, in der noch nicht erlösten Welt, in der auch die Kirche steht, nach dem Maß menschlicher Einsicht und menschlichen Vermögens unter Androhung und Ausübung von Gewalt für Recht und Frieden zu sorgen...“ (Barmer Theologische Erklärung, These 5). Die Synode warnt vor der Versuchung „als solle und könne der Staat über seine besonderen Aufgaben hinaus die einzige und totale Ordnung menschlichen Lebens werden und also auch die Bestimmung der Kirche erfüllen.“

(20) Zwar soll sich der Staat für das Wohl seiner Bürger einsetzen, darf sich aber nicht zu einer Institution erheben, die für das Gemeinwesen bis ins Private hinein das vermeintliche Heil und perfekte Verhältnisse herstellen will. Er soll dem Frieden und dem Gemeinwohl dienen und dafür einen gesetzlichen und institutionellen Rahmen schaffen, darf sich aber nicht mit totalitärer Macht und diktatorischen Mitteln selbst absolut setzen. Der freiheitliche und soziale Rechtsstaat, wie ihn das Grundgesetz definiert, soll vielmehr die Eigeninitiative der Bürger fördern, sich um Gerechtigkeit bemühen und die Solidarität zwischen den verschiedenen Schichten seiner Bevölkerung fördern und gestalten.

Die Struktur der Zurechnung und Erhebung von Steuern und Abgaben und natürlich auch ihre Höhe hängen unmittelbar mit der Zuschreibung entsprechender Aufgaben auf den Staat oder auf andere Bereiche wie Wirtschaft, Familie und Zivilgesellschaft ab. Auch wenn es keinen unmittelbaren Zusammenhang zwischen konkreten Aufgaben und Steuerzuweisungen gibt, müssen die Steuern insgesamt so zugeschnitten sein, dass die staatlichen Aufgaben wahrgenommen werden können. Im Kontext unterschiedlicher Staatsauffassungen wurden schon früh verschiedene Steuerer-

ständnisse in die Diskussion gebracht. Diese Situation hat sich bis heute nicht geändert. So hat sich während der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise das Verständnis von Rolle und Aufgaben des Staates „über Nacht“ gravierend geändert. Vom Rettungsschirm für die systemrelevanten Banken über Enteignungen bis hin zur Treuhandgesellschaft für ein Wirtschaftsunternehmen hat der Staat Aufgaben übernommen und in Bereiche eingegriffen, deren Unabhängigkeit über Jahre für selbstverständlich erachtet wurde. Welche Risiken – auch für den Steuerzahler – damit möglicherweise verbunden sind, wird sich erst im Laufe der nächsten Jahre zeigen.

2.2. Liberale und sozialstaatliche Traditionen

(21) Seit dem späten 18. Jahrhundert wurde der Steuerzahler in der Rechtslehre nicht mehr als Untertan angesehen, dem man etwas abpressen darf, sondern als freier Bürger, der die Dienste des Staates in Anspruch nimmt und dafür einen Preis bezahlen muss. Damit wurden – nach einer langen Periode obrigkeitsstaatlicher Strukturen – Ideen wieder aufgenommen, die bereits in der Antike formuliert sind. Man sah im Staate einen Zweckverband zur Realisierung gemeinsamer Ziele – in einer Art Tauschgeschäft zwischen dem Steuergläubiger Staat und den Steuerpflichtigen. Dabei stellt der Staat jene öffentlichen Güter und Leistungen zur Verfügung, die von Einzelnen oder einzelnen Gruppen nicht organisiert werden können – wie zum Beispiel Infrastruktur, Justiz oder Verteidigung – und die deshalb auch von allen mitgetragen und repräsentativ mit gestaltet werden sollen. In der Maxime „no taxation without representation“ haben zum Beispiel die Väter der amerikanischen Revolution diese Wechselseitigkeit und die damit verbundenen Ansprüche der Bürger auf demokratische Mitgestaltung ihres eigenen Staates festgehalten.

Auch in einer Formulierung der Französischen Nationalversammlung von 1789 kommt der Charakter der Besteuerung als Gegenleistung für staatliche Leistungen zum Ausdruck. Danach ist „die Steuer die gemeinsame Schuld der Bürger und der Preis für die Vorzüge, die die Gesellschaft ihnen verschafft“. Die allgemeine Steuerpflicht wurde in der Sprache der damaligen Zeit auch als „Gerechtigkeitsbesteuerung“ bezeichnet, richtete sie sich doch gegen ungerechtfertigte Steuerprivilegien des Adels und der Geistlichkeit. Neben der Allgemeinheit der Besteuerung sollte nun die Bemessung nach der Leistungsfähigkeit des Besteuernden Grundlage eines gerechten staatlichen Handelns sein.

(22) Ein wichtiges politisches Spannungsfeld in der Moderne ist der Gegensatz zwischen prinzipiell liberalen und sozialstaatlichen Staatsauffassungen. Während in der einen Denkrichtung der Staat als Instrument der Bürger möglichst schlank gehalten werden soll („Der kleinste Haushalt ist der beste“ – Jean Baptiste Say), besteht in der anderen die Gefahr, ihn zu überdehnen und seine Steuerungs- und Fürsorgemöglichkeiten ins Unendliche zu verlängern. In der einen Denkrichtung hat das Prinzip „Freiheit“ den Vorrang und die Besteuerung wird im Zweifel mit Blick

auf das sozialökonomische Optimum als Störfaktor angesehen. In der anderen hat das Prinzip der „Versorgung“ den Vorrang und die Besteuerung kann Ausmaße einnehmen, die Einzelne – wie in den letzten Jahrzehnten in den sozialistischen Staaten Europas – als Bevormundung und Einschränkung ihrer Freiheit empfinden.

2.3. Sozialer Rechtsstaat und Soziale Marktwirtschaft

(23) Tatsächlich haben sich die meisten westlichen Staaten nach dem zweiten Weltkrieg als Mischformen sozialer und liberaler Traditionen entwickelt – mit gewissen Akzentuierungen in der einen oder anderen Richtung. Die Erfahrungen mit den Ansprüchen und Anmaßungen eines totalitären „Wohlfahrtsstaats“ haben dazu geführt, dass ein kritisches und liberales Demokratieverständnis, das den Staat eher funktional begreift, sich in der Kirche durchsetzen konnte. Denn die Wahrnehmung von Engagement und Verantwortung eines jeden einzelnen Bürgers ist nur möglich aus Freiheit heraus. Insofern der Staat, auch der versorgende Staat, unweigerlich auch mit Zwang zu tun hat, ist es zweifellos geboten, seinen Einfluss in Grenzen zu halten. In dieser Hinsicht stimmt die christliche Ethik mit liberalen Postulaten überein.

Auf der anderen Seite ist aber deutlich, dass das liberale Freiheitsversprechen faktisch nur von einem relativ kleinen Teil der Gesellschaft realisiert werden kann. Tatsächlich brauchen fast alle Menschen, die abhängig beschäftigt oder auf die Fürsorge anderer angewiesen sind, den regulierenden Einfluss des Staates, um ihre Freiheit zu verwirklichen. Insofern ist der Staat, gerade in seiner Form als sozialer Rechtsstaat, Garant der Freiheit der Bürger und Gestaltungsraum ihrer gesellschaftlichen Verantwortung.

(24) Es gehört zur Würde des Menschen, dass er möglichst selbständig für seine Existenz und seine Entwicklung sorgen kann. Jede Besteuerung muss darauf Rücksicht nehmen und dem Einzelnen mindestens das sozioökonomische Existenzminimum lassen, das ein Leben in Würde ermöglicht. Wo ein Einzelner nicht ausreichend für sich sorgen kann, ist er vorrangig an die Familie und sein engeres soziales Umfeld verwiesen, damit er dort Unterstützung und Förderung bei der eigenverantwortlichen Wahrnehmung seines Alltags erfährt. Weil allerdings die Absicherung gegen viele Lebensrisiken in einer mobilen und arbeitsteiligen Gesellschaft die Einzelnen und ihre Familie überfordert, muss der Staat dafür sorgen, dass die Schwächeren durch finanziell Stärkere getragen und ein Ausgleich zwischen den Generationen geschaffen wird. Lebensrisiken, die jeden treffen können, wie Krankheit oder Pflegebedürftigkeit im Alter, werden dabei in Deutschland über die sozialen Sicherungssysteme abgedeckt, die nicht unmittelbar durch Steuern, sondern durch Abgaben von Arbeitnehmern und Arbeitgebern und teilweise auch von Selbständigen erwirtschaftet werden. Die Leistungen, die mit diesen Erträgen finanziert werden, werden folglich auch unterhalb der Ebene staatlichen Handelns durch plurale Angebote

gestaltet, für die der Staat und die Kostenträger allerdings verpflichtende Standards vorgeben. Das System starker Verbände und einer Freien Wohlfahrtspflege in Deutschland ist ein wichtiges Regulativ und Steuerungselement zwischen Zivilgesellschaft und staatlichem Fürsorgehandeln, das Freiheit und Vielgestaltigkeit ermöglicht.

(25) Als sozialer Rechtsstaat hat die Bundesrepublik Deutschland Grundfunktionen im Blick auf soziale Sicherung, aber auch Befähigung und Aktivierung. Dabei nutzt der Staat gemeinsam mit den Bürgern die Institutionen und Verbände, die Fachlichkeit, Vertrauen und Vielfalt sichern. Ziel muss es sein, umfassende Chancengleichheit aller Menschen, unabhängig von ihren familiären Voraussetzungen, herzustellen und die Kooperation der Bürger im Bereich ihrer eigenen Subsistenz, d.h. die ökonomischen Aktivitäten zu fördern. Dabei soll sich der Staat in einer marktwirtschaftlichen Ordnung darauf beschränken, entsprechende Rahmenbedingungen zu setzen, die die in der Wirtschaft agierenden Unternehmen zum Wohl des Ganzen in ihrer Freiheit und eigenen gesellschaftlichen Verantwortung stärken. Demgegenüber sollten die Einkommen, die aus diesen Unternehmen erzielt werden, zu einem großen Teil für die Finanzierung der Aufgaben herangezogen werden, die wirtschaftliche Dynamik und Arbeitsplätze schaffen. In den letzten Jahren ist es darüber hinaus wichtiger geworden, die Eigenkapitaldecke zu verbessern, um im internationalen Wettbewerb bestehen zu können.

(26) Die wichtigste Aufgabe des Staates ist es, die öffentlichen Güter – innere und äußere Sicherheit, Rechtsstabilität, Infrastruktur und Bildungseinrichtungen – bereit zu stellen, die für ein gelingendes Gemeinwesen notwendig sind. Der von der Wirtschaftswissenschaft vielfach als Begründer der freien Marktwirtschaft gewürdigte Adam Smith hat bereits festgestellt, dass es Aufgabe des Staates sei, für solche öffentlichen Leistungen und Einrichtungen zu sorgen, „die, wenn sie auch für eine große Gesellschaft höchst vorteilhaft sind, doch niemals einen solchen Profit abwerfen, dass sie einem einzelnen oder einer kleinen Anzahl von Personen die Kosten ersetzen“ (Smith, Adam, Wohlstand der Nationen, 1776, 5. Buch).

Mit dem Wachstum der Bevölkerung und dem Wohlstandes eines Staates nehmen allerdings auch die Anforderungen an den Staat und damit sein Finanzbedarf zu. So ist uns heute bewusst, dass zu den Rahmenbedingungen, für die der Staat zu sorgen hat, auch die Stabilität des Finanzsystems gehört.

(27) Schon der Nationalökonom Adolf Wagner, einer der stärksten Befürworter einer sozialreformerischen Ausgestaltung der Besteuerung in der Bismarckzeit, hat in seinem damals so genannten „Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit“, formuliert, dass der Staat eine gesellschaftliche Aufgabe hat. (Wagner, Adolf, Grundlegung der politischen Ökonomie, 3. Aufl. 1. Theil, Leipzig 1892, S. 893ff). Für ihn

stand der sozialpolitische Steuerzweck gleichberechtigt neben dem fiskalischen. Er wollte mit Hilfe der Vermögen- und Erbschaftsteuer eine Korrektur der gegebenen Einkommens- und Besitzverteilung durch „Vorbelastung“ des Besitzereinkommens erreichen. Die Rolle des Privateigentums als eines tragenden Elements der Wirtschaftsordnung wurde dabei nicht in Frage gestellt.

(27) Aus dem Gedankengut der deutschen Sozialreformer, die sich im 19. Jahrhundert im evangelisch-sozialen Kongress oder in der Gesellschaft für sozialen Fortschritt organisierten, hat sich insbesondere das Prinzip der progressiven Besteuerung der Einkommen durchgesetzt. Es steht bis heute für den Gedanken einer gerechten, fairen und ergiebigen Besteuerung nach Maßgabe der finanziellen Leistungsfähigkeit. Dies schließt nicht aus, dass die konkrete Ausgestaltung der Einkommensbesteuerung mit dem Wandel des sozioökonomischen Umfeldes immer wieder neu justiert werden muss.

