



Steuer- und Sozialpolitik: Ein unterschätzter Beitrag zur sozialen Kohäsion

Zusammenfassung

Soziale Kohäsion ist eine Voraussetzung für friedliche und wirtschaftlich erfolgreiche Gesellschaften. Die Frage, was Gesellschaften zusammenhält und welche Politik soziale Kohäsion stärkt, wird auf nationaler und internationaler Ebene immer prominenter diskutiert. In diesem Briefing Paper wird der unterschätzte Beitrag von Steuer- und Sozialpolitik zur sozialen Kohäsion erörtert.

Es ist offensichtlich, dass öffentliche Einnahmen und Sozialpolitik untrennbar miteinander verknüpft sind. Insbesondere werden öffentliche Einnahmen benötigt, um ehrgeizigere Sozialpolitik (wie bspw. soziale Sicherungssysteme oder umfassenden Gesundheitsversorgung) zu finanzieren und es den Ländern zu ermöglichen, Ziele wie etwa die der Agenda für nachhaltige Entwicklung 2030 zu erreichen. Auch kann eine bessere Sozialpolitik die Akzeptanz für höhere Steuern und Gebühren steigern. Darüber hinaus kann die bessere Verzahnung von öffentlichen Einnahmen und Sozialpolitik einen wesentlichen Beitrag zur Stärkung der sozialen Kohäsion leisten.

Um diese Zusammenhänge zu beleuchten, ist das Konzept des „Fiskalvertrags“ ein sinnvoller Ausgangspunkt. Dieses Konzept basiert auf der Grundidee, dass Regierungen öffentliche Leistungen gegen Einnahmen tauschen. Fiskalverträge können anhand von zwei Dimensionen charakterisiert werden: (i) dem Grad der Zustimmung, d.h. der Anzahl der Akteure und Gruppen, die den Fiskalvertrag akzeptieren und idealerweise proaktiv unterstützen, und (ii) dem Grad der Beteiligung, d.h. dem Anteil der Bevölkerung, der als Steuerzahler, als Begünstigter der Sozialpolitik oder beides beteiligt ist. In vielen Entwicklungsländern ist die Beteiligung entweder aufgrund von staatlicher Unfähigkeit oder verzerrtem Handeln zum Vorteil von Eliten eher gering.

Angesichts der verbreiteten Auffassung, dass Politik ungerecht und ineffizient ist, ist auch der Grad der Zustimmung gering. Gerade in diesem Zusammenhang sind Interventionen auf beiden Seiten des öffentlichen Haushalts von zentraler Bedeutung und können einen erheblichen gesellschaftlichen Einfluss über den fiskalischen Bereich hinaus haben.

Wir argumentieren, dass Entwicklungsmaßnahmen zu Steuererhebung und Sozialpolitik einen großen Einfluss auf den Fiskalvertrag und darüber hinaus ausüben. Wir identifizieren insbesondere drei Mechanismen, die Sozialpolitik und Steuererhebung verknüpfen und mit deren Hilfe politische Entscheidungsträger den Fiskalvertrag und damit soziale Kohäsion stärken können:

1. Steigerung der Wirksamkeit und Ausdehnung von öffentlicher Sozialpolitik. Diese Maßnahmen können die Wahrnehmung des Staates durch die Bürger verbessern, ihre Bereitschaft zur Entrichtung von Steuern erhöhen und damit die öffentlichen Einnahmen steigern.
2. Verbreiterung der Steuerbasis. Dies wird neue Einnahmen generieren, die neue Sozialpolitiken finanzieren können. Noch wichtiger ist, dass sie die Beteiligung am Fiskalvertrag erhöht, was wiederum zu einer stärkeren Rechenschaftspflicht bei der Nutzung öffentlicher Mittel führen kann.
3. Verbesserung der Transparenz. Dies kann öffentliche Debatten zur Nutzung von Steuereinnahmen anregen und die Wahrnehmung des Fiskalsystems durch die Bevölkerung beeinflussen. Hierzu sind Regierungskampagnen nützlich, die über die wichtigsten Merkmale der geplanten Politik informieren, sowie Maßnahmen zur Verbesserung des Monitoring- und Evaluierungssystems.

