



Schader Stiftung

Steuern durch Steuern?

Wie man mit Steuern Nachhaltigkeit und Gemeinwohl fördern kann

1. November 2019, Darmstadt

Autorinnen: Johanna Lanio, Dr. Kirsten Mensch, Schader-Stiftung Darmstadt

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	3
Warum braucht man Steuern zum Steuern?	3
Funktioniert ein Staat ohne Steuern?	5
Können Steuern steuern?	5
Die Wirkung von Steuern und anderen Instrumenten	6
Stimmen das Ziel und der aktuelle Zustand des Steuersystems überein?	6
Sollen Steuern steuern?	7

Steuern durch Steuern? Wie man mit Steuern Nachhaltigkeit und Gemeinwohl fördern kann

Einleitung

Wie man mit Steuern Nachhaltigkeit und Gemeinwohl fördern kann, war Thema des Fachgesprächs im Schader-Forum am 1. November 2019. Vertreterinnen und Vertreter der Wissenschaft, Politik und Praxis mit unterschiedlichsten Hintergründen gingen dieser Frage anhand von Impulsvorträgen und Diskussion nach.

Gemeinwohlorientiertes Handeln, dabei auch andere von der eigenen Gewinnmaximierung profitieren lassen, ist das Ziel der Gemeinwohlökonomie¹. Wie die Gemeinwohl-Ökonomie-Vertreterin Ulrike Häußler beschreibt, definiert die Gemeinwohl-Ökonomie unternehmerischen Erfolg nicht rein durch finanziellen Gewinn, sondern misst auch den Beitrag eines Unternehmens zum Gemeinwohl. In Zeiten von zunehmendem Artensterben, wachsender sozialer Ungleichheit und Vermüllung sowie Fortschreiten der Klimakrise bedeutet Gemeinwohl vermehrt Nachhaltigkeit. Das gegenwärtige wirtschaftliche Handeln darf nicht die Lebensgrundlagen von zukünftigen Generationen vernichten. Das nachhaltige Wirtschaften, die von Monika Stöhr, Gemeinwohl-Ökonomie-Vertreterin und DNK-Schulungspartnerin, genannte Enkeltauglichkeit, spielt daher eine große Rolle. Jede Möglichkeit, die eine Entwicklung zu einem gemeinwohlorientierten Handeln fördern könnte, sollte ausgelotet werden. Es muss daher auch überprüft werden, inwiefern Steuern ein geeignetes Instrument sein können, um ein gemeinwohlorientiertes Handeln zu fördern.

Warum braucht man Steuern zum Steuern?

Prof. Dr. Gisela Kubon-Gilke legt mit ihrem Impuls die wissenschaftliche Basis für die weitere Diskussion. Gisela Kubon-Gilke ist Professorin für Ökonomie und Sozialpolitik an der Evangelischen Hochschule Darmstadt. Sie stellt grundlegend dar, wieso Steuern in einem Marktsystem überhaupt benötigt werden und welche Wirkung unterschiedliche steuerliche Maßnahmen haben. Die Ökonomin stellt zunächst fest, dass mit Steuern gesteuert werden kann. Es muss jedoch spezifiziert werden, welche Steuern auf welche Dinge erhoben werden sollen, was die Steuerbasis und die genaue Steuerhöhe sei. Um die Frage zu beantworten, warum man Steuern zum Steuern benötigt, startet Gisela Kubon-Gilke mit der Beschreibung des *idealtypischen* Marktsystems. Hier herrscht ein allgemeines Gleichgewicht, sodass Eigennutz dem Gemeinwohl nicht schadet. Jedes allgemeine Gleichgewicht ist effizient, bei perfekten Märkten ist die Güterversorgung, die materielle Versorgung der Menschen, nicht besser zu erfüllen. Es können zwar Ungleichheiten entstehen, diese können aber durch Pauschalsteuern oder eine Umverteilung der Anfangsressourcen leicht beseitigt werden. Steuern sind in diesem idealtypischen Modell also nicht unbedingt notwendig. Akteur in diesem Modell ist der homo oeconomicus. Trotz Eigennutzorientierung hält sich diese analytische Konstruktion an alle gesellschaftlichen Regeln, besitzt also in gewisser Hinsicht ein moralisches Fundament, das sein Handeln bestimmt und damit beispielsweise Diebstähle und Betrug unmöglich macht. So agiert der homo oeconomicus stets nur innerhalb seines Budgets, überschreitet dieses etwa bei Konsumententscheidungen nicht. Im idealtypischen Marktsystem wird implizit davon ausgegangen, dass eine additive Separierbarkeit von Anreizen und Moral herrscht und Bedürfnisse konstant sind. Das moralische Handeln bleibt immer gegeben und wenn eine Verhaltensänderung gewünscht ist, können über Steuern, Subventionen oder Verbote Anreize dafür gesetzt werden.