(28) In einer Marktwirtschaft darf der Entzug von Kaufkraft und Kapital durch die Besteuerung keinesfalls solche Ausmaße erreichen, dass dem Privatsektor nicht hinreichend Ressourcen bleiben, um seine Aufgabe zur Versorgung der Bevölkerung zu erfüllen. Binnenwirtschaftlich bedeutet die Besteuerung jedoch nicht nur Belastung und Entzug, sondern ebenso die Verwendung der Einnahmen für öffentliche Ausgaben. In der gesamtwirtschaftlichen Kreislaufbetrachtung erfolgt damit eine Umleitung von Kaufkraft aus dem privaten Verbrauch und privater Kapitalbildung hin zu kollektivem Verbrauch und öffentlicher Kapitalbildung. Die ökonomische Wirkung dieses Vorganges hängt stark von der konjunkturellen Situation ab, in der er sich vollzieht. So können die in einer Hochkonjunkturphase vereinnahmten hohen Steuererträge, die in der Abschwungphase eingesetzt werden, ausgleichend auf die wirtschaftliche Entwicklung wirken.

(29) Nach dem Verständnis des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland besteht eine wesentliche Aufgabe des Staates darin, in Deutschland für gleichwertige Lebensbedingungen (GG Art. 72) in allen Regionen zu sorgen. Aktuell fällt auf, dass durch die unterschiedlichen Aufgaben von Bund, Ländern und Gemeinden im Föderalismus angesichts auseinanderdriftender Lebensverhältnisse in Deutschland, insbesondere die Kommunen, überfordert sind. Die Entwicklung der Europäischen Union und des europäischen Marktes führt derzeit zu einer neuen Debatte über die Aufgaben des Staates im Blick auf die Daseinsvorsorge. Dabei geht es darum, welche sozialen Einrichtungen und Dienste dem freien Markt und damit dem Wettbewerb innerhalb der und zwischen den Mitgliedsstaaten überlassen werden und welche staatlich gefördert, gesteuert und gesichert werden müssen. Artikel 16 und Artikel 86, Absatz 2 EG-Vertrag sowie Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes stellen insofern einen Rechtsrahmen dar, als es sich bei solchen Dienstleistungen um Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse mit hoher

Bedeutung für den sozialen Zusammenhalt handelt. Trotz der Einordnung wohlfahrtsverbandlicher Dienste als wirtschaftliche Dienste bleibt die Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten unberührt, nicht wirtschaftliche Dienste von allgemeinem Interesse zu erbringen. Dennoch verstärkt die weitere Förderung des Wettbewerbs zwischen sozialen Diensten auf allen Ebenen, angesichts finanziell überforderter Kommunen in strukturschwachen Gebieten, die Ungleichheit der Lebensverhältnisse in Deutschland.

(30) Seit einem Vierteljahrhundert ist die ökologische Verpflichtung des Staates und seiner Bürger stärker ins Bewusstsein getreten. Die Kirchen haben seit Anfang der 80er Jahre in beiden deutschen Staaten mit dem konziliaren Prozess für Frieden, Gerechtigkeit und Bewahrung der Schöpfung daran mitgewirkt. Für Christen ergibt sich daraus die allgemeine Verpflichtung, Steuermittel auch für die Erhaltung der natürlichen Umwelt und für die Beseitigung von angerichteten Schäden einzusetzen. In allen gesellschaftlichen Bereichen ist darum in Zukunft stärker auf den Grundsatz der Nachhaltigkeit zu achten. Denn staatliches Handeln ist zwar einerseits an einer effektiven Erreichung konventionell definierter staatlicher Ziele zu messen – andererseits dürfen die dabei entstehenden Kosten und Belastungen im Sinne eines globalen Ausgleichs wie der Generationengerechtigkeit nicht unberücksichtigt bleiben, sondern müssen von Anfang an als externe Kosten einkalkuliert werden. Die aktuelle Ökonomisierung kommunalen Handelns steht in der Gefahr, dass Kommunen sich ähnlich wie Unternehmen auf kurzfristige finanzielle Vorteile ausrichten, wie es zum Beispiel an Cross-Border-Leasingverträgen mit globalen Finanzdienstleistern abzulesen ist. Sie bietet aber auch die Chance, kommunales Handeln stärker auf Bürgerwünsche und Ergebnisse, die den Bürgerinnen und Bürgern zugute kommen, auszurichten.

3. Die Gerechtigkeitsfrage bei der Besteuerung

3.1. Rationale Steuersysteme

(31) Es ist nicht zuletzt die nie endende Diskussion über Transparenz bei der Besteuerung – man denke nur an die „Flatrate“ oder die „Bierdeckel-Steuererklärung“–; die immer wieder zu Überlegungen geführt hat, wie ein transparentes und effizientes Steuer- und Abgabensystem rational zu gestalten sei. Unter einem rationalen Steuersystem versteht man den Prinzipientwurf für ein System, welches die wirtschafts-, sozial- und finanzpolitischen Zielsetzungen unter Beachtung ihrer Rangordnung und wechselseitigen Vereinbarkeit definiert, den zielgerichteten Mittelausatz festlegt, aber auch unerwünschte Nebenwirkungen (Ineffizienz) klar benennt und Möglichkeiten ihrer Begrenzung aufzeigt. Als finanzpolitische Zielsetzungen können z.B. die schonende Mittelbeschaffung, die Umschichtung von Einkommen und Vermögen, die Beeinflussung von Unternehmensformen und des Wettbewerbs auf bestimmten Märkten oder die Beeinflussung der Gesamtnachfrage genannt werden. Richard A. Musgrave sprach in diesem Zusammenhang von Allokation, Distribution und Stabilisierung. Während man freilich in den letzten Jahrzehnten lange Zeit eher nur auf eine Steuererhebung, die die privaten Entscheidungen möglichst wenig verzerrt (Allokationsfunktion) sowie auf eine faire und auf sozialstaatliche Verteilungsgerechtigkeit gerichtete Steuererhebung (Distributionsfunktion) geachtet hat, spielt spätestens seit der Finanzkrise auch die Diskussion um die Stabilisierung der Konjunktur durch eine adäquate Steuerpolitik wieder eine große Rolle.

(32) Die zahlreichen Ansätze für eine grundlegende Umgestaltung der Besteuerung nach den Kriterien der Logik und der inneren Stimmigkeit, sind praktisch nie verwirklicht oder von der Politik auch nur ernsthaft in Betracht gezogen worden. Vielfach halten sie schon einer Kritik, die ihre vereinfachten Prämissen aufzeigt, nicht stand. Hinzu kommt, dass die Bevölkerung sich an Struktur und Gestaltung der Steuererhebung im eigenen Land – das „tax design“ – gewöhnt und auf Reformen, deren Effektivität unklar ist, mit Skepsis reagiert. Letztlich scheitern solche Modelle aber immer an den kontroversen Diskussionen über die zu erwartenden Effekte der angeblich schlüssigen Modellvorschläge auf bestimmte Zielgruppen im praktischen Vollzug. Betroffene erwarten Vertrauensschutz, mögliche Verluste werden höher gewichtet als Gewinne, und der allgemeine Informationsstand zu den Wirkungen der Besteuerung ist gering. All das erschwert letztlich auch die politische Willensbildung. „Alte Steuern sind gute Steuern“ heißt deshalb ein Merksatz unter Finanzwissenschaftlern.

(33) Die Zweifel und Unsicherheiten der staatlichen Instanzen richten sich naturgemäß primär auf die Steuerergiebigkeit; doch auch die tatsächlichen Belastungswirkungen (Inzidenz) auf die verschiedenen Gruppen von Steuerzahlern, Verbrau-

chern und Unternehmen können zu dieser Unschlüssigkeit führen. Die durch die Steuergesetzgebung gesetzten und mit Blick auf gewisse wünschenswerte Ziele ausgerichteten Impulse können z.B. unter dem Einfluss unkalkulierbarer Marktkräfte (Konjunktur, Verhalten der Wirtschaftsobjekte) zu überraschenden und nicht gewollten Ergebnissen führen. So lässt man es aus Vorsicht lieber beim Alten und Vertrauten und sucht offenkundige Mängel und Fehlentwicklungen durch punktuelle Eingriffe zu beseitigen. Aber auch hier wäre die Frage zu stellen, ob und inwieweit derartige Interventionen mit anderen Zielsetzungen der Steuer- und Finanzpolitik vereinbar sind. Diese Problematik wird von der Politik, insbesondere in Zeiten von Wahlkämpfen, häufig vernachlässigt.

3.2. Historisch gewachsene Steuersysteme

(34) Historische Steuersysteme, also in der Regel jene, mit denen man es konkret zu tun hat, sind dadurch charakterisiert, dass mehrere Steuerarten (Besteuerungstypen) nebeneinander bestehen, von denen viele im Laufe der Zeit als neue Steuern in das bestehende System eingefügt wurden, ohne dass die älteren Steuern abgeschafft worden wären. Wie in geologischen Schichten werden alte Steuern von neuen überlagert, wobei es zwischen ihnen zu gegenseitiger Ergänzung, aber auch Beeinträchtigung kommen kann. Historische Systeme passen sich oft erstaunlich flexibel an die Veränderungen der Gesellschafts- und Wirtschaftsstrukturen an, müssen jedoch auch mit manchen Widersprüchlichkeiten fertig werden. So ist die geforderte Transparenz darüber, wie viel an Steuerbelastung auf eine Person, einen Haushaltstyp oder ein Unternehmen letztendlich entfällt, wohl immer nur sehr begrenzt herzustellen, da je unterschiedliche Bemessungsgrundlagen vorliegen. Diese mangelnde „Transparenz“ lässt rationale Systeme auf den ersten Blick so attraktiv erscheinen.

Im politischen Alltag versucht die Steuergesetzgebung der Problematik der Kumulativ- oder Mehrfachbelastung durch Vorschriften der Anrechenbarkeit oder Abzugsfähigkeit verschiedener Besteuerungsarten zu begegnen – allerdings um den Preis zunehmender Komplexität und Unüberschaubarkeit. Daraus können tatsächlich gravierende Verletzungen der so genannten horizontalen und vertikalen Steuergerechtigkeit entstehen (bei gleicher Einkommenslage gleiche, bei unterschiedlicher Einkommenslage ungleiche Besteuerung).

(35) Die tragenden Säulen des deutschen Steuersystems sind die Einkommensteuer einschließlich der Körperschaftsteuer und der Gewerbesteuer (direkte Steuer) und die Umsatz-(Mehrwert-)Steuer sowie die Energiesteuern (indirekte Steuer). Die Debatte um die Bedeutung direkter bzw. indirekter Steuern war im 19. Jahrhundert Gegenstand einer heftigen Grundsatzauseinandersetzung zwischen den sozialreformerischen Kräften im Lande und Reichskanzler Bismarck. Während die Reformer in der Besteuerung von Einkommen und Vermögen die tragende Säule

eines zukünftigen Steuersystems sahen, setzte sich Bismarck vehement für den Ausbau der bereits existierenden (vielfältigen) indirekten Besteuerung ein. In diesem Punkt hat er sich nicht durchsetzen können. Mit der Miquelschen Steuerreform 1892/1893 wurde in Preußen der Übergang zum modernen Personalsteuersystem vollzogen, das bis heute grundlegend geblieben ist. Andere deutsche Länder folgten. Maßgeblich geprägt ist das deutsche Steuer- und Finanzausgleichssystem durch die Finanzreformen von Matthias Erzberger in der Weimarer Republik 1919/1920. Dazu gehörten insbesondere die Stärkung der direkten Besteuerung, die Reichsvereinheitlichung und Reform aller wichtigen Steuern, vor allem der Einkommens-, Körperschafts- und Vermögensteuer, die Reichsvereinheitlichung der Finanzverwaltung und des allgemeinen Abgabenrechts (Abgabenordnung) sowie der Finanzausgleich zwischen den Ländern und der Steuerverbund bei den Gemeinschaftsteuern. Gleichwohl ist es zusätzlich bei einer starken indirekten Besteuerung geblieben, wobei der Trend, nicht zuletzt aus außenwirtschaftlichen Erwägungen, sogar in Richtung einer Ausweitung dieser Art der Besteuerung, insbesondere der Umsatzsteuer geht.