Einleitung

Verschiedene internationale Trends, darunter Klimawandel, demografischer Wandel, Migration und zunehmende Ungleichheit, setzen ganze Gesellschaften unter Druck. Die Frage nach Merkmalen, die es Gesellschaften ermöglichen, diesen Druck friedlich zu bewältigen, wird daher immer prominenter diskutiert. Das Thema der sozialen Kohäsion rückt dabei auf der Agenda nach oben.

Kasten 1: Definition von sozialer Kohäsion

Soziale Kohäsion bezieht sich sowohl auf die vertikalen als auch auf die horizontalen Beziehungen zwischen den Mitgliedern einer Gesellschaft und eines Staates, die durch eine Reihe von Einstellungen und Normen gekennzeichnet sind. Zu diesen gehören Vertrauen, Identität und Zusammenarbeit für das Gemeinwohl.

Wie können politische Entscheidungsträger soziale Kohäsion stärken? In diesem Briefing Paper wird der Beitrag der Steuer- und Sozialpolitik hervorgehoben. Insbesondere wird das Potenzial einer besseren Verzahnung zwischen beiden Feldern zur Förderung sozialer Kohäsion beleuchtet.

Es ist offensichtlich, dass öffentliche Einnahmen und Sozialpolitik untrennbar miteinander verknüpft sind. Es ist unmöglich, über eines von beiden unabhängig vom anderen nachzudenken. Ohne ausreichende Einnahmen kann eine ehrgeizige Sozialpolitik, die es Ländern ermöglicht, internationale Ziele, wie die der Agenda 2030, zu erreichen, nicht umgesetzt werden. Geber können zur Finanzierung von Sozialpolitik beitragen, aber diese Politikmaßnahmen werden weder technisch noch politisch nachhaltig sein, wenn sich ihre Finanzierung nicht graduell stärker auf eigene öffentliche Einnahmen stützt. Dies ist vor allem in Afrika eine Herausforderung, wo bspw. viele soziale Sicherungsprogramme überwiegend – und in einigen Fällen fast vollständig – von Gebern finanziert werden.

Die meisten Diskussionen zu Steuer- und Sozialpolitik beschränken sich meistens auf eines der beiden Felder sowie die technische Dimension. Dies ist problematisch, denn es behindert die Entwicklung einer integrierten Perspektive im Sinne des vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung propagierten Konzepts der *Good Financial Governance* (BMZ, 2014). So übersehen solche Diskussionen negative Auswirkungen auf die Effektivität und Effizienz der Fiskalsysteme, die durch die Wechselwirkungen zwischen Steuer- und Sozialpolitik entstehen. Zudem berücksichtigt diese enge Sichtweise keine weitreichenden Folgen über den fiskalischen Bereich hinaus. In diesem Sinne argumentieren wir, dass eine bessere Verzahnung von öffentlichen Einnahmen und Sozialpolitik durch den Einfluss auf den Fiskalvertrag einen wesentlichen Beitrag zur Stärkung von sozialer Kohäsion leisten kann.

Das Konzept des Fiskalvertrags bezieht sich im Kern auf das gemeinsame Verständnis in einer Gesellschaft, wie viel ihre Mitglieder von staatlichen Maßnahmen erwarten können und wie viel sie dazu beitragen müssen. Das Ausmaß, in dem Einzelpersonen in einer Gesellschaft den Fiskalvertrag unterstützen und an ihm beteiligt sind, ist entscheidend für die soziale Kohäsion.

Länder mit Fiskalverträgen, die sich durch ein hohes Maß an Zustimmung und Beteiligung auszeichnen, werden in der Regel einen hohen Grad an sozialer Kohäsion aufweisen.