Dieses Modell ist jedoch kein Abbild der Realität. Der Mensch agiert häufig nicht rational, er besitzt kurz- und langfristige Präferenzen, die in Konkurrenz miteinander stehen können. Auch bei sogenanntem Marktversagen, zum Beispiel der Bildung von Monopolen und Kartellen, wird staat-

¹ <https://www.ecogood.org/de/idee-vision/>

liches Eingreifen notwendig. In diesen Fällen sind Steuern jedoch nicht das richtige Instrument. Anders ist dies bei sogenannten „externen Effekten“. Dabei profitieren Dritte, die eigentlich unbeeinträchtigt sind, oder sie erleiden einen Nachteil – zum Beispiel durch die Produktion eines bestimmten Gutes oder durch die Entstehung von Lärm und Verschmutzung. Dieser Nachteil eines Dritten findet sich nicht im privaten Kalkül der Menschen wieder, daher benötigt man sozialtechnokratische Lösungen. Das bedeutet, dass private Kosten und Erträge mit sozialen Kosten und Erträgen in Einklang gebracht werden müssen. Wenn die sozialen Kosten zu hoch sind, sind Steuern der richtige Weg, um die Produktion und den Konsum zu senken.

Auch lassen sich öffentliche Güter wie zum Beispiel Infrastruktur oder innere und äußere Sicherheit nicht durch rein eigennutzorientiertes Handeln herstellen. Diese benötigen eine kollektive Finanzierung, da sie durch Märkte nicht regulierbar sind. Die Finanzierung wird durch die Erhebung von Steuern sichergestellt.

Abseits dieser neoklassisch-ökonomischen Analyse ist es so, dass der Mensch häufig nicht rational handelt. Oft ignoriert der Mensch etwa langfristige Präferenzen wie die Altersvorsorge zu Gunsten kurzfristiger Präferenzen oder Gelüste. Bei Präferenzen unterscheidet man zudem zwischen meritorischen Gütern, also Gütern, die für den Menschen nützlich sind, aber nicht von ihnen gewählt werden, und demeritorischen Gütern. Demeritorische Güter sind schädlich für den Menschen, dies wird aber entweder bewusst ignoriert oder ist nicht bekannt und daher werden diese Güter weiterhin gewählt. Um dieses Verhalten zu beeinflussen, kann der Staat mit Steuern und Subventionen arbeiten. Die Zuckersteuer ist ein Beispiel dafür, wie man demeritorische Güter für den Menschen weniger attraktiv machen möchte. Dieses Konzept wurde von manchen Ökonomen noch weitergedacht und auf außerwirtschaftliche Ziele des „gelingenden Lebens“ erweitert. An diesem Punkt sieht Gisela Kubon-Gilke auch die Verbindung zur Gemeinwohl-Ökonomie. Als Beispiel dient hier das Konzept von Alexander Rüstow (1885 bis 1963), das außerwirtschaftliche Ziele durch eine erhöhte Erbschaftssteuer erreichen wollte. Bei großen Vermögen sollte eine Steuer von bis zu 100 Prozent gelten und damit zum Beispiel staatlicher Wohnungsbau finanziert werden.

Problematisch ist hierbei, dass unterschiedliche Instrumente wie Standards, Steuern oder neue Märkte unterschiedliche Wirkungen auf das moralische Fundament der Menschen haben, es im schlechtesten Fall sogar zerstören können. Beispielweise erhob ein Kindergarten, in dem die Kinder immer wieder einmal zu spät von ihren Eltern abgeholt wurden, ein Bußgeld für das Abholen nach den offiziellen Öffnungszeiten. Der Kindergarten hoffte, so einen Anreiz für die Eltern zu setzen, pünktlich zu kommen. Die Eltern sahen dieses Bußgeld jedoch nicht wie intendiert als Strafe, sondern schlichtweg als Preis für das spätere Abholen. Es kamen also nicht wie erhofft immer weniger Eltern zu spät, sondern eine gegenteilige Entwicklung setzte ein. Die moralische Verpflichtung der Eltern, den Erzieherinnen einen pünktlichen Feierabend zu ermöglichen, wurde durch diese Art der „Besteuerung“ zerstört. Mit Art und Instruments der Besteuerung kann also Einfluss auf die Gemeinwohlorientierung der Menschen genommen werden.