(36) Ein weiteres Element staatlicher Abgaben in Deutschland ist in der damaligen Epoche geschaffen worden – in diesem Fall im Einklang zwischen den Sozialreformern und Bismarck: die obligatorische Sozialversicherung und ihre Finanzierung über gesetzlich festgesetzte Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Hinsichtlich der subjektiven Belastungswirkung wird zwischen Steuern und Sozialabgaben häufig nicht genügend differenziert. Dies wird verstärkt durch die Tatsache, dass bei Arbeitnehmern beides direkt vom Arbeitgeber, wenn auch an verschiedene Empfänger, abgeführt wird. Im Blick auf das Gerechtigkeitsempfinden der Bevölkerung muss in der öffentlichen Diskussion auf diesen wichtigen Unterschied hingewiesen werden. Insbesondere im internationalen Vergleich muss die Gesamtbelastung mit Steuern und Sozialabgaben auch unter dem Aspekt diskutiert werden, wie die sozialen Sicherungssysteme gestaltet sind und welche Leistungsansprüche dabei entstehen. Allzu oberflächliche Aussagen, wie „mehr Netto vom Brutto“ stehen einer systematischen Auseinandersetzung mit dem Thema eher entgegen.

4. Aktuelle Herausforderungen für ein gerechtes Steuer- und Abgabensystem

4.1. Aktuelle Trends

(37) Die Debatte um Steuergerechtigkeit ist heute eingebettet in eine Debatte über die Auswirkungen der Globalisierung und die Frage, wie angesichts des internationalen Standortwettbewerbs auf nationaler Ebene und im Rahmen der EU überhaupt mit Steuern und Sozialabgaben umzugehen sei. Sie ist eng verbunden mit der Debatte um die Zukunft des Sozialstaats, um die Frage also, welche Leistungen in Zukunft noch als öffentliche Leistungen erbracht werden sollen und wie die damit verbundene finanzielle Belastung verteilt werden soll. Dabei spielen die Trends eine Rolle, die schon heute Wirtschaft und Politik beeinflussen:

- 1.) Die Globalisierung führt zu einem verschärften Standortwettbewerb und zur Liberalisierung des Kapitalverkehrs. Das hat in vielen Staaten zu einer deutlichen Senkung der Unternehmensteuer – und der Kapitaleinkommensteuersätze geführt. Das Steueraufkommen dieser Einkunftsarten ist allerdings in den meisten Ländern kaum gesunken oder sogar gestiegen, da die Bemessungsgrundlagen verbreitert werden konnten.
- 2.) Die Zahl der Beitragszahler in den Sozialversicherungen wie der Bürger, die tatsächlich zum Steueraufkommen beitragen, hat abgenommen. Sowohl die demographische Entwicklung als auch strukturelle Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt haben in den letzten Jahren zu der politischen Entscheidung geführt, die solidarische Alterssicherung in Deutschland durch ein System eigenverantwortlicher Vorsorge zu ergänzen.
- 3.) Die Wertschöpfung verlagert sich von der Güterproduktion auf unternehmensnahe oder direkt verbraucherbezogene Dienstleistungen, Produktion wird wegen günstigerer Investitions-, Arbeitsmarkt und Lohnbedingungen, unternehmensnahe Dienstleistungen wegen niedrigerer Gehältern und einem flexibleren Arbeitsmarkt ins Ausland verlagert. Bei entsprechender Flexibilität entstehen vorübergehend höher wertige Arbeitsplätze im Inland, die das Steueraufkommen verbessern. Verbrauchernahe Dienstleistungen im Inland liegen allerdings häufig im unteren Einkommenssegment (z.B. Friseur, Callcenter, Pflegedienste)
- 4.) Die erhöhten Anforderungen in der Arbeitswelt führen tendenziell zu großen Anpassungsproblemen für die gering Gebildeten. Zwar bieten hochautomatisierte, investitionsintensive Produktionsbetriebe durchaus auch Arbeitsplätze für flexible, nur sektoral ausgebildete oder angelernte Arbeitnehmer in der innerbetrieblichen Logistik und bei der Bedienung von Maschinen. Doch gehören sie in der Regel den unteren Lohngruppen an, können weniger zum Staatshaushalt beitragen und sind immer häufiger auf staatliche Transferleistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts angewiesen.

- 5.) Insgesamt hat die Globalisierung der Wirtschaft zu einer Spreizung der Einkommensverteilung geführt. Einerseits wurden in allen Wirtschaftsbereichen erhebliche Gewinne erzielt, andererseits entstand in den letzten Jahren ein wachsender Niedriglohnssektor, in dem die Beschäftigten häufig zu geringe Einkommen haben, um eigenverantwortlich für ihren Lebensunterhalt zu sorgen. Die Verlagerung von Produktionsstätten in Länder mit einem geringeren Lohnniveau und das Wachsen von kleineren Dienstleistungsunternehmen in Deutschland haben zudem den Einfluss der Gewerkschaften auf die Lohnentwicklung geschwächt.
- 6.) Unterbrochene und prekäre Berufsbiografien führen im Laufe des Erwerbslebens zu sehr unterschiedlicher Beteiligung der einzelnen Bürgerinnen und Bürger am Steuersystem. Immer häufiger sind die Einzelnen abwechselnd oder auch gleichzeitig Steuer- und Beitragszahler, aber auch Netto-Empfänger von Transferleistungen.
- 7.) Die jüngsten Entwicklungen auf dem Finanzmarkt wie bei den öffentlichen Finanzen sowie deren Folgen für die Realwirtschaft verschärfen die aufgezeigten Einflüsse und führen zu schwer einschätzbaren mittel- und langfristigen Folgen für das Steueraufkommen und die Sozialsysteme.

4.2. Finanzbedarfs des Staates und der sozialen Sicherungssysteme

(38) Bevor über das nötige Finanzvolumen und die Struktur eines Einnahmesystems entschieden werden kann, muss darüber entschieden werden, welche Aufgaben in welchem Umfang und in welcher Qualität zu erfüllen sind. Daraus erst ergibt sich der Finanzbedarf der öffentlichen Hand, zu dem nicht nur in Deutschland auf absehbare Zeit erhebliche Summen für den Schuldendienst gehören, so dass die Gestaltungsräume noch enger werden. Umso wichtiger für die Akzeptanz von Steuern ist ein breiter Konsens über die Aufgaben des Staates und ein gemeinsames Staatsverständnis der Bevölkerung.

Konsens besteht in Deutschland über die Aufgaben des Staates im Blick auf innere und äußere Sicherheit und Infrastruktur, das öffentliche Bildungs- und Gesundheitssystem (auch wenn letzteres Umlagefinanziert ist). Andere sind strittig oder verändern sich: Die Förderung von Kultur und Sport wird zunehmend privat finanziert, um die private Altersvorsorge wurde in den letzten Jahren heftig diskutiert, und die steuerliche Sonderstellung von Trägern der freien Jugend- und Wohlfahrtsverbände wird regelmäßig als „Privileg“ auf den Prüfstand gestellt. Angesichts des internationalen Standortwettbewerbs und des demographischen Wandels sind verschiedene gesellschaftliche Kräfte der Auffassung, Gesundheit und Pflege, Wohlfahrt und Kultur könnten in weit stärkerem Maße unternehmerisch geleistet, von der Wirtschaft gefördert oder der finanziellen Eigenvorsorge anvertraut werden und soziales Engagement sollte weit mehr als bisher zivilgesellschaftlich statt durch öffentliche Leistungen erbracht werden. Allerdings darf die Daseinsvorsorge

nicht ganz dem privatwirtschaftlichen Markt ausgeliefert werden. Privatgewerbliche Anbieter müssen auch bei Angeboten im Sozialbereich und im Gesundheitswesen auf Gewinne achten. Dagegen ist der Freien Wohlfahrtspflege deshalb ein bedingter Vorrang eingeräumt worden, weil sie der Gemeinnützigkeit verpflichtet ist, etwaige Gewinne dem Gemeinwohl zur Verfügung stellt und durch gesellschaftliche Kooperation und Aktivierung freiwilligen Engagements zivilgesellschaftliche soziale Netze knüpft und stärkt. Deshalb sollte sie auch weiterhin steuerliche Vorteile in Anspruch nehmen können.

(39) Im Blick auf die öffentlichen Ausgaben gibt es in Deutschland seit jeher die Unterteilung in Gebietskörperschaften, die Steuern, Gebühren und Abgaben erheben und Sozialversicherungen, die Beiträge erheben. Aus allem setzt sich die so genannte Staatsquote zusammen. Der Bund der Steuerzahler errechnet jedes Jahr wieder das Datum im Jahr, bis zu dem man „ausschließlich für den Staat“ gearbeitet habe. Das ist insofern fragwürdig, als die staatlichen Leistungen den Bürgern in der einen oder anderen Form zugute kommen, auch wenn man fragen kann, ob in manchen Bereichen eine private Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen effektiver wäre. Für andere Aufgaben aber ist mehr staatliches Engagement notwendig, wie sich derzeit die Debatte um die Bildungsaufgaben zeigt.

4.3. Zur Systematik der Einnahmen

(40) Neben Steuern und Beiträgen spielen Gebühren eine wesentliche Rolle für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Dabei werden neben der fiskalischen Zielsetzung bei allen Einnahmearten auch weitere Ziele verfolgt und verschiedene Prinzipien zugrunde gelegt.

Steuern werden nach unterschiedlichen Prinzipien erhoben. Während die Einkommensbesteuerung die finanzielle Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen gut bemessen kann, indem sie das Existenzminimum über den Grundfreibetrag freistellt und die persönlichen Verhältnisse berücksichtigt und progressiv besteuert. Dies ist das bei der Mehrwertsteuer und den speziellen Verbrauchsteuern nicht möglich. Der ermäßigte Steuersatz bei der MWSt auf Güter des Grundbedarfs oder niedrige Steuern auf Heizenergie und Kraftstoff können die Bedarfe allenfalls sehr grob abbilden.

Öffentliche Einnahmen können dann nach dem **Äquivalenzprinzip** erhoben werden, wenn eine spezielle öffentliche Gegenleistung einer bestimmten Person direkt nach Art und Höhe zuzurechnen ist. Dies ist bei den meisten Gebühren der Fall (z.B. Straßennutzungsgebühr oder Passgebühr).

Daneben gibt es den Fall der gruppenmäßigen Äquivalenz, bei der eine Gruppe insgesamt als Leistungsempfänger betrachtet wird (z.B. Anliegergebühren). Einnahmen, die nach dem **Leistungsfähigkeitsprinzip** erhoben werden, gehen nicht von einem spezifizierten Gegenwert für die Zahlung aus, sondern legen die finanzielle Leistungsfähigkeit bei der Bemessung der Höhe zugrunde. Als Indikatoren der Leistungsfähigkeit werden i.d.R. Einkommen und Vermögen herangezogen. Allgemein wird bei steigenden Einkommen von einer steigenden Leistungsfähigkeit ausgegangen. Deshalb werden Einkommen, die über einen steuerfreien Grundbetrag hinausgehen bis zu einer Obergrenze mit steigenden Steuersätzen belastet, so dass es in einem bestimmten mittleren Einkommensbereich zu steigenden Durchschnitts- und Grenzsteuersätzen kommt.

Bei **Verbrauchssteuern**, auf die hier nur am Rande eingegangen wird, wird grundsätzlich die finanzielle Leistungsfähigkeit nicht berücksichtigt. Im Zuge einer Lenkungsabsicht wurde mit dem Erneuerbare Energien Gesetz EEG in jüngster Zeit faktisch eine neue ökologische Verbrauchs- und Umsatzsteuer geschaffen. Hierbei handelt es sich um eine Pflichtabgabe, die von den Verbrauchern erhoben wird.

Gebühren werden meist nach dem Äquivalenzprinzip erhoben. Sie sollen möglichst die mit ihrer Erstellung verbundenen Kosten widerspiegeln, um einen Anreiz für eine kostenbewusste Inanspruchnahme zu setzen. Im Gegensatz zur Gebühr gilt bei **Beiträgen** eine Gruppe als Ganzes als (potenzieller) Leistungsempfänger. Der Beitrag wird von jedem Gruppenmitglied erhoben, das die Möglichkeit der Leistungsanspruchnahme hat, d.h. auch bei nur potenzieller Inanspruchnahme.

Eine Besonderheit stellen die **Beiträge zur Sozialversicherung** dar. Die Sozialversicherungsbeiträge zur Kranken-, Arbeitslosen- und Rentenversicherung werden (bis zu einer Bemessungsgrenze) nicht nach der Höhe des individuellen Nutzens erhoben, sondern nach Maßgabe der Höhe des Arbeitsentgelts. Da nur die späteren Leistungen bei Arbeitslosen- und Rentenversicherung entgeltgebunden sind (nicht aber die Leistungen der Krankenversicherung, die weit über entgeltabhängiges Krankengeld hinausgehen), liegt hier eine Mischung zwischen Äquivalenzprinzip, Versicherungsprinzip und Leistungsfähigkeitsprinzip vor, was die Sache äußerst kompliziert und intransparent macht.