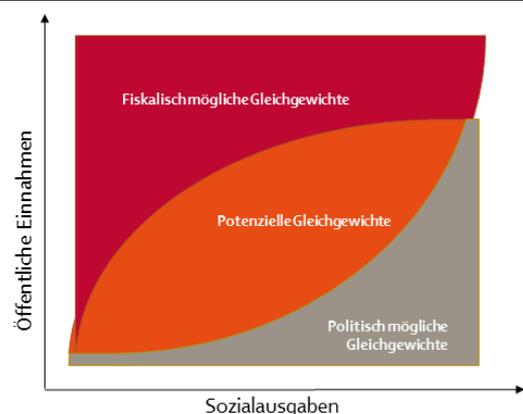
Merkmale des Fiskalvertrags

Der Fiskalvertrag kann als eine Gleichgewichtssituation in einer Gesellschaft im Hinblick auf die Größe und Art des Fiskalsystems verstanden werden. Der Fiskalvertrag beschreibt den Tausch von Steuern gegen öffentliche Leistungen. Er hat eine individuelle und eine aggregierte Dimension, da er nicht nur die Gesamthöhe der Einnahmen und Ausgaben bestimmt, sondern auch, wer staatliche Interventionen finanziert und von ihnen profitiert. Naturgemäß wird der steuerliche Nettoeffekt für den Einzelnen in einer Gesellschaft sehr unterschiedlich sein. Auch inhaltlich ist der Fiskalvertrag von Land zu Land sehr unterschiedlich: Länder mit einem stärkeren Wohlfahrtsstaat sind zum Beispiel in einem Gleichgewicht mit hohen steuerlichen Einnahmen und Sozialausgaben. Andere Länder, und dabei besonders viele Entwicklungsländer, befinden sich in einem Gleichgewicht, in dem Steuern und Sozialausgaben tendenziell niedriger ausfallen.

Fiskalverträge reflektieren die politischen und sozialen Machtverhältnisse in einer Gesellschaft. Diese begrenzen, welche Gleichgewichte zwischen Einnahmen und Sozialausgaben auf individueller und aggregierter Ebene möglich sind (siehe Abbildung 1). Dies bedeutet auch, dass ein Fiskalvertrag bis zu einem gewissen Grad gegen den Willen einiger Bürger durchgesetzt werden kann. Fiskalverträge können sich im Laufe der Zeit entwickeln und ändern, obwohl sie in der Regel zu Stabilität tendieren.

Fiskalverträge können anhand zweier Dimensionen charakterisiert werden: Die erste ist der *Grad der Zustimmung*, d.h. die Anzahl der Personen und Gruppen, die den geltenden Fiskalvertrag akzeptieren und idealerweise unterstützen. In der Praxis ist es unmöglich, dass ein Fiskalvertrag einstimmig unterstützt wird. Inwieweit eine Person den Fiskalvertrag unterstützt, hängt in erster Linie von ihrer Beurteilung der fiskalischen Nettoauswirkungen auf sich selbst ab. Dies kann auch wahrgenommene indirekte Effekte in Form von sozialer Stabilität und Frieden durch höhere Sozialausgaben beinhalten. Menschen können den Fiskalvertrag aber auch aus weniger

Abbildung 1: Fiskalvertrag als Gleichgewichtssystem



Quelle: Eigene Darstellung

eigennützigen Gründen unterstützen, wie zum Beispiel zur Armutsbekämpfung, obwohl sie selbst nicht arm sind.

Die zweite Dimension des Fiskalvertrags ist der *Grad der Beteiligung*, d.h. der Anteil der Bevölkerung, der entweder als Steuerzahler oder Begünstigter der Sozialpolitik oder beides betroffen ist. In vielen Ländern ist die Beteiligung recht gering: Viele Bürger haben oft kein ausgeprägtes Verhältnis zum Staat, da dieser in ihrem täglichen Leben meist nur am Rande präsent ist.

Die beiden Dimensionen gehen nicht unbedingt Hand in Hand. Beispielsweise mögen einige Gesellschaften keinen Wert auf einen umfassenden Wohlfahrtsstaat legen, der sich durch ein hohes Maß an Beteiligung auszeichnet. In dieser Situation wird die Zustimmung sinken, je höher das Maß der Beteiligung ist.