Neben dem Einfluss auf die Gemeinwohlorientierung sind Instrumente, die auf das Verhalten einwirken, in unterschiedlichem Maß als paternalistisch einzustufen. Ge- und Verbote gelten laut Gisela Kubon-Gilke als „harter Paternalismus“. Preissignale durch Steuern oder den Markt sind auch noch relativ harte Instrumente. Ein sanfterer Paternalismus zeigt sich im Nudging, bei dem man sozusagen in die gewünschte Verhaltensrichtung „gestupst“ wird. Als Beispiel hierfür kann man die Widerspruchslösung bei Organspenden anführen.

Abschließend stellt Gisela Kubon-Gilke die grundlegende Frage: Was ist das Gemeinwohl? Geht es dabei um den Willen der Gesellschaft? Wenn ja, wie kann man individuelle Wünsche und Werte

aggregieren? Wie soll dabei mit dem Problem von endlichen Ressourcen umgegangen werden? Und welche Gerechtigkeitsvorstellung liegt der Definition von Gemeinwohl zugrunde?

Funktioniert ein Staat ohne Steuern?

Ein weiterer Impulsvortrag beleuchtet das Verhältnis von Staatstätigkeit und Steuern. Gehalten wird er von Dr. Martin J. Worms, Staatssekretär im Hessischen Ministerium der Finanzen. Laut Martin J. Worms ist das Hauptziel von Steuern das Generieren staatlicher Einnahmen. Das ist jedoch kein Selbstzweck, denn der Staat benötigt regelmäßige Einnahmen, um seine Aufgaben wahrnehmen zu können. Diese Aufgaben sind vielfältig und dienen alle dem Ziel, das Gemeinwohl zu stärken. Um diese Aufgaben wahrnehmen zu können, ist man auf regelmäßige und planbare Einnahmen angewiesen.

Das Konzept mit Steuern zu steuern, also Lenkungssteuern zu erheben, sieht Martin J. Worms kritisch. Diese beruhen im Gegensatz zum aktuellen Steuersystem, bei dem sich die Steuerhöhe an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit orientiert, auf einem anderen Konzept: Steuern bezahlen muss derjenige, der sich nicht wie gewünscht verhält, beispielsweise Unternehmen mit einem unnötig hohen Kohlendioxid-Ausstoß. Martin J. Worms stellt die Frage, was passieren würde, wenn sich jeder regelkonform verhielte und somit keine Steuern zahlen müsste. Obwohl dieses Verhalten wünschenswert wäre, würde es gleichzeitig dem Staat die Grundlage seiner Leistungsfähigkeit in vielen Bereichen entziehen. Zudem gibt es im deutschen Steuersystem bereits einige Normen, die mit Lenkungszielen eingeführt wurden. Den Erfolg dieser Normen beschreibt Martin J. Worms als durchwachsen. Meist führen solche Normen zu einer erhöhten Komplexität und schwierigen Abgrenzungsfragen. Beispielhaft erläutert er dies an der Umsatzsteuer. Damit Güter der Grundversorgung von allen Teilen der Bevölkerung günstig erworben werden können, gilt hier nicht der reguläre Prozentsatz von 19 Prozent, sondern von sieben Prozent. Es stellt sich jedoch die Frage, was sind Güter der Grundversorgung? Der entsprechende Katalog ist stetig Anlass für Diskussion und Auseinandersetzung. So werden zum Beispiel Frühkartoffeln mit sieben, Süßkartoffeln jedoch mit 19 Prozent besteuert und der Milchgehalt im Kaffee hat Auswirkungen auf die entsprechende Steuerhöhe.

Schon ein scheinbar so einfaches Förderziel wie die Begünstigung des Grundversorgungsbedarfes schafft also viele Probleme. Martin J. Worms möchte damit deutlich machen, vor welchen komplexen Herausforderungen man steht, wenn man die Verrechtlichung von Nachhaltigkeit anstrebt – etwa durch eine Staffelung der Körperschafts- und Gewerbesteuer danach, in welchem Ausmaß Unternehmen die Umwelt belasten und sich sozial engagieren.

Martin J. Worms schätzt eine gesellschaftliche Lenkung als sinnvoller und effektiver ein als den steuerlichen Anreiz zur Verhaltensänderung. Als Beispiel nennt er die schon seit Jahren hohe Besteuerung von Tabak, die jedoch zu keinem veränderten Konsumverhalten geführt hat. Effektiver waren das Rauchverbot in Gaststätten, die Aufklärungsarbeit über die gesundheitlichen Folgen des Rauchens und die einhergehende räumliche und gesellschaftliche Ausgrenzung von Rauchern.