Dafür, dass eine Einnahmestruktur in ihrer Art und Höhe insgesamt von den Bürgern akzeptiert wird, ist nicht in erster Linie die absolute Höhe einzelner Abgaben entscheidend, sondern eine Kombination von vier Faktoren:

1. Art ; Umfang und Qualität der vom Staat erbrachten Leistungen
2. die tatsächliche und die subjektive, auch relative Belastung und diesbezügliche Transparenz (Belastungsverteilung)
3. die Akzeptanz der Steuerungswirkung der öffentlichen Finanzen (und dabei die Vermeidung von systemimmanenten Widersprüchen) und erst zuletzt
4. die absolute Höhe der Abgaben

Diese Voraussetzungen sind für die Bürger oft nur eingeschränkt erfüllt – unter anderem, weil vielfach verschiedene Finanzierungssysteme wie etwa Steuern und Beiträge vermischt werden oder weil Steuererhöhungen mit einem bestimmten Finanzbedarf für eine konkrete öffentliche Leistung eingeführt werden, ohne dass es eine rechtliche Bindung für diese Zweckbestimmung gäbe.

(41) Dass den sozialen Sicherungssystemen, insbesondere nach der friedlichen Revolution von 1989, immer mehr versicherungsfremde Leistungen übertragen wurden, führte dazu, dass diese Systeme zunehmend aus allgemeinen Steuermitteln mit finanziert werden (Zuschuss zur Rentenversicherung). Angesichts des abnehmenden Anteils von sozialversicherungspflichtigen Einkommen am Volkseinkommen und einem wachsenden Anteil von Kapitaleinkünften ist es unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten notwendig, eine gesellschaftliche Debatte darüber anzustoßen, ob tatsächlich für einen erheblichen Teil des solidarischen Ausgleichs zwischen Alten und Jungen, zwischen Kranken und Gesunden, zwischen Leistungsfähigen und Bedürftigen zukünftig nur ein abnehmender Anteil der Einkünfte herangezogen werden kann oder ob alle Bürger und Einkommensarten beteiligt werden müssen (vgl. auch: „Soziale Dienste gestalten“ – EKD Text 75).

(42) Seit längerem beteiligt sich der Bund durch steuerfinanzierte Zuschüsse zunehmend an der Finanzierung der Sozialversicherung, insbesondere der Rentenversicherung. Ursprünglich sollten damit die so genannten versicherungsfremden Leistungen (z. B. beitragsfreie Anrechnungszeiten für Kindererziehung) pauschal abgegolten werden. In der Zwischenzeit sind diese Zuschüsse jedoch in einem Maße gestiegen, dass sie ein kaum noch weg zu denkendes Element einer dauerhaften Grundfinanzierung geworden sind.

Finanziert werden sie nicht unerheblich aus den Aufkommen der erhöhten Mineralölsteuer und der neu eingeführten Ökosteuer (ökologische Steuerreform, 1999). Damit sollten zwei Aspekte verbunden werden. Mit der Verteuerung der Energie sollte ein Anreiz für einen geringeren Verbrauch gesetzt werden. Das Primärziel der

Staatszuschüsse war und ist aber eindeutig die Stabilisierung der Beitragssätze, die anderenfalls unter enormen Druck geraten würden (Demographie, Arbeitslosigkeit). Damit soll gleichzeitig der Faktor Arbeit entlastet und ein Beitrag zu mehr Beschäftigung geleistet werden. Dass damit Steuermittel der Finanzierung eines in sich geschlossenen Systems von individuell anzurechnender Leistung und daraus resultierender Gegenleistung dienen, zu dem ein erheblicher Teil der Steuerzahler rechtlich keinen Zugang hat (Beamte, Selbständige) ist problematisch.

(43) Mit Blick auf die Förderung von Ökostrom muss zudem kritisch angemerkt werden, dass durch das Erneuerbare Energien Gesetz, den Produzenten von Ökostrom ein bestimmter Garantiepreis gewährt wird, der von allen Verbrauchern getragen wird. Dies kann allerdings auch als Element einer „ökologischen Steuerreform“ sinnvoll sein, wenn damit gleichzeitig eine steuerliche Entlastung an anderer Stelle einhergeht bzw. genügend Zeit und technische Möglichkeiten zur Anpassung und damit Vermeidung dieser „Öko“-Steuer eingeplant werden. Bei der verstärkten Einführung von „Ökosteuern“ sollte deutlich werden, dass sie keine Strafsteuern sind, sondern durch die damit verbundenen höheren Preise für Energie und sonstigen Ressourcenverbrauch politisch gewollte Anreize zur Verbrauchsminderung schaffen und gleichzeitig eine realistischere Preis- und Kosteninformation für eine Regulierung des Verbrauchs über den Markt bieten. Ähnliche Wirkungen können über Instrumente wie Emissionszertifikate erreicht werden, sofern diese nicht kostenlos abgegeben werden sondern so gestaltet sind, dass sie die tatsächlichen Kosten der Umweltbelastung möglichst gut widerspiegeln. Insgesamt muss eine ökologische Steuerreform nicht notwendigerweise zu einer in der Summe höheren Abgabenbelastung führen. Da sie aber den Verbrauch belastet, müssen die damit verbundenen Verteilungswirkungen berücksichtigt und für einkommensschwache Bürger und Bürgerinnen möglichst kompensiert werden.

(44) Eine Verlagerung der Finanzierung öffentlicher Leistungen von allgemeinen Steuereinnahmen hin zu Gebühren und Beiträgen, wie sie teilweise gefordert wird, würde Bürgerinnen und Bürger stärker zu Kundinnen und Kunden machen und die Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen, sofern die Empfänger bzw. Nutzer überhaupt eine Wahl haben, von der individuellen Kaufkraft und nicht vom Bedarf abhängig machen. Damit sind einer solchen Verlagerung der Finanzierung z.B. bei Bildungs- und Gesundheitsleistungen Grenzen gesetzt. Eine solche Veränderung muss demokratisch legitimiert werden; Beiträge müssen im Bedarfsfall durch Zuschüsse ergänzt werden. Solche folgenreichen Entscheidungen sollten nicht unter dem Druck aktueller Finanzengpässe fallen.

4.4. Steuerliche Gesamtbelastung

(45) Die steuerliche Gesamtbelastung wird ausgedrückt als Anteil des gesamten Steueraufkommens (Bund, Länder, Gemeinden) eines Jahres am Bruttoinlandspro-

dukt (BIP); (gesamtwirtschaftliche Steuerquote). Sie dürfte derzeit bei etwa 22 % liegen und liegt damit im internationalen Vergleich auf jeden Fall im unteren Bereich. Wegen unterschiedlicher statistischer Abgrenzungskriterien kommt es zu Abweichungen zwischen den nationalen, den EU- oder OECD-Statistiken. Allerdings ist ein Vergleich auf EU- oder OECD-Ebene wegen der unterschiedlichen Finanzierung der Sozialleistungen in den einzelnen Ländern schwierig: In einigen Ländern betrachtet es der Staat nicht als seine Aufgabe, ein umfassendes System sozialer Absicherung der Bevölkerung zu gewährleisten, sondern setzt weitgehend auf private Vorsorge. Andere Länder, insbesondere im skandinavischen Raum, stellen umfassende und gut ausgestattete Sozialleistungssysteme bereit und finanzieren diese ganz überwiegend aus dem allgemeinen Steueraufkommen. Dagegen beruht das deutsche System sozialer Absicherung auf dem Beitragsprinzip, wobei die Beiträge je zur Hälfte von den Arbeitnehmern und Arbeitgebern gezahlt werden. Fasst man die Steuer- und Abgabenquote zusammen, dann liegt Deutschland im internationalen Vergleich im mittleren Belastungsbereich.

(46) Die Grenzen der Belastung durch Steuern und Abgaben, der so genannten Staatsquote, können nicht allein und eindeutig ökonomisch bestimmt werden. Sie sind immer dann erreicht, wenn das Ausmaß und die Art der Besteuerung das Verhalten der Steuerzahler so beeinflussen, dass die finanziellen Effekte der Besteuerung in Frage gestellt werden müssen und/oder Wirkungen einsetzen, die ökonomisch wie sozial unerwünscht bis destruktiv sind (Ineffizienz). Insofern ist das Verhalten der Steuerpflichtigen auch ein Indiz für ihre Einstellung zu der Frage, ob die ihnen auferlegten Lasten als gerecht und gerechtfertigt empfunden werden.

5. Einzelfragen der Steuergerechtigkeit

5.1. Besteuerung des Einkommens

(47) Gerechtigkeit bei der Besteuerung setzt eine möglichst vollständige Erfassung des steuerpflichtigen Einkommens voraus. Die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer ist die Summe der privaten Einkünfte aus sieben verschiedenen Einkunftsarten. Im Rahmen der Steuerreformen der letzten zehn Jahre, deren erklärtes Ziel eine steuerliche Entlastung war, wurden der Einstiegs- und der Spitzensteuersatz der Lohn- bzw. Einkommensteuer stufenweise gesenkt. Das führte vor allem zu einer deutlichen Entlastung bei hohen Einkommen.

(48) Eine verfassungsgemäße Besteuerung nach dem Gleichbehandlungsgrundsatz setzt die steuerliche Gleichbehandlung aller sieben im ESt-Gesetz genannten Einkunftsarten (Einkünfte aus unselbständiger Arbeit, aus selbständiger Arbeit, aus Land- und Forstwirtschaft, aus Gewerbebetrieb, aus Vermietung und Verpachtung, aus Kapitalvermögen, Sonstige) und deren vollständige Erfassung voraus.

Faktisch ist aber eine unterschiedliche steuerliche Behandlung der Einkommensarten festzustellen. Dies geschieht einerseits aufgrund unterschiedlicher Erfassungs- und Bewertungsvorschriften, andererseits aber auch, weil sich bestimmte Steuerzahler bzw. Bemessungsgrundlagen leichter der Besteuerung entziehen können oder weil aufgrund von Entlastung bestimmter Einkunftsarten (konkret der Gewinne und Kapitalerträge) andere erwünschte Wirkungen erwartet werden – z.B. dass die Entlastung von Einkommen aus unternehmerischer Tätigkeit zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit und damit Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen führt.

(49) Die Verteilung der Steuerlast auf die Einkommensgruppen der Bevölkerung zeigt aufgrund des Steuertarifs und der Einkommensteuerverteilung ein stark asymmetrisches Bild: Die oberen 5% der Einkommensbezieher leisten 45,7% der Einkommensteuereinnahmen, die oberen 25% bereits 76,3%, und die oberen 50% bringen es auf 93,7%, Demgemäß trägt die untere Hälfte der Bürger nur 6,3% der gesamten Einkommensteuerlast, wobei die unteren ca. 20% überhaupt keine Einkommensteuern zahlen (2006). Freilich muss beachtet werden: Die oberen 5% der Einkommensbezieher verfügen über 46% aller Vermögen, die oberen 10% über mehr als 60%, umgekehrt besitzen die unteren 60% nicht einmal 5% des Gesamtvermögens. (2006)

(50) Ein vieldiskutiertes Problem der Gestaltung der Einkommensteuer ist der steile Anstieg der Besteuerung in der Progressionszone (vom Grundfreibetrag in Höhe von 7.834 bis zur Höhe von 52.151 Euro). Bei steigendem Einkommen wird jeder Einkommenszuwachs mit einem prozentual erheblich höheren Steuersatz belegt.

Dies gilt auch dann, wenn der Einkommensanstieg nur die Inflation ausgleicht, mit- hin eine reale Verbesserung der Einkommenssituation und -position gar nicht ge- geben ist. Dieses Phänomen bezeichnet man auch als kalte Progression. Wirklich stark tangiert von dem steilen Anstieg der Progression ist der Einkommensbereich von 7.834 Euro (Grundfreibetrag) mit dem Steuersatz von 14% bis zu einem Einkom- men von 12.740 Euro mit dem Steuersatz 24%. Betroffen sind etwa 10 % der Steuerpflichtigen, die allerdings nur etwa 0,7% zum Steueraufkommen beitragen.

(51) Die komplizierten Einzelregelungen und Ausnahmen, die überwiegend bei der Ermittlung der Steuerbemessungsgrundlage von Unternehmen und hohen Privat- einkommen zum Tragen kommen, führen ebenfalls zu Ungleichheit in der steuerli- chen Belastung. Die Besteuerung der Einkünfte aus abhängiger Erwerbsarbeit, die im Quellenabzugsverfahren durch die Arbeitgeber durchgeführt wird, lässt dafür wesentlich weniger Raum. (Ausnahmen bilden hier bei Managern übliche „Leis- tungsabhängige Gehaltsbestandteile“, wie beispielsweise Aktien, Aktienoptionen, oder die begünstigte Nutzung von KFZ, Immobilien, Versicherungen und Versor- gungsansprüche usw., die publiziert und versteuert werden müssen).