Wie sich Sozialpolitik und Steuererhebung auf den Fiskalvertrag auswirken können

Theorien über Fiskalverträge besagen, dass der Staat auf die Interessen derjenigen reagiert, die Steuern zahlen, indem er die von ihnen favorisierten Ausgaben priorisiert. Empirische Untersuchungen für Länder mit hohem und mittlerem Einkommen zeigen, dass Länder, die überwiegend auf die Besteuerung von Privatpersonen mit niedrigem und mittlerem Einkommen angewiesen sind, mehr Sozialleistungen bieten als Staaten, die stärker auf Privatpersonen mit hohem Einkommen setzen (Timmons, 2005). Diese empirischen Belege untermauern die Logik des Fiskalvertrags, nach der Staaten öffentliche Leistungen im Tausch gegen Einnahmen erbringen.

In Ländern mit niedrigem Einkommen ist das Bild weniger klar. Sozialpolitik wird weniger durch selbst generierte Einnahmen, sondern mehr durch externe Geber finanziert. Dies verwischt den Zusammenhang zwischen Ausgaben und Einnahmen. Wir argumentieren, dass gerade in solchen Kontexten Entwicklungsmaßnahmen im Bereich der Sozial- und Steuerpolitik einen großen Einfluss auf den Fiskalvertrag haben können.

Positive Effekte auf den Fiskalvertrag können durch drei verschiedene Mechanismen erreicht werden. Erstens kann die Einführung neuer oder die Erweiterung bereits bestehender Sozialpolitikmaßnahmen die Bereitschaft der Begünstigten zur Entrichtung von Steuern steigern und damit die öffentlichen Einnahmen erhöhen. Dies kann auch bei Personen der Fall sein, die keinen direkten Anspruch auf soziale Sicherungsprogramme wie bspw. Geldtransfers haben: Insbesondere Personen, die knapp über den Anspruchskriterien liegen, sind möglicherweise froh, ein Sicherheitsnetz für den Fall zu haben, dass sich ihr Lebensstandard verschlechtert. Ein gut funktionierender Sozialstaat, der idealerweise aus dem öffentlichen Haushalt finanziert wird, könnte – auch wenn dieser sich primär an die Armen richtet – von den Bessergestellten unterstützt oder zumindest toleriert werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn sie erkennen, wie wichtig die Verringerung von Ungleichheit und Armut für die gesellschaftliche Stabilität ist, und dass sie am Ende selbst von dieser Politik profitieren können. Die Ausweitung von Sozialprogrammen kann somit das Maß der Beteiligung am Fiskalvertrag erhöhen. Darüber hin-

aus kann die vorsorgende Funktion von sozialen Sicherungsprogrammen die Zustimmung zum Fiskalvertrag erhöhen, da viele Nicht-Begünstigte in Notzeiten vom Sicherheitsnetz profitieren.

Zweitens können positive Effekte auch durch Interventionen auf der Einnahmenseite ausgelöst werden. Die Verbreiterung der Steuerbasis, d.h. die Erhöhung der Zahl der Steuerzahler und die Verringerung des teilweise äußerst großen informellen Sektors, kann sich über zwei Wege auf die Sozialpolitik und den Fiskalvertrag auswirken. Einerseits wird sie zu einer Steigerung der Einnahmen und damit zu einer Erhöhung des potenziellen Haushalts für Sozialpolitik führen. Andererseits fördert eine breitere Steuerbasis die Zustimmung zum Fiskalvertrag. Steuerzahler, die einen aktiven Beitrag leisten, tendieren laut den aktuellen Erkenntnissen dazu, den Rechenschaftsdruck auf Regierungen zu erhöhen. Diese sind in der Folge eher geneigt, die öffentlichen Haushalte stärker an den Präferenzen der Steuerzahler zu orientieren. Letztlich führt dies zu einer höheren Akzeptanz des Fiskalvertrags.