Bei der gesamten Diskussion darf laut Martin J. Worms nicht vergessen werden, dass Steuern Eingriffsrecht darstellen. Dies setzt belastbare und nachvollziehbare Rechtsgrundlagen voraus und bedeutet zugleich Komplexität, denn die heutige Lebenswelt ist nun mal komplex. Deshalb sieht er es kritisch, das Steuerrecht als Allheilmittel für gewünschte gesellschaftliche Veränderungen zu sehen.

Können Steuern steuern?

Die anschließende Diskussion beschäftigte sich zunächst mit der allgemeinen Frage nach dem Sinn von Lenkungssteuern, also ihren Vor- und Nachteilen.

Den von Martin J. Worms beschriebenen Zielkonflikt zwischen Lenkungs- und Einnahmeziel bei Lenkungssteuern erkennen die Diskussionsteilnehmenden zwar als herausfordernd an. Doch wollen einige Teilnehmende nicht alleine auf eine gesellschaftliche Steuerung vertrauen. Zudem wird aktuell umweltschädliches Verhalten in Detailregelungen des deutschen Steuersystems subventioniert, somit letztlich in eine eigentlich unerwünschte Richtung gelenkt. Wenn man dies verhindern will, kommt man um eine Veränderung des Steuersystems nicht herum. Jedoch muss davor zunächst definiert werden, was das genaue Ziel dieser Veränderung ist, um einen „gewollten Systemwandel“ anzustoßen.

Ein weiterer Beitrag stellt in Frage, ob Steuern tatsächlich Verhalten ändern können. Er sieht andere staatliche Instrumente dafür besser geeignet, betont jedoch, dass jedes Steuersystem eine lenkende Wirkung hat. Daran anschließend wird hervorgehoben, dass Steuern nicht nur eine lenkende Wirkung, sondern auch einen Lenkungsspielraum haben. Dieser ist nicht unendlich groß, aber vorhanden. Falls neue Lenkungssteuern eingeführt werden sollten, sollten diese an einen Zweck gebunden sein und nicht in den Haushalt eingeplant werden, um den beschriebenen Konflikt zwischen Lenkungsziel und Einnahmeziel zu vermeiden. Gegen die schnelle Umsetzbarkeit solcher Lenkungssteuern, so ein Einwand, spricht jedoch das Mehrebenensystem Deutschlands, das auch im Steuersystem abgebildet wird. Dadurch werden Verteilungsfragen der Einnahmen von zweckgebundenen Lenkungssteuern sehr kompliziert. Auch wird in Frage gestellt, ob es rechtlich überhaupt erlaubt ist, zweckgebundene Steuern zu erheben. Ein Teilnehmer bringt als Beispiel dafür, dass dies erlaubt sein muss, den Rundfunkbeitrag an. Festgehalten wird, dass auch aktuell schon mit Steuern gesteuert wird. Die Wirkung dieser Steuerung bleibt jedoch einerseits umstritten, andererseits erscheint sie in manchen Fällen kontraproduktiv.

Die Wirkung von Steuern und anderen Instrumenten

Nachdem Gisela Kubon-Gilke in ihrem Impuls davor warnte, dass Steuern auch nicht-intendierte oder gar gegenläufige Wirkungen haben können, wird dieses Thema auch in der Diskussion häufig angesprochen. Aufgrund der nicht immer voraussagbaren Wirkung von Steuern, befürworten einige Teilnehmende gesetzliche Verbote von nicht-gewolltem Verhalten. Denn die Wirkung von Verboten ist deutlich besser einzuschätzen. Verbote sind jedoch aufgrund rechtlicher Hürden und der benötigten Nachweispflicht, wenn man verbotenes Verhalten ahnden will, ebenfalls nicht geeignet, um einen gesellschaftlichen Wandel zu erreichen, so eine Gegenmeinung. Dazu braucht man die gesamte Palette an Instrumenten, die dem Staat zu Verfügung stehen. Steuern oder Verbote sind dabei nur eine von vielen Möglichkeiten. Nur eine Mischung aus allen vorhandenen Instrumenten kann letztendlich zu einem gesellschaftlichen Wandel und damit zu den gewünschten Verhaltensänderungen führen. Zu beachten ist dabei, dass unterschiedliche Instrumente zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Einen Vorteil von Steuern gegenüber rechtlichen Verboten benennt der Hinweis auf die Filterwirkung von Steuern. Durch die starke Spezialisierung des Steuersystems ist es möglich, genau herauszufiltern, wer von einer Steuer betroffen ist. Zusätzlich sind die Anreize, die durch Lenkungssteuern gesetzt werden, im Vergleich zu Verboten harmloser, was zu einer höheren gesellschaftlichen Akzeptanz führen kann.