(52) Mit der **Abgeltungsteuer**, die auf Erträge aus Kapitalvermögen mit einem einheitlichen Satz von 25% erhoben wird, hat sich der Gesetzgeber noch weiter vom Grundsatz der einheitlichen Besteuerung aller Einkunftsarten entfernt. Der Steuersatz der Abgeltungsteuer ist grundsätzlich unabhängig vom persönlichen Einkommensteuersatz des Steuerpflichtigen und wird von den Kreditinstituten direkt an das Finanzamt abgeführt. Positiv gesehen wird die Einfachheit und Effizienz der Abgeltungsteuer. Auch die Einbeziehung von Ausländern in die Steuer- pflicht, mit der zum ersten Mal ein Instrument für eine „internationale“ Besteue- rung geschaffen wurde, ist als Fortschritt zu werten. Unter verteilungspolitischen oder Gerechtigkeitsaspekten ist allerdings kritisch anzumerken, dass durch das Ver- fahren Steuerpflichtige mit hohen Einkommen begünstigt werden, und zwar umso mehr, je höher der Anteil der Kapitalerträge am Gesamteinkommen ist. Dagegen haben Steuerpflichtige mit einem persönlichen Einkommensteuersatz unter 25% zwar ein so genanntes Optionsrecht auf Besteuerung mit dem niedrigeren Ein- kommensteuersatz, den sie allerdings besonders beantragen müssen. Mit der Ein- führung der Abgeltungsteuer wurde außerdem die Bemessungsgrundlage der Be- steuerung erweitert. Zusätzlich zu den bisher schon steuerpflichtigen Erträgen aus Dividenden, Zinsen und so genannten Spekulationsgeschäften wird jetzt jeder rea- lisierte Wertzuwachs des Wertpapiervermögens steuerlich belegt. Realisierte Ge- winne aus Gold-, Kunst- oder Immobilienverkäufen werden dagegen nicht bzw. nach einer Spekulationsfrist nicht versteuert.

(53) Ein wesentliches Element des Einkommensteuertarifes ist das Ehegatten- splitting, über dessen Ausgestaltung und Berechtigung kontrovers debattiert wird.

Unabhängig von der Frage, ob aus der Ehe Kinder hervorgegangen sind, wirkt es sich insbesondere bei Ehegatten mit erheblicher Einkommensdifferenz aus. Am größten ist der relative Splittingeffekt, wenn die Einkünfte des einen Partners am oder unterhalb des unteren Endes der Progressionszone liegen und der andere etwa das Doppelte des Einkommens am oberen Ende der Progression verdient. Dies trifft auf Ehepaare zu, bei denen ein Partner auf Erwerbsarbeit ganz oder teilweise verzichtet (hat), um sich insbesondere Erziehungs- oder Pflegeaufgaben in der Familie zu widmen. Bei höheren Einkommen wird der relative Effekt geringer, es bleibt jedoch derjenige eines zweiten freien Grundbetrags und der zweiten günstigeren Besteuerung in der Progressionszone – zusammen ein maximaler Splittingeffekt von ca. 15.000 Euro.

Das Ehegattensplitting ist ein wichtiges Instrument zur Förderung und Stärkung der Ehe, denn die hälftige Veranschlagung beim Ehegattensplitting macht die wechselseitige Unterstützung zwischen den Partnern deutlich. Gleichwohl darf das Risiko nicht außer acht gelassen werden, das insbesondere Frauen treffen kann, die Familienaufgaben wahrgenommen haben. Ohne ein eigenes Einkommen und damit eigene Sozialversicherungsansprüche erworben zu haben, stehen sie in der Gefahr, nach einer Verwitwung deutlich schlechter gestellt zu sein. Auch im Fall einer Scheidung tragen diejenigen, die wegen der Kindererziehung auf eine eigene Erwerbstätigkeit verzichtet haben und nach der Familienphase keinen Anschluss mehr an den Arbeitsmarkt finden, das höhere Risiko, da das Unterhaltsrecht heute zunächst den Unterhalt der Kinder im Blick hat und damit häufig eine zweite Familie des Partners, in der Kinder leben, besser stellt. Diese Problematik sollte bei einer möglichen Weiterentwicklung der sozialversicherungsrechtlichen Instrumente aufgenommen werden.

Die Einnahmen aus der Einkommensteuer, die der Staat durch das Ehegattensplitting jährlich nicht erzielt, werden auch häufig als ein Element der Familienförderung verstanden. Das Bundesverfassungsgericht hat allerdings bereits in einem Urteil 1998 festgestellt, dass das Ehegattensplitting aufgrund der ungleichen Verteilungswirkungen und der Anknüpfung an die Ehe nicht als Familienförderung zu rechtfertigen ist. Es betrachtet die Ehegatten vielmehr als Erwerbsgemeinschaft und das Ehegattensplitting dementsprechend nicht als Vergünstigung, sondern wegen der Teilhabe beider Ehegatten am Einkommen zutreffend als Ausformung des Leistungsfähigkeitsprinzips. Auch aus diesem Grund müssen ergänzende Instrumentarien gesucht werden, die dem Ziel der Familienförderung dienen. Eine Möglichkeit wäre die Einführung eines einheitlichen Grundfreibetrags für alle Familienmitglieder. Die Steuerfreiheit eines substantiellen Grundfreibetrags pro Jahr und Familienmitglied würde bei mehreren Kindern auch mittlere Einkommen weitgehend einkommensteuerfrei lassen, im übrigen den verbleibenden Einkommensbetrag einer niedrigeren Progression unterwerfen. Von letzterem würden auch

höhere Einkommen profitieren. Daneben ist der weitere Ausbau der Infrastruktur für Erziehung und Bildung eine vorrangige Aufgabe zur Unterstützung von Familien mit Kindern.

5.2. Mehrwertsteuer und spezielle Verbrauchsteuer

(54) Bei der Besteuerung der Einkommensverwendung ist die Allgemeine Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer) die wichtigste, da aufkommensstärkste Steuer. Sie ist in Deutschland die zweitwichtigste Steuerquelle und rangiert nur noch knapp hinter der Einkommensteuer. Umsatzsteuer, auch Mehrwertsteuer genannt, muss jeder Unternehmen auf seine von ihm zu liefernden Waren oder Dienstleistungen erheben, d.h. in den Verkaufspreis einkalkulieren, getrennt ausweisen und diesen beim Verkauf vereinnahmten Betrag an die Finanzbehörden weiterleiten. Der Steuersatz ist im Laufe der Zeit stetig erhöht worden und liegt jetzt bei 19%; für einige Güter des einfachen, täglichen Bedarfs gilt ein ermäßigter Steuersatz von 7%. Damit folgt Deutschland einem internationalen Trend und liegt im Vergleich mit anderen EU-Ländern etwa im Mittelfeld. Allerdings werden in anderen Ländern in mehreren Bereichen Verbrauchsgüter – auch solche, die für Familien relevant sind – und Dienstleistungen, (z.B. Altbausanierungen in Frankreich) mit einem geringeren Mehrwertsteuersatz belegt.

(55) Verteilungspolitisch ist bedeutsam, dass die Besteuerung ausschließlich am konsumierten Gut anknüpft und die wirtschaftliche Situation des einzelnen Konsumenten außer Betracht bleibt. Relativ überproportional belastet sind deshalb Geringverdiener und Familien mit Kindern, die einen besonders hohen Anteil ihres Einkommens in den Konsum fließen lassen müssen. Einen sozialen Ausgleich soll der ermäßigte Steuersatz auf bestimmte Güter des täglichen Bedarfs bieten. Unterschiedliche absolute und relative Gesamtbelastungen aus der Umsatzsteuer ergeben sich durch Unterschiede in der Konsummenge und Konsumstruktur.

(56) Insgesamt kann durch indirekte Steuern die individuelle Leistungsfähigkeit nur in geringem Umfang berücksichtigt werden. Ein Steuersystem, das relativ stark auf diese Steuern zurückgreift, hat daher eher regressive Verteilungswirkungen. Dies ist bei der Beurteilung des gegenwärtigen Trends zu einer Verlagerung eines höheren Anteils des Steueraufkommens von den direkten zu den indirekten Steuern zu berücksichtigen. Wenn – etwa aus Gründen der Steuerharmonisierung innerhalb der EU – Deutschland dem Trend zu einer Ausweitung der indirekten Steuern bei gleichzeitiger Senkung anderer Steuern folgt, müssen die damit verbundenen verteilungspolitischen Nachteile möglicherweise an anderer Stelle wie z.B. im Familienlastenausgleich, bei der Anpassung von Renten oder bei der Festsetzung von Bedarfssätzen für Transferempfänger berücksichtigt werden.

(57) In die Beurteilung der speziellen Verbrauchsteuern ist nicht nur ihre fiskalische Wirkung, sondern auch ihr (beabsichtigter) Einfluss auf das Verbraucherverhalten einzubeziehen. Eine Dämpfung des Verbrauchs etwa zum Jugendschutz oder allgemein zum Gesundheitsschutz ist z.B. bei der Besteuerung von Alkopops oder allgemein der Besteuerung von alkoholischen Getränken oder bei der Tabaksteuer durchaus erwünscht. Ebenso kann eine Senkung des Verbrauchs aus ökologischen Gründen mit einer Erhöhung der Mineralölsteuer abgestrebt werden.

Bei der Tabaksteuer ebenso wie bei der Mineralölsteuer als Ökosteuern steht dem Anreiz zum verminderten Verbrauch aber gleichzeitig das fiskalische Interesse der öffentlichen Hand entgegen. Darunter kann die Glaubwürdigkeit der gesundheitspolitischen und ökologischen Ziele leiden.

5.3. Unternehmensteuern

(58) Die überproportionale Entlastung der Unternehmens- und Vermögenseinkommen geht einher mit einem überproportionalen Wachstum dieser Einkunftsart in den letzten 16 Jahren. Von 1991 bis 2007 stieg das Arbeitnehmerentgelt um gut 39%, die Unternehmens- und Vermögenseinkommen um 86%. Besonders stark ging die Schere seit 2003 auseinander. Bis dahin hatten sich beide Einkunftsarten weitgehend parallel zum Volkseinkommen insgesamt entwickelt. Entsprechend sank auch die Lohnquote von knapp 71% im Jahr 2003 auf 64,7% im Jahr 2007. Auch die bereinigte Lohnquote, die Veränderungen in der Struktur und Anzahl der Erwerbstätigen berücksichtigt, bleibt mit 67,1% noch deutlich darunter. Allerdings ist in der produzierenden Industrie das investierte Kapital relativ zum Arbeitsplatz erheblich gestiegen; entsprechend sind auch die Einkommen aus Kapital im Verhältnis zu den Einkommen aus abhängiger Tätigkeit gestiegen.

(59) Die Gewinne von Personengesellschaften unterliegen (neben der anrechenbaren Gewerbesteuer) der Einkommensteuer der Eigentümer oder Gesellschafter. Der Spitzensteuersatz wurde saldiert in den letzten Jahren von 52 auf heute 42 + 3% gesenkt. Die Gewinne von Kapitalgesellschaften als juristischen Personen unterliegen der Körperschaftsteuer. Auch der KSt Satz für einbehaltene Gewinne wurde stufenweise von 54% auf 40% (1999) – für ausgeschüttete auf 30% – und seit 2008 auf 15% für einbehaltene und ausgeschüttete Gewinne gesenkt. Hinzu kommt die Gewerbesteuer. Die effektive Steuerbelastung (bei durchschnittlichem GewSt-Hebungsatz von 400%) beträgt insgesamt nur noch 29,83%. Auch bei Einzelunternehmen und Personengesellschaften wurde für nicht entnommene Gewinne eine Absenkung auf 28,25% vorgenommen. Mit dieser Tarifabsenkung wurde dem Wettbewerbsdruck aus dem internationalen Kapitalmarkt auf die Steuersysteme entsprochen. Der nationale Gesetzgeber sieht sich offenbar nur noch beschränkt in der Lage, die heimische Besteuerungsgrundlage mit Abgaben zu belegen, da in den letzten Jahren ein virulenter Steuerwettbewerb um Kapital entstanden ist.

Diese Steuersatzsenkungen haben zu einer Entlastung der Unternehmen geführt und sollen die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland stärken. Dafür hat der Gesetzgeber Steuermindereinnahmen zugunsten von nicht im Inland veranschlagten Steuerpflichtigen in Kauf genommen. Steuerexperten gehen von Steuerausfällen in Höhe von 10 Mrd. Euro aus. Daneben wird eine systematische Benachteiligung von mittelständischen Eigentümergeführten Unternehmen gegenüber transnationalen Aktiengesellschaften, von Eigenkapitalfinanzierung gegenüber Fremdfinanzierung, und eine im Endeffekt durch das Steuersystem bedingte Förderung des Arbeitsplatzexports ins Ausland kritisiert.