Der Fiskalvertrag kann – im Hinblick auf Inhalt und Wahrnehmung – auch stark durch Initiativen beeinflusst werden, die darauf abzielen, die Transparenz bezüglich des Mitteleinsatzes und der Verteilung von Kosten und Nutzen unter den Bürgern zu erhöhen. Dies kann die öffentliche Debatte anregen und dazu beitragen, dass sich die Wahrnehmung der Menschen bezüglich der Leistung und Fairness des Fiskalsystems ändert. Dazu müssen öffentliche Institutionen umfassender darüber informieren: wen Politikmaßnahmen erreichen, wie viel sie kosten und wie sie finanziert werden. Dazu gehört auch, angemessene Kapazitäten für Monitoring und Evaluierung zu schaffen und ein transparentes Beschaffungswesen einzurichten. Eine transparentere und effizientere Verwaltung des öffentlichen Haushalts kann Mittel freisetzen, die zum weiteren Ausbau von Sozialprogrammen oder zur Verringerung der Steuerlast einzelner Gruppen oder der Allgemeinheit eingesetzt werden können. All dies wird zu einer größeren Zustimmung zum Fiskalsystem beitragen.

Jede Intervention, die den Grad der Zustimmung oder Beteiligung fördert, erfordert gut funktionierende staatliche Institutionen. Daher sollten die Maßnahmen in diesem Bereich eng mit der umfassenderen Governance-Agenda abgestimmt werden, um ihre Wirkung auf den Fiskalvertrag und die soziale Kohäsion zu maximieren.

Wie der Fiskalvertrag auf die soziale Kohäsion wirkt

Es ist plausibel, dass die oben skizzierten Mechanismen zu Wirkungen führen, die weit über den fiskalischen Bereich hinaus in den politischen und sozialen Bereich reichen. Fiskalverträge, die einer Gesellschaft (oder größeren Gruppen) gegen ihren Willen aufgezwungen werden, können das Bewusstsein von Ungerechtigkeit verstärken, die vertikalen Beziehungen zwischen Gesellschaft und Staat schwächen und damit soziale Kohäsion untergraben. Im Gegensatz dazu können Initiativen, die zu einer größeren Zustimmung zum bestehenden Fiskalvertrag oder zu seiner besser legitimierten Neugestaltung führen, zur Entwicklung und Stärkung einer gemeinsamen Identität und des gegenseitigen Vertrauens beitragen. Mehr Zustimmung bedeutet ein besseres Verständnis dafür,

wie Mitglieder einer Gesellschaft miteinander verbunden sind und inwieweit sie Rechte und Pflichten miteinander teilen. In diesem Sinne wird eine höhere Zustimmung mit besseren horizontalen Beziehungen zwischen den Mitgliedern der Gesellschaft sowie konstruktiveren Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft einhergehen.

Es ist auch zu erwarten, dass Fiskalverträge mit hohem Beteiligungsgrad zur sozialen Kohäsion beitragen. Die Erhöhung der Beteiligung wird naturgemäß die Interaktion innerhalb einer Gesellschaft erhöhen. Somit können politisch und sozial aufgeladene Themen angesprochen und genutzt werden, um Kompromisse und Vereinbarungen zu finden, die zu einer stärkeren gesellschaftlichen Kohäsion führen. So kann – ähnlich wie bei einer stärkeren Zustimmung – ein höherer Beteiligungsgrad den Dialog zwischen Gruppen und die Entwicklung einer gemeinsamen Vision und Identität erleichtern und Möglichkeiten schaffen, Vertrauenslücken zwischen den gesellschaftlichen Gruppen zu schließen.

Zusammenfassend argumentieren wir, dass Länder mit Fiskalverträgen, die sich durch ein hohes Maß an Zustimmung und Beteiligung auszeichnen, tendenziell einen hohen Grad an sozialer Kohäsion aufweisen werden.