Stimmen das Ziel und der aktuelle Zustand des Steuersystems überein?

Als weiteres Argument gegen die Einführung von Lenkungssteuern wird die Komplexität des Steuersystems genannt. Lenkungssteuern können diese zusätzlich verstärken. Generell wünschen sich viele Teilnehmende des Fachgesprächs eine Umgestaltung des Steuersystems: hin zu deutlich weniger Komplexität. Dagegen gehalten wird, dass Komplexität und zum Teil auch die Widersprüchlichkeit des Steuersystems durch den Wunsch, individuelle Leistungsfähigkeit und gegenläufige Interessen in der Demokratie abzubilden, bedingt sind. Ein einfaches oder pauschales Steuersystem

tem ist nicht mit dem Ziel, nach individueller Leistungsfähigkeit zu besteuern, vereinbar. Ob dieses Ziel tatsächlich mit dem aktuellen Steuersystem erreicht wird, wird in der Runde jedoch diskutiert. So gibt es Zielkonflikte zwischen einzelnen Steuern, und besonders die Besteuerung von Konzernen erzeugt ein Gefühl der Ungerechtigkeit. Zum einen aufgrund der steuerlichen Vorteile gegenüber mittelständigen Unternehmen und zum anderen wegen der schwierigen Besteuerung von international agierenden Konzernen. Auch der Wettbewerb, den Gemeinden bei der Gewerbesteuer führen, wird kritisiert. Außerdem, wird das Argument von zuvor aufgegriffen, ist die Lenkungswirkung des Steuersystems gegenläufig zu den aktuellen gesellschaftlichen Entwicklungen. Umweltschädliches Verhalten wird zum Teil subventioniert.

Einige Teilnehmende fordern ein anderes Herangehen an Steuern. So sollte das Zahlen von Steuern positiv besetzt werden, zum Beispiel durch einfache sprachliche Änderungen. Statt Steuerzahler soll lieber von Steuerbeitragenden gesprochen werden. Das kann das Verständnis unterstützen, dass man durch Steuern zum Gemeinwohl beiträgt und Steuerhinterziehung nicht als Kavaliersdelikt, sondern als Diebstahl zu verstehen ist.

Sollen Steuern steuern?

Die Steuerungsfähigkeit von Steuern wurde von allen Gesprächsteilnehmenden bestätigt. Neben dem *Kann* wird jedoch auch der Aspekt des *Soll* diskutiert. Steuern werden nicht als Allheilmittel gesehen. Einige Teilnehmer setzen eher auf die Wirkung von Verboten oder Gesetze, um gesellschaftliche Standards herzustellen. Anderen geht dies zu weit. Sie befürworten einen intensiven gesellschaftlichen Diskurs und das Vorleben eines Kulturwandels, um diesen letztendlich herbeizuführen. Beispielhaftes individuelles Verhalten in der Gesellschaft könnte so das Gemeinwohl fördern. Zwar ist jeder kulturelle Wandel mit Konflikten verbunden, im Gegensatz zu einer Änderung des Steuersystems sei ein kultureller Wandel jedoch schneller umzusetzen, so eine Annahme. Es bleibt also die Frage, wie kann man das Verhalten einer Gesellschaft beeinflussen?

Selbst wenn man hierzu die geeigneten Instrumente zur Verfügung hat, ist vor deren Anwendung zu klären, in welche Richtung das Verhalten beeinflusst werden soll. Die Schaffung einer Vision, wie man zukünftig leben möchte, und die Definition von Gemeinwohl und Nachhaltigkeit stehen vor der Entscheidung, wie man diese Vision erreichen kann. Steuern sagen dabei nichts über diese Vision aus, sie sind nur Instrumente, um das gesetzte Ziel zu erreichen. Damit schließt die Diskussion zum Abschluss an die Frage von Gisela Kubon-Gilke an: Was ist Gemeinwohl? Bevor diese Frage nicht geklärt ist, kann nicht abschließend beantwortet werden, ob Steuern das richtige Instrument sind, um zu steuern.