(60) Ob durch die Unternehmensteuerreform die seit Jahren festgestellte Differenz zwischen den im internationalen Vergleich höheren Nominalsteuersätzen und der gleichzeitig unterdurchschnittlichen tatsächlich erbrachten Steuerleistung und der Verlagerung von Gewinnen ins Ausland entgegengewirkt werden kann, ist umstritten. Die Absicht des Gesetzgebers, der legalen Steuervermeidung durch transnationale Unternehmen wirksam entgegenzutreten, setzt eine höhere Transparenz auf den Kapitalmärkten, erweiterte internationale Melde- und Auskunftspflichten und nicht zuletzt eine entsprechende personelle und technische Ausstattung der Finanzbehörden voraus. Die auch als Reaktion auf die Finanzkrise neue bzw. verstärkte Initiative sowohl der deutschen als auch der französischen und anderer Regierungen zu einer wirksameren Bekämpfung von Steuerhinterziehung zu kommen, sollten konsequent umgesetzt werden. Gleichzeitig sollten die Verhandlungen um eine internationale Harmonisierung der Steuer- und Abgabensysteme, mittelfristig zumindest auf europäischer Ebene, fortgesetzt werden.

5.4. Vermögensteuer

(61) In Deutschland wurde die VSt aufgrund eines Urteils des BVerfG aus 1995 seit 1997 ausgesetzt. Das Bundesverfassungsgericht hatte festgestellt, dass sie aufgrund der unterschiedlichen steuerlichen Behandlung von Geldvermögen einerseits und Immobilienvermögen andererseits grundgesetzwidrig sei.

Da hohe Vermögen ein Indiz individueller Leistungsfähigkeit darstellen und die Verteilung der Vermögen noch ungleicher ist als die der Einkommen, wird sowohl unter verteilungspolitischen als auch unter fiskalischen Gesichtspunkten immer wieder die Einführung einer verfassungsgemäßen Vermögensteuer gefordert. Vermögen an sich – z.B. in Immobilien oder Kunstgegenständen – bedeuten aber nicht Leistungsfähigkeit. Erst im Fall einer Veräußerung beziehungsweise Realisierung des Vermögens entstehen Einkünfte, die bisher – mit Ausnahme von Wertpapieren (neue Abgeltungsteuer) und Anteilen an Personengesellschaften – einer Steuerpflicht nicht unterliegen. Da es sich bei der Vermögensteuer um eine Ländersteuer handelt, gab es auch bereits diesbezügliche Bundesratsinitiativen, die aber bisher nicht erfolgreich waren.

(62) Die gemeinsame Bundesratsinitiative von Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen von Ende November 2002 ging von einem erwarteten bundesweiten Einnahmenvolumen von 8 Milliarden Euro aus. Nach den Vorstellungen der beiden Bundesländer sollten alle natürlichen Personen und Körperschaften einer Besteuerung in Höhe von 1% unterworfen werden, wobei erhebliche Freibeträge vorgesehen waren: 300.000 Euro für Alleinstehende, 300.000 Euro zusätzlich für den Ehepartner und für jedes Kind nochmals 200.000 Euro. Steuerpflichtigen über 60 Jahren und Schwerbehinderten sollte zusätzlich ein Freibetrag in Höhe von 100.000 Euro zugestanden werden, und für Betriebsvermögen war ein sachlicher Freibetrag von 2,5 Millionen Euro geplant. Die Einnahmen aus der Vermögensteuer sollten von den Ländern vollständig reinvestiert werden und der Finanzierung von zusätzlichen Bildungsausgaben dienen sowie im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs die kommunale Finanzausstattung verbessern.

(63) Als aufwändig und problematisch wird immer wieder die Erhebung der Bemessungsgrundlage und die Durchsetzbarkeit der Vermögensteuer betrachtet. Der so genannte Halbteilungsgrundsatz, der häufig als Argument gegen die Erhebung einer VSt genannt wird, ist kein Hinderungsgrund. Weder kommt ihm nach Meinung des Bundesverfassungsgerichts eine verfahrensrechtliche Bindungswirkung zu, noch war er jemals ein ausschlaggebender Grund für die Aussetzung der VSt. Schließlich muss auf aktuelle Studien hingewiesen werden, die belegen, dass die Ungleichheit der Vermögensverteilung sich in den letzten Jahren in Deutschland noch einmal erheblich verschärft hat.

5.5. Erbschaftsteuer (private und Betriebsvermögen)

(64) Am 31. Januar 2007 gab es ein vergleichbares Urteil zur Erbschaftsteuer. Auch hier wurde vom Gesetzgeber verlangt, für alle verschenkten oder ererbten Gegenstände gleichermaßen realitätsnahe Bewertungen zugrunde zu legen. Anders als bei der VSt hat allerdings das Gericht nicht den sofortigen Wegfall der Norm beschlossen, sondern vom Gesetzgeber innerhalb von zwei Jahren eine verfassungskonforme Neuregelung gefordert.

Die Erbschaftsteuerreform war Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen. Insbesondere die existenzbedrohende Wirkung einer Besteuerung von kleinen und mittelständischen Betrieben im Erbfall wurde immer wieder beschworen. Allerdings sieht die neue Erbschaftsteuer für kleine und mittlere Betriebe erhebliche Freibeträge und eine gestreckte Steuerbefreiung für vererbte Betriebe von der Erbschaftsteuer vor, wenn diese sieben oder zehn Jahre unter Beibehaltung eines wesentlichen Teils der Beschäftigung (gemessen an der Lohnsumme) weitergeführt werden. Hier geht es um einen Interessenkonflikt zwischen der Erhaltung von Arbeitsplätzen und volkswirtschaftlicher Leistungsfähigkeit auf der einen Seite und der Erhaltung von betriebswirtschaftlichen Entscheidungs- und Handlungsspiel-

räumen, für die sieben oder sogar zehn Jahre tatsächlich eine schwer überschaubare und zu kalkulierende Zeit darstellen können, auf der anderen Seite. Vermögenszugänge auch in Form von Erbschaften stellen allerdings einen wesentlichen Indikator finanzieller Leistungsfähigkeit dar und werden damit nach verbreteter Auffassung, als Steuertatbestand herangezogen, zumal sie ohne eigene Leistung den Erben zufallen.

Die Besteuerung von so genanntem „leistungslosen“ Einkommen erscheint grundsätzlich als gerecht. Für eine breite Akzeptanz der Erbschaftsteuer müsste wohl auch deutlicher vermittelt werden, dass die geplante Erbschaftsteuer die kleinen Erbschaften innerhalb der engeren Familie steuerfrei belässt. Derzeit gibt es allerdings Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit auch der reformierten Erbschaftsteuerreform, so dass mit einer Novellierung zu rechnen ist.

5.6. Steuerflucht

(65) Die lange Zeit vielfach als zu gering empfundenen Maßnahmen bei der Durchsetzung der geltenden Steuergesetze, sowie eine bei weitem nicht ausreichende Bekämpfung von Steuerflucht und Steuervermeidung auch unter Gerechtigkeitsaspekten waren immer wieder ein Ansatz für heftige Kritik. Diese Maßnahmen sind nicht nur deshalb von Bedeutung, weil sie eine wesentliche Voraussetzung für die finanzielle Handlungsfähigkeit des Staates sind, sondern vor allem auch, weil ein als ungerecht empfundenes Steuersystem die Akzeptanz und das Vertrauen in den demokratischen Rechtsstaat insgesamt gefährdet. Die Einnahmeausfälle, die dem Staat durch Steuerhinterziehung entstehen, lassen es auch unter ökonomischen Gesichtspunkten effizienter erscheinen, konsequent mehr technische und personelle Ressourcen zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung einzusetzen, wie dies auch für die Aufdeckung von Sozialmissbrauch geschieht.

6. Zukunftsfragen und Orientierung

6.1. Subventionen, Investitionen und Staatsverschuldung

(66) Die Frage, für welche Aufgaben Steuern erhoben werden, die Struktur bzw. das Design des jeweiligen Steuersystems und die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger, Steuern zu zahlen, hängen letztlich vom Staatsverständnis ab, das wesentlich durch die jeweilige Geschichte und Kultur geprägt wird. Der globale Wettbewerb der Wirtschaft, in dem die einzelnen Staaten zu Standorten werden, lenkt den Blick nicht nur auf die historische Entwicklung der Staaten, sondern auch auf den Standort-Vergleich. Dabei spielen Steuern und Sozialabgaben eine große Rolle – und zwar sowohl für Unternehmen, als auch für die Wohlhabenden, die auf eine möglichst gewinnträchtige Anlage ihrer Vermögen achten. Aus diesem Grunde wird einerseits stärker als früher auf die Besteuerung von Immobilien und deren Einbeziehung in die Sozialabgaben gesetzt, andererseits werden staatsübergreifende Steuern und Abgaben auf Kapitalgewinne wie z.B. die Tobinsteuer diskutiert. Das Problem bei solchen Vorschlägen ist allerdings, dass ihr Erfolg davon abhängig ist, dass eine große Zahl einflussreicher Staaten bereit ist, eine solche neue Steuer einzuführen, damit Umgehungsstrategien begrenzt werden können.

(67) Im Zusammenhang mit der Frage einer einfachen, gerechten und effizienten Besteuerung wird regelmäßig auch das Thema „Subventionen“ aufgerufen. In Form von Steuervergünstigungen und direkten Zahlungen werden sie zum Beispiel für schwächelnde Wirtschaftszweige (Bergbau), zurückgebliebenen Regionen, zur Stützung der Konkurrenzfähigkeit bestimmter Betriebe oder als Ansiedlungsanreiz im Rahmen des Standortwettbewerbs der Länder und Kommunen gewährt.

Subventionen sind – jedenfalls auf mittlere Sicht – mit einer erhöhten Steuerbelastung verbunden, insbesondere dann, wenn sie der Erhaltung veralteter Strukturen dienen. Zugleich dienen sie jedoch häufig vorübergehend der Erhaltung von Arbeitsplätzen und einer lebenswerten Infrastruktur in erodierenden industriellen Kerngebieten. Gleichwohl ist darauf zu achten, dass mindestens in gleichem Maße in die Entwicklung und Durchsetzung von Zukunftstechnologien investiert wird.

(68) Zur Finanzierung von Aufgaben, die er durch die ihm zufließenden „ordentlichen“ Einnahmen (Steuern, sonstige Abgaben) sonst in der jeweiligen Haushaltsperiode nicht erledigen könnte, verschafft sich der Staat die nötigen Mittel auf dem Wege der Verschuldung. Ist die Verschuldung an Zukunftsinvestitionen gebunden oder nur eine vorübergehende Erscheinung, die durch eine Periode fiskalischer Überschüsse mit Schuldentilgung abgelöst wird, so ist sie unproblematisch. Kurzfristige und ungeplante Verschuldung kann sogar nützlich sein, nämlich dann, wenn schuldenfinanzierte staatliche Aktivitäten in einer Rezessionsphase zur Stützung der Gesamtnachfrage führen und damit zur Stabilisierung der Wirtschaft bei-

tragen (fiscal policy). Es wird zudem die Auffassung vertreten, dass auch eine länger anhaltende Staatsverschuldung unproblematisch ist, wenn dadurch das Wirtschaftswachstum beschleunigt wird, wenn sozusagen im Vorgriff wichtige Zukunftsinvestitionen in Infrastruktur und Bildung vorgenommen werden und der Schuldendienst aus einem wachsenden Haushalt heraus ohne Probleme bewältigt werden kann

(69) Derzeit schlägt der Schuldendienst im Bundeshaushalt als zweitgrößter Ausgabenposten nach dem Etat für Arbeit und Soziales zu Buche. Schulden werden durch neue Schulden getilgt, da der Staat (Bund, Länder und Gemeinden) trotz hoher Gesamtbelastung notorisch unterfinanziert ist. Würden die öffentlichen Haushalte – wie es in der derzeitigen Krisensituation nötig ist – darüber hinaus regelmäßig über eine neue – in der Regel steigende – Nettokreditaufnahme ausgeglichen, so entstünde ein „Schneeballeffekt“, der die Zinszahlungen progressiv ansteigen ließe. Als Folge müsste ein ständig wachsender Anteil des Haushalts für die Bedienung der aufgelaufenen Zinsen bereitgestellt werden, der für die eigentlichen Staatsaufgaben nicht mehr verfügbar wäre. Um zu vermeiden, dass der Staat in die Schuldenfalle gerät, wurde im europäischen, aber auch im nationalen Rahmen eine gesetzliche Schuldenbegrenzung beschlossen. Eine öffentliche Überschuldung kann besonders auf der kommunalen Ebene, wo die Verschuldungsgrenzen deutlicher markiert sind als beim Bund, für den Bürger zu schmerzhaften Einschnitten bei den öffentlichen Leistungen (Schulen, Kindergärten, Straßen, Umweltschutz) und damit auch für die Gesellschaft zu erhöhten sozialen, ökonomischen und ökologischen Kosten führen.

(70) Die – nach einem Abbau Mitte der 80er Jahre – seit der Wiedervereinigung wieder gestiegene Staatsverschuldung stellt vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung und der damit verbundenen sozialen Aufgaben eine große Herausforderung dar. Das rückt die aktuelle Steuersenkungsdebatte in ein problematisches Licht. Neben den Fragen der Generationengerechtigkeit sind dabei auch Fragen der Verteilungsgerechtigkeit zu stellen. Denn denjenigen, deren Einkommen langfristige Ersparnisbildung und einen Vermögensaufbau ermöglichen, bieten Staatsanleihen, d.h. Staatsverschuldung eine sichere und ertragsstabile Kapitalanlage – eine Möglichkeit, die den unteren Einkommensschichten oder den meisten kinderreichen Familien nicht offensteht. Sollte es dazu kommen, dass der Staat einen Abbau der aufgelaufenen Staatsschuld (ca. 1.500 Mrd. Euro) ins Auge fasst, so müsste das Wechselspiel Schuldentilgung/Kreditaufnahme ein Ende haben und einem steuerfinanzierten Schuldenabbau weichen. Dies kann ceteris paribus über ein wachsendes Steueraufkommen erfolgen. Je nach dessen Ausgestaltung können die Verteilungswirkungen unterschiedlich sein. Sollten dabei aber beispielsweise die Umsatz- und Verbrauchsteuern erhöht werden, spricht vieles dafür, dass die Masse

der Steuerzahler, also auch die ärmeren Schichten, jene Mittel aufbringen muss, die in die Taschen der – eher besser gestellten – Tilgungsgläubiger fließen.

6.2. Historische Weichenstellungen in der Steuer- und Finanzpolitik

(71) Grundsätzlich sollte die Steuer- und Finanzpolitik in einem bestehenden System einen Kurs der Stetigkeit verfolgen und notwendige Änderungen behutsam vornehmen. Hektisches und kurzatmiges Hantieren an vielen Ecken ohne Berücksichtigung der Auswirkungen im Gesamtzusammenhang verunsichert die am Wirtschaftsleben Beteiligten und beeinträchtigt ihre Planungssicherheit. Diese aber ist eine der wichtigsten Voraussetzungen für das gute Funktionieren einer Marktwirtschaft.

Es gibt jedoch Ausnahmesituationen, nicht selten ausgelöst durch externe und unerwartet heftige Ereignisse, in denen rasches und bis dahin unübliches Reagieren des Staates gefordert ist. Deutschland musste sich in den letzten Jahrzehnten mehrfach einer solchen Herausforderung stellen.

(72) So kam es Mitte der sechziger Jahre, nach einer langen Periode dynamischen Wirtschaftswachstums und anhaltender Vollbeschäftigung, zur ersten ernsthaften Rezession der Nachkriegszeit. Dieses Ereignis traf Politik und Wirtschaft völlig unvorbereitet, war man doch zu der Überzeugung gelangt, dass Deutschland mit seiner spezifischen ordnungspolitischen Ausrichtung eine wirksame Absicherung gegen das Auf und Ab von Konjunkturen und Krisen geschaffen habe und man es allenfalls mit einer harmlosen „Wachstumsdelle“ zu tun haben würde. Konjunkturschwäche und steigende Arbeitslosigkeit führten zu einer deutlichen Umorientierung der Wirtschafts- und Finanzpolitik. Mit dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (1967) verschaffte sich der Staat Instrumente gezielter Interventionen zur Beeinflussung der Wirtschaftsabläufe (Globalsteuerung). Eine bedeutende Rolle spielte dabei die antizyklische Haushaltspolitik (kreditfinanzierte Stützung der Nachfrage im Konjunkturabschwung, Schuldentilgung aus Haushaltsüberschüssen bei Hochkonjunktur).

Mit der Ölkrise im Herbst 1973 begann eine lang anhaltende Periode der Unterbeschäftigung, zyklisch steigender Arbeitslosenzahlen und sich verfestigender Langzeitarbeitslosigkeit. Die Politik versuchte mit immer neuen, in der Regel kreditfinanzierten Konjunktur- und Beschäftigungsprogrammen den Abwärtstrend zu stoppen, doch der Erfolg blieb aus.

(73) Mit der Wiedervereinigung und den damit verbundenen Handlungszwängen wurden die öffentlichen Haushalte in bis dahin nicht gekanntem Maße belastet. Zudem gerieten die sozialen Sicherungssysteme in den alten Bundesländern durch

enorme Transferleistungen in die neuen Bundesländer unter erheblichen Druck. Dies auch deswegen, weil der Staat die Etablierung und Anfinanzierung der sozialen Sicherung dort nicht als gesamtgesellschaftliche Aufgabe betrachtete, sondern diese den lohn- und beitragsfinanzierten Trägern der sozialen Sicherung zuwies. Damit übernahmen die Arbeitnehmer einen hohen Anteil der Wiedervereinigungslasten. Zugleich stiegen die steuerfinanzierten Zuschüsse zu den Systemen enorm. Dagegen gewährte der Staat Personen und Unternehmern, die sich wirtschaftlich in den neuen Bundesländern engagierten, hohe Subventionen in Form von Steuervergünstigungen und Direktbeihilfen.

(74) Die aktuelle Finanzmarktkrise stellt Deutschland mit Blick auf geordnete Staatsfinanzen vor eine weitere Herausforderung. In einer Zeit, in der die Regierung ernsthaft und mit Aussicht auf Erfolg die Rückführung der Staatsverschuldung in Angriff genommen hatte, sieht sich der Staat nunmehr gezwungen, ein Mittelvolumen bisher unvorstellbarer Größe zur Stützung des vom Kollaps bedrohten Bankensystems zur Verfügung zu stellen. Da Steuermittel für unvorhersehbare ad-hoc-Interventionen dieser Art nicht vorhanden sein können, gibt es keinen anderen Weg, als die notwendigen Finanzhilfen im Wege der Verschuldung unmittelbar zu mobilisieren und/oder umfängliche Ausfallbürgschaften einzugehen, die die Märkte beruhigen sollen, um auf diese Weise den elementar wichtigen Liquiditätsfluss zwischen den Banken zu befördern. Diese Bürgschaften werden allerdings nicht unmittelbar fiskalisch wirksam. Im Erfolgsfall fallen keine Kosten an. Dies trifft jedoch für zwei Konjunkturprogramme, die über Kredite finanziert werden müssen, nicht zu. Gleichwohl lohnt sich die Investition, wenn dadurch der Wachstumseinbruch entsprechend niedriger ausfällt als es ohne die Konjunkturprogramme der Fall gewesen wäre.

(75) Diese neue und erhebliche Schuldenbelastung ist – wie die vorangegangenen – eine Hypothek für die kommenden Generationen – insbesondere, falls es nicht gelingt, durch die aktuelle Verschuldung eine noch tiefer gehende Krise zu vermeiden. Nicht zu bestreiten ist zwar, dass es die skizzierten Ausnahmesituationen waren, welche eine Politik des Schuldenmachens der öffentlichen Hand zunächst einläuteten. Gleichwohl wuchs die Staatsverschuldung im Laufe der Zeit trotz zwischenzeitlicher Schuldenabbau- und Sparprogramme in immer neuen Größenordnungen an. Die jetzt erreichte Höhe der Staatsverschuldung als etwas Schicksalhaftes und damit unvermeidbar darzustellen, kann jedoch nicht überzeugen. Die erfolgreiche Reduzierung der Staatsverschuldung (bei gleichzeitig sinkenden Steuern) in den 80er Jahren, die freilich nicht durch Einsparungen, sondern durch Wachstum realisiert wurde, hat gezeigt, dass eine „Schuldenbremse“ möglich ist.

Wenn Parteien jetzt an dem Gedanken einer Steuerreform festhalten, so kann sich diese eigentlich nur auf strukturelle Elemente beziehen, wobei die Frage einer

Vereinfachung des Steuerrechts, die Akzeptanzproblematik der Steuerpflichtigen (Gerechtigkeitsempfinden) und der Abbau überholter Subventionen zugunsten neuer Aufgabenschwerpunkte (z.B. Familienförderung, Bildung) im Vordergrund stehen könnten. Eine steuerliche Gesamtentlastung ist dagegen kaum darstellbar. Das Ergebnis einer solchen Überarbeitung der Binnenstruktur des Steuersystems könnte ein deutlich höheres Maß an Effizienz der Besteuerung und der Finanzpolitik sein. Insoweit ist die aktuelle Krise auch als Chance für eine bessere Zukunft zu begreifen und zu nutzen.

6.3. Ökologische Verpflichtung und globale Verflechtung

(76) Im Zuge der Globalisierung wächst die Einsicht, dass bestimmte Aufgaben nicht bzw. nicht mehr auf nationalstaatlicher Ebene allein gelöst werden können, sondern nur im Rahmen internationaler bzw. globaler Zusammenarbeit. Eine globale Wirtschaft erfordert auch bei der Gestaltung der Besteuerung internationale Kooperation und gemeinsames Handeln. Dafür müssen Institutionen und Instrumente entwickelt werden. Innerhalb der EU muss Deutschland sich mit mehr Nachdruck für eine Harmonisierung der Steuersätze einsetzen und Aktionen wie die „OECD Initiative gegen schädlichen Steuerwettbewerb“ stärken, um Steuerdumping zu verhindern. In internationalen Vereinbarungen muss ein Kontrollmitteilungssystem eingeführt werden, das Banken und andere Kapitalanlagegesellschaften dazu verpflichtet, regelmäßig Kontrollmitteilungen an die Heimatfinanzämter der Anleger zu schicken.

(77) Zur Finanzierung globaler öffentlicher Güter sind internationale Steuern zu erheben. Diese können im Rahmen eines Konzepts der ökologischen Besteuerung am Verbrauch natürlicher Ressourcen ansetzen oder in Form einer Finanztransaktionsteuer auf Wertpapier- und Devisentransaktionen (aus Erstemissionen) erhoben werden. Letztere hätte gleichzeitig einen stabilisierenden Effekt für die internationalen Kapitalmärkte und damit für die globale Wirtschaft insgesamt. Auf nationaler Ebene würde die Bekämpfung von Steuerdumping und schädlichem Steuerwettbewerb die Finanzierung öffentlicher Aufgaben und die Handlungsfähigkeit der nationalen Regierungen stützen.

(78) Darüber hinaus spricht viel für ein Umsteuern zu einer stärker an ökologischen Zielen ausgerichteten Steuerpolitik. In ein entsprechendes Konzept müssten dann aber möglicherweise weitere spezielle Verbrauchsteuern wie z.B. eine Flugbenzin- oder Flugticketabgabe und die unter dem Aspekt des Klimaschutzes eingeführte Reform der Kfz-Steuer, die nicht allein auf den Hubraum als Bemessungsgrundlage, sondern auf den Schadstoffausstoß abstellt, einbezogen werden. Die Problematik steckt auch hier in der praktikablen und befriedigenden Umsetzung.

Außerdem müssten Ausnahmen für Großverbraucher kritisch geprüft werden, um durch eine Stärkung des Äquivalenz- bzw. Verursacherprinzips entsprechende Anreize für Anbieter und Verbraucher zu setzen. Dem müssen dann entsprechende Entlastungen bei Steuern und Abgaben an anderer Stelle gegenüberstehen.

7. Fazit

(79) Die wieder wachsende Staatsverschuldung und das weit verbreitete Unbehagen am gegenwärtigen Steuersystem und die zunehmende Spreizung der Gesellschaft in Wohlhabende und Arme veranlassen die Evangelische Kirche in Deutschland, sich zur Frage einer gerechteren Besteuerung zu äußern. Sie lässt sich in ihren sozialethischen Überlegungen von den in ihrer Sicht wichtigen Aufgaben leiten, die der Staat und die Sozialsysteme zu leisten haben. Die EKD erinnert an ihre früheren Äußerungen zur Bekämpfung von Armut, zum Schutz der Umwelt und zu einem gerechterem internationalen Ausgleich. Weil der Staat für Recht und Frieden zu sorgen hat, benötigt er die finanziellen Mittel, die durch Steuern, Beiträge und Abgaben erhoben werden. Nur wenn er sich auch bei der Erhebung von Steuern als sozialer Rechtsstaat erweist, darf er mit der Loyalität und der Akzeptanz seiner Bürgerinnen und Bürger rechnen.

(80) Deshalb hebt die EKD zusammenfassend folgende Gesichtspunkte für die Erhebung und Verwendung von Steuern und Abgaben hervor:

1. In den nächsten Jahren werden Steuern und Abgaben von wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen bestimmt sein, die sich heute schon deutlich darstellen. Dazu gehören z. B. die Auswirkungen der Globalisierung, die notwendige Fokussierung auf ressourcenarmes Wachstum und wirksamen Klimaschutz, die demografische Entwicklung, der dienstleistungsorientierte Strukturwandel, die Informatisierung der Arbeit und die Heterogenisierung der Lebensstile.
2. Deutschland liegt im europäischen Vergleich der Erhebung von Steuern und Sozialbeiträgen auf einem mittleren Platz. Nicht zuletzt auf dem Hintergrund der Kosten der gegenwärtigen Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise wird in den nächsten Jahren keine Verminderung des Steueraufkommens zu verantworten sein. Anzustreben sind allerdings Verlagerungen innerhalb des Systems, um mehr Gerechtigkeit zu gewährleisten.
3. Transparenz von Einnahmen und Ausgaben im Steuersystem wie bei den Beiträgen und Gebühren sind für die Akzeptanz des Steuersystems wichtig. Um die Solidarsysteme angesichts der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen zu stärken, müssen sie so gestaltet werden, dass alle Bürgerinnen und Bürger gemäß ihrer Leistungsfähigkeit mit ihren unterschiedlichen Einkommensarten ihren Beitrag leisten.
4. Steuererhebung und Staatsausgaben in Bund und Ländern sind präziser abzugrenzen. Finanzausgleich und Mischfinanzierung dürfen nicht weitere unklare Zuständigkeiten schaffen. Zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland ist freilich weiter von einem Finanzausgleich zwischen dem Bund und den Bundesländern auszugehen.

5. Die eigenständige gegenseitige Fürsorge in Ehen und Familien muss weiter gestärkt werden. Das Ehegattensplitting bedarf dringend einer Ergänzung durch Maßnahmen der Familienförderung. Denkbar wäre zum Beispiel ein Grundfreibetrag für alle Mitglieder einer Familie. Daneben bedarf es einer entschiedenen Förderung der Institutionen, die Familien bei der Erziehung und Bildung von Kindern unterstützen und stärken.
6. Im Blick auf die Chancen der kommenden Generationen, die Erhaltung der natürlichen Ressourcen wie die Förderung von Bildung und Engagement muss grundsätzlich in Richtung auf mehr Nachhaltigkeit umgesteuert werden.
7. Steuermoral gehört zu den bürgerlichen Tugenden. Das muss insbesondere für die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Eliten gelten, die über hohe Vermögen verfügen und damit Vorbilder für andere sein können. In der Steuermoral drückt sich das Verhältnis zum eigenen Staat und die Akzeptanz der gesellschaftlichen Ordnung aus. Wer die gegebenen Systeme in der Bundesrepublik nicht für gerecht oder gerechtfertigt hält, darf nicht durch Steuerhinterziehung klammheimlich aussteigen, sondern muss sie demokratisch verändern.

Kammer für soziale Ordnung

Mitglieder

Prof. Dr. Gert G. *Wagner*, Berlin (Vorsitzender)
Prof. Dr. Reinhard *Turre*, Leipzig (stellv. Vorsitzender)
Prof. Dr. Heinrich *Bedford-Strohm*, Bamberg
Cornelia *Behm*, MdB, Kleinmachnow
Bundesministerin a.D. Dr. Christine *Bergmann*, Berlin
Richterin am Sozialgericht Dr. Antje *David*, Pfinztal
Prof. Dr. Diether *Döring*, Frankfurt am Main
Hauptgeschäftsführer Horst *Eggers*, Bayreuth
Dr. Ursula *Engelen-Kefer*, Berlin
Dr. Reinhard *Göhner*, Berlin
Kerstin *Griese*, MdB, Ratingen
Prof. Dr. Helga *Hackenberg*, Berlin
Prof. Dr. Traugott *Jähnichen*, Bochum
Prof. Dr. Jörg *Knoblauch*, Giengen
Ministerialdirigent a.D. Dr. Ernst *Kreuzaler*, Bonn
Dr. Rudolf *Lachenmann*, Wertheim
Prof. Dr. Doris *Neuberger*, Rostock
Dr. Wolfram *Stierle*, Berlin
Thomas *Voigt*, Hamburg

Ständige Gäste

Dr. Clemens *Dirscherl*, Waldenburg-Hohebuch
Oberkirchenrat David *Gill*, Berlin
Uwe *Schwarzer*, Berlin
Prof. Dr. Gerhard *Wegner*, Hannover

Geschäftsführung

Oberkirchenrätin Cornelia *Coenen-Marx*, Hannover

In der Reihe »EKD-TEXTE« sind bisher erschienen:

Aus Platzgründen ist es nicht mehr möglich alle Titel der Reihe EKD-Texte hier aufzuführen. Die nicht mehr genannten Titel können in der Gesamtliste im Internet unter: http://www.ekd.de/download/070712_ekd_texte.pdf eingesehen werden.

- Nr. 47 **Die Meissener Erklärung**
- Nr. 48 **Schritte auf dem Weg des Friedens**
Orientierungspunkte für Friedensethik und Friedenspolitik
- Nr. 49 **Wie viele Menschen trägt die Erde?**
Ethische Überlegungen zum Wachstum der Weltbevölkerung
- Nr. 50 **Ehe und Familie 1994**
Ein Wort des Rates der EKD aus Anlass des Internationalen Jahres der Familie 1994
- Nr. 51 **Asylsuchende und Flüchtlinge**
Zur Praxis des Asylverfahrens und des Schutzes vor Abschiebung
- Nr. 52 **»Gefährdetes Klima – Unsere Verantwortung für Gottes Schöpfung«**
- Nr. 53 **Vom Gebrauch der Bekenntnisse**
Zur Frage der Auslegung von Bekenntnissen der Kirche
- Nr. 54 **Gemeinsame Initiative – Arbeit für alle!**
Eine Studie der Kammer der EKD für soziale Ordnung
- Nr. 55 **Asylsuchende und Flüchtlinge**
Zweiter Bericht zur Praxis des Asylverfahrens und des Schutzes vor Abschiebung
- Nr. 56 **Zur Situation und Befindlichkeit von Frauen in den östlichen Landeskirchen**
Bericht des Frauenreferates der EKD 1995
- Nr. 57 **Mit Spannungen leben**
Eine Orientierungshilfe des Rates der EKD zum Thema „Homosexualität und Kirche“
- Nr. 58 **Der evangelische Diakonat als geordnetes Amt der Kirche**
Ein Beitrag der Kammer für Theologie der Evangelischen Kirche in Deutschland
- Nr. 59 **Zur ökumenischen Zusammenarbeit mit Gemeinden fremder Sprache oder Herkunft**
- Nr. 60 **Versöhnung zwischen Tschechen und Deutschen**
- Nr. 61 **Gewissensentscheidung und Rechtsordnung**
Eine Thesenreihe der Kammer für Öffentliche Verantwortung der EKD
- Nr. 62 **Die evangelischen Kommunitäten**
Bericht des Beauftragten des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland für den Kontakt zu den evangelischen Kommunitäten
- Nr. 63 **Christentum und politische Kultur**
Über das Verhältnis des demokratischen Rechtsstaates zum Christentum
- Nr. 64 **Gestaltung und Kritik**
Zum Verhältnis von Protestantismus und Kultur im neuen Jahrhundert
- Nr. 65 **Genitalverstümmelung von Mädchen und Frauen**
Eine kirchliche Stellungnahme.
- Nr. 66 **Taufe und Kirchaustritt**
Theologische Erwägungen der Kammer für Theologie zum Dienst der evangelischen Kirche an den aus ihr Ausgetretenen
- Nr. 67 **Ernährungssicherung und Nachhaltige Entwicklung**
Eine Studie der Kammer der EKD für Entwicklung und Umwelt
- Nr. 68 **Das Evangelium unter die Leute bringen**
Zum missionarischen Dienst der Kirche in unserem Land
- Nr. 69 **Kirchengemeinschaft nach evangelischem Verständnis**
Ein Votum zum geordneten Miteinander bekenntnisverschiedener Kirchen
- Nr. 70 **Thomas Mann und seine Kirche**
Zwei Vorträge von Ada Kadelbach und Christoph Schwöbel
- Nr. 71 **Im Geist der Liebe mit dem Leben umgehen**
Argumentationshilfe für aktuelle medizin- und bioethische Fragen
- Nr. 72 **Richte unsere Füße auf den Weg des Friedens**
Gewaltsame Konflikte und zivile Intervention an Beispielen aus Afrika
- Nr. 73 **Was Familien brauchen.** Eine familienpolitische Stellungnahme des Rates der EKD
- Nr. 74 **Solidarität und Wettbewerb**
Für mehr Verantwortung, Selbstbestimmung und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen
- Nr. 75 **Soziale Dienste als Chance**
Dienste am Menschen aufbauen · Menschen aktivieren · Menschen Arbeit geben

In der Reihe »EKD-TEXTE« sind bisher erschienen: (Fortsetzung)

- Nr. 76 **Zusammenleben gestalten**
Ein Beitrag des Rates der EKD zu Fragen der Integration und des Zusammenlebens mit Menschen anderer Herkunft, Sprache oder Religion
- Nr. 77 **Christlicher Glaube und nichtchristliche Religionen**
Ein Beitrag der Kammer für Theologie der Evangelischen Kirche in Deutschland
- Nr. 78 **Bedrohung der Religionsfreiheit**
Erfahrungen von Christen in verschiedenen Ländern
- Nr. 79 **Die Manieren und der Protestantismus**
Annäherungen an ein weithin vergessenes Thema
- Nr. 80 **Sterben hat seine Zeit**
Überlegungen zum Umgang mit Patientenverfügungen aus evangelischer Sicht
- Nr. 81 **Schritte zu einer nachhaltigen Entwicklung**
Eine Stellungnahme der Kammer für nachhaltige Entwicklung der EKD
- Nr. 82 **Fern der Heimat: Kirche**
Urlaubs-Seelsorge im Wandel
- Nr. 83 **Dietrich Bonhoeffer**
Texte und Predigten anlässlich des 100. Geburtstages von Dietrich Bonhoeffer
- Nr. 84 **Freiheit und Dienst**
Argumentationshilfe zur allgemeinen Dienstpflicht und Stärkung von Freiwilligendiensten
- Nr. 85 **Menschen ohne Aufenthaltspapiere**
Orientierungshilfe zur Hilfe, Leitsätze, Schicksale, Recht u. Gemeinde
- Nr. 86 **Klarheit und gute Nachbarschaft**
Christen und Muslime in Deutschland
- Nr. 87 **Wandeln und gestalten**
Missionarische Chancen und Aufgaben der evangelischen Kirche in ländlichen Räumen
- Nr. 88 **Verbindlich leben**
Kommunitäten und geistliche Gemeinschaften in der Evangelischen Kirche in Deutschland
- Nr. 89 **Es ist nicht zu spät für eine Antwort auf den Klimawandel**
Ein Appell des Ratsvorsitzenden der Evangelischen Kirche in Deutschland, Bischof Wolfgang Huber
- Nr. 90 **Die Bedeutung der wissenschaftlichen Theologie für Kirche, Hochschule und Gesellschaft**
Dokumentation der XIV. Konsultation „Kirchenleitung und wissenschaftliche Theologie“
- Nr. 91 **Für ein Leben in Würde – HIV/AIDS-Bedrohung**
Eine Studie der Kammer der EKD für nachhaltige Entwicklung
- Nr. 92 **Familienförderung im kirchlichen Arbeitsrecht**
Eine Arbeitshilfe erarbeitet im Auftrag des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland
- Nr. 93 **Gott in der Stadt**
Perspektiven evangelischer Kirche in der Stadt
- Nr. 94 **Weltentstehung, Evolutionstheorie und Schöpfungsglaube in der Schule**
Eine Orientierungshilfe des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland
- Nr. 95 **Ernährungssicherung vor Energieerzeugung**
Eine Stellungnahme der Kammer der EKD für nachhaltige Entwicklung
- Nr. 96 **Theologisch-Religionspädagogische Kompetenz**
Professionelle Kompetenzen und Standards für die Religionslehrerausbildung
- Nr. 97 **Wenn Menschen sterben wollen**
Eine Orientierungshilfe zum Problem der ärztlichen Beihilfe zur Selbsttötung
- Nr. 98 **Leben mit Demenz**
Beiträge aus medizinisch-pflegerischer, theologischer und lebenspraktischer Sicht
- Nr. 99 **Kirche klingt**
Ein Beitrag der Ständigen Konferenz für Kirchenmusik
- Nr. 100 **Wie ein Riss in einer hohen Mauer**
Wort des Rates der EKD zur globalen Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise
- Nr. 101 **Zum evangelischen Verständnis von Ehe und Eheschließung**
Eine gutachtliche Äußerung
- Nr. 102 **Pro und Contra Mindestlöhne – Gerechtigkeit bei der Lohngestaltung im Niedriglohnssektor**
Eine Argumentationshilfe der Kammer der EKD für soziale Ordnung
- Nr. 103 **Soll das Augsburgere Bekenntnis Grundbekenntnis der EKD werden?**
Ein Votum der Kammer der EKD für Theologie
- Nr. 104 **Die Bedeutung der wissenschaftlichen Theologie in Gesellschaft, Universität und Kirche**
Ein Beitrag der Kammer der EKD für Theologie
- Nr. 105 **Den Bildungsauftrag wahrnehmen – Evangelische Perspektiven zur Situation der Hochschulen**
Ein Votum des Evangelischen Hochschulbeirats der EKD

Herausgegeben vom Kirchenamt der EKD
Herrenhäuser Straße 12 · 30419 Hannover
Telefon: 05 11/27 96 0 · Fax: 05 11/27 96 707
E-Mail: versand@ekd.de · Internet: www.ekd.de