Schlussfolgerungen und politische Implikationen

Steuererhebung und Sozialpolitik sind miteinander verknüpft. Vor allem in Entwicklungsländern ist eine verbesserte Steuererhebung eine Voraussetzung für eine ehrgeizigere und fiskalisch nachhaltige Sozialpolitik. Bürger werden nur dann bereit sein, einen Beitrag zu leisten, wenn das Sozialsystem gut funktioniert. Die Beziehung ist daher oft ein Teufelskreis; sie kann aber auch positiv verstärkend wirken.

Die Stärke dieser Zusammenhänge wird allzu oft unterschätzt. Da sie sich auf den Fiskalvertrag auswirken, haben Maßnahmen der Sozialpolitik und der Steuererhebung erhebliche Auswirkungen auf die soziale Kohäsion. Diese Zusammenhänge und

ihre Auswirkungen können positiv und negativ sein, vor allem aber sollten sie nicht ignoriert werden. Wichtig ist, dass Einnahmenerzeugung und Sozialpolitik nicht als rein technische Haushaltsangelegenheiten betrachtet werden, und ihr Potenzial, gesellschaftliche Kohäsion zu stärken, anerkannt wird. In diesem Sinne haben wir drei Mechanismen aufgezeigt, die Sozialpolitik und Einnahmenerhebung miteinander verbinden und die für politische Entscheidungsträger vielversprechend erscheinen.

Zur Aktivierung dieser Mechanismen gehört:

1. Steigerung der Wirksamkeit und/oder Ausdehnung der öffentlichen Sozialpolitik. Die Wirksamkeit von Sozialpolitik kann erhöht werden, wenn sie universell angelegt ist und zu Chancengleichheit für alle führt.
2. Verbreiterung der Steuerbasis. Die Reduzierung von Steuerbegünstigungen ist ein guter Ausgangspunkt. Dies trägt auch dazu bei, die Komplexität des Steuersystems und die mit Begünstigungen verbundenen Korruptionsmöglichkeiten zu verringern. Eine konsequentere Durchsetzung der Grundsteuer auf subnationaler Ebene ist ein weiterer Ansatzpunkt.
3. Verbesserung der Transparenz. Mehr Transparenz kann öffentliche Debatten anregen und die Wahrnehmung des Fiskalsystems beeinflussen. Erreicht werden kann dies durch Informationskampagnen, die insbesondere Kosten und Finanzierungsquellen von Sozialpolitiken beschreiben, und durch eine Verbesserung des Monitoring- und Evaluierungssystems.

Die Geber können und sollten bei der Aktivierung dieser Mechanismen eine Rolle spielen. Wie in der Diskussion um den breiteren Begriff des Sozialvertrags (Loewe, Trautner, & Zintl, 2019) ist es jedoch von grundlegender Bedeutung, dass sich die Geber der potenziell negativen Folgen bewusst sind, die ihre externen Interventionen auf die inländischen fiskalpolitischen Verhandlungsprozesse haben können.

Literatur

- BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung). (2014). *Good Financial Governance in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit* (BMZ-Strategiepapier 4). Abgerufen von http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepa-piere/Strategiepapier343_04_2014.pdf
- Loewe, M., Trautner, B., & Zintl, T. (2019). *The social contract: an analytical tool for countries in the Middle East and North Africa (MENA) and beyond* (Briefing Paper 17/2019). Bonn: German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).
- Timmons, J. F. (2005). The fiscal contract: States, taxes, and public services. *World Politics*, 57(4), 530-56.
- Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)*

Dr. Francesco Burchi
Wissenschaftlicher Mitarbeiter

„Transformation der Wirtschafts- und Sozialsysteme“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Dr. Christoph Strupat
Wissenschaftlicher Mitarbeiter

„Transformation der Wirtschafts- und Sozialsysteme“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Armin von Schiller, PhD
Wissenschaftlicher Mitarbeiter

„Transformation politischer (Un-)Ordnung“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

DOI: 10.23661/as4.2020



Dies ist eine Open-Access-Publikation, die kostenfrei gelesen und unter www.die-gdi.de/publikationen/analysen-und-stellungnahmen/ heruntergeladen werden kann. Gemäß den Bedingungen der CC BY 4.0 Lizenz darf sie frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden.