

# EIN BÜRGERRAT ZU GERECHTIGKEIT UND STEUERN

EINE MACHBARKEITSSTUDIE FÜR  
DIE DEUTSCHE BUNDESPOLITIK

Autoren:

Dr. Nikolas Schöll

Christoph Trautvetter

# Impressum

## **Stand**

September 2023

Das Projekt Bürgerrat ZUKUNFT:STEUERN wurde durchgeführt vom Netzwerk Steuergerechtigkeit.

## **Projektleitung**

Dr. Nikolas Schöll

Dr. Nikolas Schöll ist promovierter Ökonom und beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit dem Einfluss von technologischem Wandel auf die Politik und neuen Beteiligungsformaten. Vor dem Projekt war er politischer Referent beim Bürgerrat Klima.

Ansprechpartner

Christoph Trautvetter

(Koordinator Netzwerk Steuergerechtigkeit)

Das Projekt wurde gefördert von der Robert Bosch Stiftung.

Wir danken den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Mini-Bürgerrats sowie allen Gesprächsteilnehmerinnen und Gesprächsteilnehmern für Ihren Input.

## **Herausgeber**

Netzwerk Steuergerechtigkeit

Weidenweg 37

10249 Berlin

<https://buergerrat-zukunft-steuern.de/>

[info@buergerrat-zukunft-steuern.de](mailto:info@buergerrat-zukunft-steuern.de)

## **Anmerkung**

Für eine bessere Lesbarkeit verzichten wir meist auf die gleichzeitige Nennung weiblicher und männlicher Formen von personenbezogenen Substantiven. Falls nicht explizit anders erwähnt, sind daher beide Geschlechter gemeint.

# Executive Summary

Das Vertrauen in die Politik ist angeschlagen, öffentliche Debatten werden scheinbar unversöhnlicher. Forschende attestieren eine Diskurs- und Vertrauenskrise (Robert Bosch Stiftung, 2021). Populisten nutzen diese Krise und verstärken sie mit gezielter Anti-Establishment-Rhetorik. Schon 2019 stellte die Bertelsmann Stiftung die Frage, wie sich das schon in Zeiten wirtschaftlicher Prosperität geringe Vertrauen in zentrale gesellschaftliche Institutionen in Zeiten von Rezession und Krise entwickeln würde. In einer auf Gerechtigkeit fokussierten Umfrage im Jahr 2021 kommt sie zu dem Schluss, dass ein breit geteiltes Ungerechtigkeitsempfinden ein wesentlicher Risikofaktor für den gesellschaftlichen Zusammenhalt geworden ist. Seitdem hat die Energiepreiskrise im Jahr 2022 viele Haushalte vor große Herausforderungen gestellt und der enger werdende Handlungsspielraum in der Haushaltsplanung hat 2023 die Verteilungskonflikte wieder offener zutage treten lassen. Trotz weitgehender Einigkeit innerhalb der Bevölkerung bei zentralen Gerechtigkeitsfragen sowie einem wachsenden und breit geteilten Wunsch nach staatlichen Maßnahmen für mehr Gerechtigkeit, sind lagerübergreifend konsensfähige Reformen zu Verteilungsfragen nicht in Sicht. Die öffentliche Debatte zu Gerechtigkeit und Steuern ist geprägt durch hohe Zugangshürden und im Ergebnis wenig repräsentativ.

Bürgerräte sind eine mögliche Antwort auf diese Herausforderungen. Sie sind eine über alle politischen Lager beliebte Ergänzung der repräsentativen Demokratie (FES, 2023a). Und sie ermöglichen eine inklusive und informierte Deliberation zu komplexen und kontroversen Fragen. Durch die zweistufige Zufallsauswahl, die Zeit für Informationssammlung und für persönlichen Austausch sowie die professionelle Moderation stellen sie die Repräsentativität in Bezug auf die ausgewählten Kriterien sicher und ermöglichen es, hohe Informationsbarrieren zu überwinden. Dabei gilt aber: Umso höher die Komplexität und umso geringer das Vorwissen, desto höher ist der Anspruch an den Prozess und die Gefahr von Verzerrung. Im Gegensatz zu anderen Beteiligungsinstrumenten adressiert der Bürgerrat diese Herausforderungen gezielt und kann dabei auf Best Practices aus vielfältigen Bürgerräten zurückgreifen. Einen prominenten Bürgerrat, der sich ausschließlich mit dem Thema Gerechtigkeit und Steuern beschäftigt hat, gab es unserer Kenntnis nach in der jüngeren Vergangenheit noch nicht.

Vor diesem Hintergrund analysiert die Machbarkeitsstudie die gesellschaftliche und politische Wahrnehmung zum Thema Gerechtigkeit und zu verschiedenen Reformoptionen für das Steuersystem. Dazu nutzt sie aktuelle Forschungsergebnisse, Expertengespräche sowie einen selbst initiierten Mini-Bürgerrat mit 25 in Hinblick auf Geschlecht, Alter und Parteineigung (Sonntagsfrage) repräsentativ ausgewählten Teilnehmenden mit drei virtuellen Abendsitzungen. Daraus leitet die Studie Empfehlungen für geeignete Fragestellungen, Umsetzungsvarianten und Alternativen für einen Bürgerrat zum Thema Gerechtigkeit und Steuern ab. Diese Empfehlungen adressieren zwei zentrale Herausforderungen.

Zum einen attestiert die aktuelle Forschung einen weitverbreiteten Steueranalphabetismus und große Unsicherheit. In Kombination mit einer oft ideologisch gefärbten und in wesentlichen Fragen uneinigen Forschung stellt das besonders hohe Anforderungen an den Prozess der Informationssammlung. Die Studie argumentiert dafür, den Fokus deshalb auf allgemeine Richtungs- und Verteilungsfragen und die dahinterliegenden wertebasierten Konflikte zu legen. Die Erfahrungen und Ergebnisse aus dem Mini-Bürgerrat zeigen, dass Bürgerinnen und Bürger in der Lage und motiviert sind, diese Fragen zu diskutieren.

Zum anderen besteht von Seiten der Politik geringes Beratungsinteresse, weil die meisten Fragestellungen zum Thema Gerechtigkeit und Steuern parteipolitisch besetzt und umstritten sind. Deswegen empfiehlt die Studie Alternativen zum Bundestags-Bürgerrat. Konkret schlagen wir vor:

1. Ein Bürgerrat auf Bundesebene sollte sich mit der Frage einer leistungsgerechten und gesellschaftlich tragfähigen Verteilung von wirtschaftlichen Ressourcen beschäftigen. Eine mögliche Fragestellung dafür könnte sein: **„Zwischen Leistung und Respekt: Wie viel Ungleichheit verträgt die Demokratie?“** Dabei handelt es sich um einen grundlegenden Wertekonflikt zwischen Leistungs- und Gleichheitsprinzip zu dem jeder eine Meinung und persönliche Perspektiven beitragen kann. Eine informierte Debatte zu dieser Frage kann helfen, tieferliegende Gründe für das Ungerechtigkeitsempfinden zu beleuchten und bestehende Konflikte zu entschärfen. Ein Bürgerrat zu dieser Frage kann passende Grenzen und Kontrollmechanismen für Ungleichheit definieren und damit beispielsweise einen Leitfaden für die sozial ökologische Transformation oder für eine Reform der Besteuerung von Arbeit und Vermögen festlegen. Bei der Abstimmung am Ende unseres Mini-Bürgerrats stimmten die Teilnehmenden mit großer Mehrheit für diesen Themenbereich. Die Fragestellung passt gut zur Rolle des Bundestags als Gesetzgeber in grundlegenden Fragen und als Kontroll- und Beratungsorgan für die Gesetzesvorschläge der Bundesregierung. Die Antwort könnte den Auftrag des Bundestags an die Bundesregierung zur regelmäßigen Berichterstattung über Armut und Reichtum ergänzen oder sogar im Grundgesetz verankert werden. Eine alternative Fragestellung mit gleicher Stoßrichtung könnte lauten: **„Zwischen ökologischer Transformation und sozialem Ausgleich: Wer trägt die Kosten?“**
2. Falls eine Einigung zwischen den politischen Parteien auf das Thema Gerechtigkeit sowie Steuern und eine entsprechende Fragestellung nicht gelingt, könnte **alternativ ein zivilgesellschaftlicher Bürgerrat** helfen, ein qualifiziertes Meinungsbild aus der Mitte der Gesellschaft zu erarbeiten sowie den Raum für Verständigung und Konsens zwischen gegensätzlichen Positionen zu ermitteln. **Wissenschaftlich begleitete deliberative opinion polls** mit sehr ähnlicher Herangehensweise wären eine gut geeignete Erweiterung für die aktuelle Meinungsforschung rund um das Thema Gerechtigkeit und Steuern und könnten wesentliche noch unbeantwortete Fragen in diesem Bereich adressieren.
3. Die bevorstehende Aufgabe einer Erbschaftsteuerreform erfordert ebenfalls eine informierte und engagierte Debatte. Weil die wesentlichen strittigen Fragen über die Zusammenhänge von Steuern auf Unternehmensübertragungen und unternehmerische Unterscheidungen aber jenseits des Erfahrungshorizonts der meisten Menschen liegen und grundlegende wirtschaftspolitische Fragen berühren, halten wir **eine Multi-Stakeholder-Konsultation** – möglicherweise ergänzt durch Bürgerbeteiligung – für geeigneter. Sie kann eine ehrlichere und ausgewogenere Debatte zwischen Politik, Verwaltung, Wirtschaft und organisierter Zivilgesellschaft ermöglichen und so Raum für konsensfähige Lösungen jenseits der populistischen Effekte schaffen. Eine mögliche Fragestellung dafür wäre: **„Reform der Erbschaftsteuer: Wie können Chancengerechtigkeit und der Erhalt von Unternehmen vereinbart werden?“**
4. Bürgerräte auf Verwaltungs- und lokaler Ebene können schließlich die persönliche Erfahrung der Bürger mit Steuerbehörden und Steuererklärung in den Entscheidungsprozess einbeziehen oder lokale Steuer- und Abgabenentscheidungen thematisieren.

Alle vier Ansätze sollten durch aktive Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit zu den Themen Gerechtigkeit und öffentliche Finanzen begleitet werden.

# Inhalt

<b>Executive Summary .....</b>	<b>2</b>
<b>Inhalt .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Einleitung .....</b>	<b>6</b>
<b>2. Bürgerräte als demokratisches Beteiligungsinstrument .....</b>	<b>9</b>
<b>2.1 Repräsentativität bei der Auswahl</b>	<b>12</b>
<b>2.2 Inklusive und informierte Deliberation über komplexe Themen</b>	<b>14</b>
<b>2.3 Wirkung in Politik und Öffentlichkeit</b>	<b>14</b>
<b>3. Das Thema: „Gerechtigkeit und Steuern“ .....</b>	<b>16</b>
<b>3.1 Vorstellungen und Wahrnehmungen zu Gerechtigkeit in Deutschland</b>	<b>16</b>
3.1.1 Was verstehen die Menschen in Deutschland unter Gerechtigkeit?	16
3.1.2 Sehen die Deutschen diese Ideale als erfüllt?	17
3.1.3 Welche politischen Wünsche ergeben sich daraus?	18
3.1.4 Sind die Wahrnehmungen im Einklang mit statistischen Kennzahlen?	18
3.1.5 Welche Ungerechtigkeit prägt das Gerechtigkeitsempfinden?	20
<b>3.2 Die Rolle von Steuern in Bezug auf Gerechtigkeit und Ungleichheit</b>	<b>20</b>
3.2.1 Einfaches Steuersystem und Steuerschlupflöcher schließen	23
3.2.2 Höhere Besteuerung von Vermögen, Erbschaften und Vermögenseinkommen	23
3.2.3 Niedrigere Besteuerung von Arbeit	24
3.2.4 Besteuerung von Konsum und andere Steuern	25
<b>3.3 Zwischenfazit: Wunsch und Wirklichkeit in der Steuerpolitik</b>	<b>26</b>
3.3.1 Widersprüchliche, unklare oder nachrangige Präferenz für Umverteilung	26
3.3.2 Mangelnde Responsivität, Lobbyeinfluss & unausgeglichene Debatte	27
<b>4. Ein Bürgerrat zu Gerechtigkeit und Steuern: Fragestellungen, Umsetzungsvarianten und Alternativen .....</b>	<b>28</b>
<b>4.1 Mögliche Fragestellungen als Reaktion auf themenspezifische Herausforderungen</b>	<b>28</b>
4.1.1 Relevanz der Fragestellung	28
4.1.2 Betroffenheit	29
4.1.3 Sprechfähigkeit der Teilnehmenden	29
4.1.4 Ergebnisoffenheit	30
4.1.5 Anschlussfähigkeit und Beratungsinteresse	30

<b>4.2 Erkenntnisse aus unserem Bottom-Up Ansatz</b>	<b>33</b>
<b>4.3 Umsetzungsvarianten, Ergänzungen und Alternativen</b>	<b>36</b>
4.3.1 Für andere Auftraggeber angepasste Fragestellungen	37
4.3.2 Deliberative Opinion Poll als wissenschaftlicher Weg zu einem informierten Meinungsbild	37
4.3.3 Die Multi-Stakeholder Konsultation als Weiterentwicklung etablierter Prozesse	38
4.3.4 Bildungsarbeit als Basis für die nötige politische Nachfrage	39
<b>5. Fazit .....</b>	<b>40</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>41</b>
<b>Appendix A – Details zum Projektablauf .....</b>	<b>45</b>
<b>Phase 1: Experteninterviews und Gespräche mit Politik und Verwaltung</b>	<b>45</b>
<b>Phase 2: Ko-kreativer Design Workshop</b>	<b>45</b>
<b>Phase 3: Mini-Bürgerrat</b>	<b>45</b>
Auswahl der Teilnehmenden	46
Durchführung	47

# „Wenn die Kluft zwischen Politik und Bürgerinnen und Bürgern wächst, droht eine Krise der Demokratie.“

Bundestagspräsidentin Bärbel Bas

Spiegel Interview zu Ungleichheit, Steuern und Bürgerräten, 16.7.2022

## 1. Einleitung

Treten Sie einen Schritt zurück und schauen Sie mit uns auf die Demokratie. Unruhen in Frankreich und die Invasion von Parlamenten in den USA genauso wie in Brasilien fordern zentrale Institutionen offen heraus. Auch in Deutschland standen diejenigen, die Demokratie und Vielfalt verachten, bereits an den Türen des Bundestags. Die vom Verfassungsschutz beobachtete AfD stellt mittlerweile ihren ersten Bürgermeister, ersten Landrat und demnächst möglicherweise im ersten Bundesland die größte Fraktion. Die politische Debatte scheint zunehmend zu verrohen, wird populistischer und unversöhnlicher – vom Streit über die Coronamaßnahmen über das Heizungsgesetz bis zur Migrationspolitik. Forschende konstatieren eine Diskurs- und Vertrauenskrise. Die Menschen fühlen sich mit ihren Ansichten nicht gut vertreten und nehmen sich selbst nicht als Gestaltende der Demokratie wahr (Robert Bosch Stiftung, 2021). Der Aussage „Wir leben nur scheinbar in einer Demokratie. Tatsächlich haben die Bürger nichts zu sagen“ stimmten in Westdeutschland 28 Prozent zu, im Osten waren es sogar 45 Prozent (Allensbacher Institut, 2022). Auch stimmen laut einer aktuellen Befragung mehr als die Hälfte der Deutschen der Aussage zu „Die Politiker kümmern sich nicht viel darum, was Leute wie ich denken“ (Brettschneider, 2023). Viele Menschen zweifeln an der repräsentativen Demokratie und eine Mehrheit der Deutschen sehnt sich nach Alternativen – von der direkten Demokratie bis zur „Expertokratie“ (FES, 2023a). Nur 39 Prozent der Menschen haben großes Vertrauen in die Parteien, die sie wählen (Körper-Stiftung, 2023). Klassische Formen der politischen Partizipation, wie z. B. die Mitgliedschaft in Parteien, sinken kontinuierlich (Niedermayer, 2020).

Gegenstimmen argumentieren, dass dieses geringe Vertrauen in die Politik nichts Neues ist (Manow, 2020). Tatsächlich war das Vertrauen in Politiker seit Beginn der Messung nie wesentlich höher. Die Demokratie selbst genießt noch immer bei 75 Prozent der

Menschen hohes Vertrauen, und nur 28 Prozent sahen das Land bei der letzten vergleichbaren Umfrage vor einer großen Krise, die radikale Maßnahmen nötig macht. Das ist deutlich mehr als zu Beginn der Messung 1986 (16 Prozent), aber noch deutlich weniger als 1997 und 2003 (47 bzw. 48 Prozent). Der offensichtliche Riss geht bisher nicht durch die Mitte der Gesellschaft, sondern trennt die Mehrheit von einer Minderheit von etwa 20 Prozent meist rechtsradikal geprägter Verschwörungstheoretiker (Allensbacher Institut, 2022).

Trotz des akademischen Disputs, ob tatsächlich eine Verschlechterung der demokratischen Qualität messbar ist oder nicht, herrscht ein breiter wissenschaftlicher Konsens, dass die dahinterliegenden Gründe adressiert werden müssen. Spiegel-Autor Dirk Kurbjuweit schrieb dazu: „Entscheidend aber ist der Elefant. Da sind sich fast alle Forscher einig. Die Demokratien müssen an der sozialen Frage arbeiten, müssen ihr Wohlstandsversprechen auch gegenüber den ärmeren Schichten einlösen, sie vor den Folgen der Inflation und des Klimawandels schützen, ihnen Chancen zum Aufstieg geben. Nur dann werden die demokratischen Staaten stabil genug sein, um sich gegen die Autokratien zu behaupten.“ (Spiegel, 2022)

Und tatsächlich nimmt der Anteil der Menschen, der sich von populistischen und autoritären Ideen angezogen fühlt, kontinuierlich zu (Schäfer & Zürn, 2021). Die Anti-Establishment-Rhetorik von Rechtspopulisten macht sich dabei das mangelnde Vertrauen erfolgreich zu eigen (Faus et al., 2019). Sie baut auf die geringere Zufriedenheit derer, die sich ökonomisch zurückgelassen fühlen (FES, 2023a) und auf das geringere Demokratievertrauen bei Menschen mit niedrigerem Einkommen, insbesondere in Ostdeutschland (Brettschneider, 2023). Die Analysen zum gesellschaftlichen Zusammenhalt der Bertelsmann-Stiftung warnten folgerichtig schon 2019: „Wenn bereits in heutigen Zeiten

wirtschaftlicher Prosperität das Vertrauen auf einem derart niedrigen Niveau ist, muss die Frage gestellt werden, wie sich das Vertrauen in einer möglichen wirtschaftlichen Rezession entwickelt.“ Eine auf Gerechtigkeit fokussierte Umfrage aus dem Jahr 2021 ergänzt: Die breit geteilte Wahrnehmung von Ungerechtigkeit ist ein wesentlicher Risikofaktor für den gesellschaftlichen Zusammenhalt (Bertelsmann-Stiftung, 2022). Seitdem hat der Ukrainekrieg die Kosten der Transformation im Energiesektor schockartig sichtbar gemacht und bei der Debatte um das Heizungsgesetz ließ sich erahnen, was passiert, wenn die bisher immer auf die nächsten Jahrzehnte verschobenen Anpassungen plötzlich real werden. Schließlich zeigt der Bundeshaushalt 2024: Die schmerzhaften Verteilungsdebatten stehen gerade erst am Anfang.

Für die Erhaltung und Stärkung der Demokratie müssen die Probleme deswegen auf zwei Ebenen adressiert werden. Erstens muss Zweifeln an der Prozesslegitimität begegnet werden. Es muss also dafür gesorgt werden, dass der Gesetzgebungsprozess fair verläuft und alle Stimmen gleichwertig gehört werden (vgl. z. B. Faus et al., 2019; Landemore, 2020; Schäfer & Zürn 2021). Zweitens müssen die tieferen Gründe für den Vertrauensverlust adressiert werden: Der „Elefant im Raum“ muss thematisiert werden. Die vorliegende Machbarkeitsstudie zu einem Bürgerrat „Gerechtigkeit und Steuern“ adressiert diese beiden Problemebenen:

**Prozesslegitimität stärken durch Bürgerräte.** Bürgerräte sind ein innovatives Beteiligungsformat mit dem Anspruch repräsentative Demokratie zu ergänzen und das Vertrauen in den Entscheidungsprozess zu stärken. Sie wurden in den letzten Jahrzehnten auf verschiedenen politischen Ebenen, in verschiedenen Ländern und mit unterschiedlichen Akteuren erprobt: von vielfältigen kommunalen Bürgerräten bis hin zum globalen Bürgerrat, von zivilgesellschaftlich organisierten bis hin zum von der Regierung beauftragten Rat. In Deutschland organisierten zivilgesellschaftliche Akteure 2019 den ersten bundesweiten Bürgerrat. Im September 2023 startet der erste offiziell vom Bundestag organisierte Bürgerrat zum Thema „Ernährung“. Kern der Idee ist die repräsentative Zufallsauswahl der beteiligten Bürgerinnen und Bürger und eine moderierte Diskussion, die Informationslücken schließt und alle zu Wort kommen lässt. Das soll dafür sorgen, dass auch hohe Informationsbarrieren überwunden und kontroverse Fragen so diskutiert werden können, dass am Ende ein qualifiziertes Meinungsbild und

umsetzbare Vorschläge entstehen. Idealerweise sorgt die Debatte im Bürgerrat und deren mediale Begleitung für eine breite öffentliche Debatte. Umso bekannter der Bürgerrat ist, umso eher werden die erarbeiteten Vorschläge auch umgesetzt. Laut aktueller Studie wünschen sich 83 Prozent der Menschen bei wichtigen Entscheidungen künftig stärker einbezogen zu werden (Körper Stiftung, 2023). 70 Prozent der Bundesbürgerinnen und Bundesbürgern wünschen sich generell mehr Beteiligungsmöglichkeiten und sehen Bürgerräte als vielversprechendste Ergänzung der Demokratie nach dem legislativen Fußabdruck. Selbst bei Menschen mit weniger Vertrauen in das politische System ist die Zustimmung zu Bürgerräten fast genauso hoch wie der Wunsch nach einer direkten Vetomöglichkeit durch Volksabstimmungen nach Schweizer Vorbild (FES, 2023a).

#### **Tiefere Gründe für Vertrauensverlust adressieren.**

Mit dem Thema Gerechtigkeit und Steuern adressiert die Machbarkeitsstudie den Elefanten im Raum. Ein öffentlicher Meinungsaustausch dazu ist oft schwierig, da es hohe Informationsbarrieren gibt. Das primäre Werkzeug für den gesellschaftlichen Ausgleich – das Steuersystem – wird von den Menschen kaum verstanden, so konstatieren Forscher einen „Steueralphabetismus“ (Fastenrath & Marx, 2023a). Das führt dazu, dass Menschen zwar über ein klares Ungerechtigkeitsempfinden verfügen, die Zustimmung zu konkreten Reformvorschlägen aber wesentlich ambivalenter ist (Fastenrath et al., 2022; 2023b).

Vor diesem Hintergrund untersucht die Machbarkeitsstudie, wie ein Bürgerrat zum Thema Gerechtigkeit und Steuern aussehen könnte, wie die Fragestellung und das Design an die themenspezifischen Herausforderungen angepasst werden können und vergleicht den Bürgerrat schließlich mit alternativen Beteiligungsformaten.

**Entstehung der Machbarkeitsstudie.** Die Machbarkeitsstudie ist der Abschluss eines achtmonatigen Prozesses bestehend aus drei Teilen:

1. Einer Literaturlauswertung und Interviews mit Prozess-Experten zur Identifikation der zentralen Kriterien für eine gute Fragestellung und einen erfolgreichen Beteiligungsprozess;



2. Gesprächen, einer Umfrage und einem ko-kreativen Design Workshop mit ausgewählten Experten an der Schnittstelle zwischen Politik, Beteiligung und Gerechtigkeit zur Eingrenzung des Themas und zur Konzeptionierung der Fragefindung;
3. Einem Mini-Bürgerrat zur Themenfindung in dem 25 möglichst repräsentativ ausgewählte Beteiligte an drei Abenden im Mai virtuell über gesellschaftliche Ungerechtigkeiten diskutiert haben, die in einem Bürgerrat behandelt werden könnten. Bei der Konzeptentwicklung, Organisation, Teilnehmendenauswahl und Moderation des Mini-Bürgerrats wurden wir durch das Bürgerbeteiligungsunternehmen ifok (im Folgenden „ifok“) unterstützt.

**Gliederung.** Die restliche Machbarkeitsstudie ist in vier Teile gegliedert. Kapitel 2 führt zunächst in das Instrument des Bürgerrats, seine Stärken und Schwächen sowie die zentralen Kriterien für die Auswahl von Thema und Fragestellung ein. Kapitel 3 untersucht Wahrnehmung und Wissen zu Gerechtigkeit und Steuern in Bevölkerung und Politik. Auf diesen Erkenntnissen und den Ergebnissen unseres Mini-Bürgerrats aufbauend, beschäftigt sich Kapitel 4 schließlich mit der Frage, wie ein Bürgerrat zu Gerechtigkeit und Steuern ausgestaltet sein könnte und diskutiert mögliche Ergänzungen und Alternativen. Im abschließenden Fazit stellen wir Empfehlungen für konkrete Bürgerratsfragestellungen vor. Detaillierte Informationen zum Prozess der Machbarkeitsstudie, insbesondere zu Gesprächspartnern, zu den Ergebnissen des ko-kreativen Design-Workshops, sowie zu Teilnehmendenauswahl und Durchführung des Mini-Bürgerrats finden sich im Appendix.

## 2. Bürgerräte als demokratisches Beteiligungsinstrument

Die politischen Entwicklungen der letzten Jahre – weltweit genauso wie in Deutschland – bieten einige Gründe, von einer Krise der repräsentativen Demokratie zu sprechen. Als Reaktion darauf verspricht der Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung – neben einem Demokratiefördergesetz und der Stärkung des Petitionsverfahrens – „neue Formen des Bürgerdialogs wie etwa Bürgerräte [zu] nutzen, ohne das Prinzip der Repräsentation aufzugeben [...] Bürgerräte zu konkreten

Fragestellungen durch den Bundestag ein[zu]setzen“ und eine „Befassung des Bundestags mit den Ergebnissen“ sicherzustellen. Zu den wesentlichen Merkmalen von Bürgerräten gehören dabei die zufällige und gleichzeitig repräsentative Auswahl der Teilnehmenden, die ausführliche und moderierte Deliberation sowie die Verabschiedung von möglichst konkreten Empfehlungen an die Politik.

### Was ist ein Bürgerrat?

Ein Bürgerrat ist ein innovatives Format der politischen Beteiligung von Bürgern:

- » Dabei sollen zufällig ausgeloste Menschen – beim Bundestags-Bürgerrat aus ganz Deutschland – zusammenkommen, um über ein spezifisches Thema zu deliberieren (diskutieren) und gemeinsame Empfehlungen zu erarbeiten.
- » Bei der Zufallsauswahl der Teilnehmenden – 160 im Fall der Bundestags-Bürgerräte – wird anhand vorher festgelegter Kriterien darauf geachtet, dass alle wesentlichen gesellschaftlichen Gruppen entsprechend ihres Anteils an der deutschen Bevölkerung repräsentiert sind.
- » Die Teilnehmenden werden anfangs durch ausgewogene Expertenvorträge auf einen vergleichbaren Wissensstand gehoben und bekommen Einblick in unterschiedliche Perspektiven. Eine professionelle Moderation garantiert, dass alle zu Wort kommen. Dadurch wird die Teilhabe aller sichergestellt, was wiederum wichtig ist, damit die resultierenden Empfehlungen möglichst breit getragen werden.
- » Der Bürgerrat erarbeitet und einigt sich auf Empfehlung, die idealerweise von politischen Entscheidungsträgern und Institutionen (z. B. dem Bundestag) zur Kenntnis genommen und bei der Gesetzgebung berücksichtigt werden.

Bürgerräte gab es bereits in den letzten Jahren in vielen verschiedenen Ländern, von der lokalen bis zur globalen Ebene, organisiert durch Zivilgesellschaft oder Gesetzgeber und mit einer Dauer von wenigen Tagen bis hin zu mehreren Monaten. Zu den europäischen Vorreitern gehören u. a. Irland, Belgien, Österreich oder Schweden. Auch in Deutschland gab es auf Ebene der Kommunen und Bundesländer bereits eine ganze Reihe von Bürgerräten. Auf Bundesebene gab es seit 2019 **insgesamt sechs Bürgerräte** zu Themen wie Demokratie, Bildung und Lernen, Klima oder Deutschlands Rolle in der Welt. Sie wurden organisiert von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Ministerien. Im Mai 2023 beschloss der Bundestag die Durchführung seines ersten Bürgerrats. Seit September 2023 beschäftigt er sich mit dem Thema „Ernährung im Wandel: Zwischen

Privatangelegenheit und staatlichen Aufgaben“. Zwei oder möglicherweise nur ein weiterer Bürgerrat sollen folgen.

Laut der Ausschreibung zur Umsetzung der Bundestags-Bürgerräte können dabei „Richtungsentscheidungen, wertebasierte Konflikte, Priorisierungen oder Verteilungsfragen“ Gegenstand sein (Mehr Demokratie, 2022). Das Thema Gerechtigkeit und Steuern wurde sowohl auf europäischer als auch auf deutscher Ebene bereits in Bürgerräten behandelt. Allerdings war es dabei stets Teil einer größeren Fragestellung – zum Beispiel zur Zukunft Europas oder der sozialen Marktwirtschaft. Einen bundesweiten deutschen Bürgerrat, der sich vorrangig mit Verteilungsfragen oder der Steuerpolitik beschäftigt, gab es bisher noch nicht.

## Beispiele von Bürgerräten zu sozialer Gerechtigkeit und Steuern in Europa und in Deutschland

### Conference for the Future of Europe

Grundlage für die Konferenz zur Zukunft Europas war eine Reihe europäischer und nationaler Bürgerräte, die zwischen 2021 und 2022 stattfanden (siehe CoFE, 2022), u. a. in Deutschland. Die Ergebnisse wurden von einem Plenum aus Vertretern der EU, der nationalen Regierungen und der Bürgerräte in einem Abschlussbericht mit 49 Empfehlungen zusammengefasst. Zur Fiskal- und Steuerpolitik empfehlen die Teilnehmenden, Menschen sowie kleine und mittelständische Unternehmen zu entlasten und dafür Steuerhinterzieher,

große Umweltverschmutzer und große Digitalkonzerne stärker zu belasten. Das **Umsetzungsdokument des europäischen Rates** vom November 2022 verweist hierzu auf bestehende Initiativen im Bereich der Unternehmensbesteuerung. Im deutschen Bürgerforum wurde „soziale Gerechtigkeit“ als zusätzliches Themenfeld von den Bürgerinnen und Bürgern frei ausgewählt. Der **Abschlussbericht** empfiehlt dazu einen intensivierten Schüleraustausch und einen „berufsgruppenspezifischen Grundlohn“.

### The Citizens' Assembly of Scotland

Die schottische Regierung beauftragte 2019 einen Bürgerrat, der sich mit der Zukunft des Landes beschäftigte (für den Abschlussbericht siehe Elstub et al., 2022). Die Themengruppe „Income and Poverty“ beschäftigte sich mit Vorschlägen, wie Einkommen und Löhne verbessert werden können und wie Armut vermieden und begegnet werden kann. Die Themengruppe „Tax and Economy“

erarbeitete eine Reihe von Ideen zur Verbesserung der Steuererhebung, Anreize für positives Verhalten und eine gerechtere, transparentere und verständlichere Besteuerung, sowie Initiativen zur Entwicklung neuer Industrien und Beschäftigungsmöglichkeiten, u. a. durch Investitionen in Forschung und Entwicklung sowie Innovation.

### Groupe citoyen Générations nouvelles

Générations nouvelles war ein Bürgerbeteiligungsprojekt des staatlichen Conseil économique social et environnemental in Frankreich, das im Jahr 2020 tagte (Dubrac & Teskouk, 2020). Es beschäftigte sich mit einer Erneuerung des „Solidaritätspakts“ und der Frage, wie sinkender sozialer Mobilität entgegengetreten werden kann. In ihrem Programm „Construire les

solidarités de demain“ haben die Teilnehmenden verschiedene Maßnahmen empfohlen, um diese Ziele zu erreichen. In Bezug auf Gerechtigkeit und Steuern haben sie sich u. a. für eine gerechtere Verteilung der Steuerlast ausgesprochen, insbesondere für eine höhere Besteuerung von Vermögenswerten und eine Senkung der Steuern für die unteren Einkommensgruppen.

### BürgerForum Soziale Marktwirtschaft

Das BürgerForum Soziale Marktwirtschaft wurde 2008 in Deutschland im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung durchgeführt (siehe Ulbricht & Wohlfahrt, 2008). Dort entwickelten Bürger in einem partizipativen Format eine Vision für eine Neuausrichtung der sozialen Marktwirtschaft in Deutschland. Das Kapitel

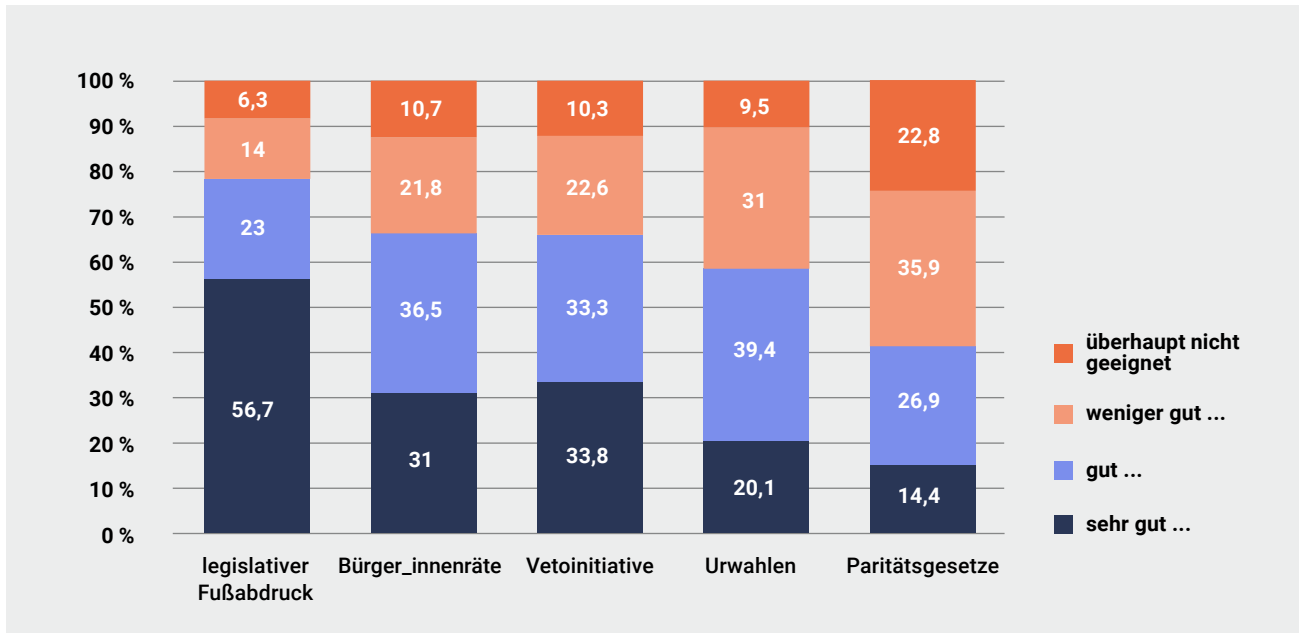
„Steuern und Subvention“ beschäftigte sich dabei explizit mit dem Steuersystem. Dort empfahlen die Teilnehmenden u. a. die Vereinfachung des Steuersystems, die Neuordnung von Sonderregeln und Subventionen, sowie eine Reform der Sozialabgaben.

Insgesamt kann die Debatte um Bürgerräte als demokratisches Beteiligungsinstrument auf weitreichende Erfahrungen und Best-Practices zurückgreifen. Mit der Entscheidung der Bundesregierung zur Durchführung von Bundestags-Bürgerräten ist die Debatte um die Stärken und Schwächen des Instruments neu in den Fokus gerückt.

Dabei besteht darüber, dass Demokratie und Bürgerbeteiligung gestärkt werden sollen, in der deutschen Bevölkerung genauso wie zwischen den im Bundestag vertretenen Parteien weitgehend Einigkeit. Bürgerräte sind dabei nur eines von vielen möglichen Instrumenten zur Stärkung von Demokratie und Bürgerbeteiligung. Daneben werden eine ganze Reihe anderer Maßnahmen diskutiert und erwogen.

In einer aktuellen Umfrage zum Vertrauen in die Demokratie und zu möglichen Demokratiereformen zeigt sich die größte Einigkeit bei der Beschränkung bzw. Sichtbarmachung von Lobbyismus über einen legislativen Fußabdruck. Bürgerräte stießen auf ähnlich hohe

Zustimmung wie direkte Volksbegehren mit Vetorecht nach Schweizer Vorbild, wobei letztere bei Menschen mit geringem Demokratievertrauen auf deutlich höhere Zustimmung trafen (FES, 2023a).



**Grafik 1: Umfrageergebnisse zu unterschiedlichen Demokratiereformen**  
Quelle: Friedrich Ebert Stiftung (2023a)

In den Wahlprogrammen für die Bundestagswahl 2021 finden sich Verweise auf einen Bürgerrat bei Grünen, SPD, FDP und Linken, jeweils mit unterschiedlichen Konnotationen und neben einer Reihe weiterer Vorschläge. Auch im Wahlprogramm der AfD finden sich relativ ausführliche Vorschläge zur Stärkung der Bürgerbeteiligung, allerdings ohne Verweis auf Bürgerräte und stattdessen mit einem Fokus auf Volksabstimmungen nach

Schweizer Vorbild. Lediglich bei der Union gibt es unter der Überschrift „Teilhabe für alle sicherstellen“ kaum konkrete Vorschläge für stärkere Bürgerbeteiligung. In der Debatte um die Einsetzung des ersten Bundestags-Bürgerrats 2023 standen Fragen der Repräsentativität, der Eignung des gewählten Themas und die Kosten-Nutzen-Erwägung im Fokus. AfD und Union stimmten letztlich gegen die Einsetzung.

## Position der Parteien zu Bürgerräten und Bürgerbeteiligung

### Wahlprogramme zur Bundestagswahl 2021

Die konkreteste Position zu Bürgerräten findet sich im Wahlprogramm von **Bündnis 90/Die Grünen**. In einem eigenen Absatz betonen sie deren Potenzial, „Alltagserfahrung von Bürger in die Gesetzgebung einfließen zu lassen“ und fordern eine eigene gesetzliche Grundlage.

Im Programm der Partei **Die Linke** findet sich eine ganze Reihe von Beteiligungsformaten – von Transformationsräten über Bürgerräte für die Verkehrsplanung bis hin zu deutschland- und europaweiten Volksabstimmungen.

**SPD und FDP** positionieren sich eher ergebnisoffen und wollen „die Erfahrungen mit Bürgerräten aufgreifen und [...] neue Wege der unmittelbaren Beteiligung an staatlichen Entscheidungen“ gehen (SPD) oder die repräsentative Demokratie durch neue Instrumente wie „Hausparlamente, die Erweiterung des Petitionsrechts um das „Bürgerplenarverfahren“ oder durch per Zufallsauswahl

besetzte Bürgerräte“ ergänzen, dabei aber die beratenden Rolle unmissverständlich klar machen und den Beratungsauftrag klar eingrenzen (Bundesparteitag FDP, 2021).

Die **AfD** betont in ihrem Programm die Volksabstimmung nach Schweizer Vorbild nicht als Ergänzung der repräsentativen Demokratie, sondern explizit als Kontrollinstrument gegenüber den gewählten Politikern. Sie fordert auch, „Die Qualität der Entscheidung der Bürger [...] durch einen ausgeprägten und autonomen Prozess der Willensbildung zu sichern.“

Im Programm der **CDU/CSU** findet sich schließlich im Absatz mit der Überschrift „Teilhabe für alle sicherstellen“ lediglich der Vorschlag, Mitarbeit an konkreten Lösungsvorschlägen z. B. über digitale Hackathons zu erweitern.

### Debatte um den ersten Bundestags-Bürgerrat 2023

Die Fragestellung des ersten Bundestag-Bürgerrats wurde im Dialog zwischen allen Bundestagsfraktionen – einschließlich der **CDU/CSU** – im Ältestenrat vereinbart. Einzig die **AfD** wollte sich von Anfang an nicht beteiligen und sprach sich grundsätzlich gegen Bürgerräte aus (Bundestag, 2023a).

Bei der Debatte zum Einsetzungsbeschluss im Mai 2023 äußerten **CDU/CSU**-Vertreter Sorgen um die Aushöhlung der parlamentarischen Demokratie sowie um eine „Scheinbeteiligung“ ohne Gestaltungsspielraum und kritisierten die aus ihrer Sicht mangelhafte Repräsentativität und das Auswahlverfahren der Teilnehmenden.

Letztlich stimmte die Fraktion mit fünf Enthaltungen gegen die Einsetzung. Experten vermuten einen Zusammenhang zur umstrittenen Wahlrechtsreform der Ampelkoalition. Die **AfD** lehnte die Einsetzung ebenfalls ab und begründete das in einem Gegenantrag für einen Volksentscheid u. a. mit der mangelnden Repräsentativität, der Gefahr der Instrumentalisierung und der mangelnden Verbindlichkeit der resultierenden Empfehlungen des Bürgerrats (Bundestag, 2023a). In der Plenarrede kritisierte der AfD-Redner schließlich die Ablehnung gegenüber einem Dialog mit der AfD auf der Internetseite einer der mit der Durchführung beauftragten Organisationen (Bundestag, 2023b).

Der Rest des Kapitels untersucht Stärken und Schwächen von Bürgerräten in Bezug auf drei zentrale Charakteristika aus Sicht der Stärkung von Demokratie sowie

Bürgerbeteiligung und vergleicht Bürgerräte mit den anderen Reformalternativen aus der oben angeführten Umfrage.

## 2.1 Repräsentativität bei der Auswahl

Einer der zentralen Kritikpunkte an der repräsentativen parlamentarischen Demokratie sind Mängel bei der Repräsentativität. Kritisiert wird zum einen, dass die gewählten Volksvertreterinnen und Volksvertreter in ihrer Zusammensetzung das Volk nicht ausreichend gut repräsentieren. So liegen beispielsweise der Anteil von Männern oder der Anteil von Menschen mit Universitätsabschluss über deren Anteil an der Gesamtbevölkerung (vgl. z. B. Heinrich-Böll-Stiftung, 2023). Zum anderen wird kritisiert, dass der Prozess und

die Ergebnisse die Interessen ärmerer und mehrfach benachteiligter Menschen nur unzureichend abbilden. Jenseits der gut belegten Tatsache, dass ärmere Menschen seltener wählen und weniger Einfluss auf die Meinungsbildung haben, zeigen mehrere Studien, dass gerade im Bereich von Wirtschafts- und Steuerpolitik gut organisierte Unternehmensinteressen den öffentlichen Diskurs und den Gesetzgebungsprozess überproportional beeinflussen (siehe z. B. Elsässer et al. 2017; Schäfer & Zürn 2021).

Dazu gehören beispielsweise die Pflicht zu geschlechterquotierten Wahllisten der Parteien, die für Geschlechterparität sorgen soll oder der legislative Fußabdruck, der Lobbyeinfluss sichtbar machen soll.

Bürgerräte sind eine weitere Möglichkeit, die deskriptive Repräsentativität zu maximieren. Die häufig verwendete zweistufige Zufallsauswahl sorgt dafür, dass alle durch die Auswahlkriterien abgedeckten Bevölkerungsgruppen entsprechend ihres Anteils an der Gesamtbevölkerung vertreten sind. Beim ersten Bundestags-Bürgerrat wurden knapp 20.000 Bürgerinnen und Bürger aus 82 ausgelosten Gemeinden zufällig aus den Melderegistern ausgewählt und angeschrieben. Aus den Rückmeldungen erstellte ein Computer-Algorithmus 1.000 mögliche Zusammensetzungen, die in Bezug auf Alter, Geschlecht, Herkunft (Bundesland und Gemeindegröße) und Bildungshintergrund exakt die Gesamtbevölkerung widerspiegeln. Davon wurde schließlich einer bei einer öffentlichen Veranstaltung durch die Bundestagspräsidentin gezogen (Bundestag, 2023c)

Die wesentliche Kritik an diesem Verfahren richtet sich gegen einen Zwischenschritt: Von den knapp 20.000 angeschriebenen Menschen hatten lediglich 2.200 ihr Interesse bekundet an der Auswahl teilzunehmen. Durch diese Selbstselektion entsteht die Gefahr, dass politikferne und aus verschiedenen Gründen benachteiligte Menschen, die „mit Politik wenig am Hut haben“ oder an multiplen Zugangsbarrieren scheitern letztlich unterrepräsentiert und durch das Thema besonders betroffene Gruppen und die „üblichen Verdächtigen“ überrepräsentiert sind. Verschiedene Maßnahmen können die Barrieren verringern: Von einem seriösen und leicht verständlichen Anschreiben, über technische Unterstützungsangebote bis hin zu einer Aufwandsentschädigung oder der Möglichkeit, die Teilnahme als Bildungsurlaub geltend zu machen, wie dies bei den in den 70er Jahren populären Planungszellen der Fall war. Eine weitere Möglichkeit diese Selbstselektion zu reduzieren ist das aufsuchende Losverfahren. Dabei werden die angeschriebenen Menschen zusätzlich an der Haustür aufgesucht. Das Gespräch vor Ort hilft erfahrungsgemäß, um den Bedenken der Teilnehmenden zu begegnen und Gründe, die gegen eine Teilnahme sprechen, zu adressieren.

### Quote für Unternehmer unter den Teilnehmenden, nicht aber für „Superreiche“

Es gibt Beispiele von Bürgerräten bei denen bestimmte Bevölkerungsgruppen bewusst überrepräsentiert wurden, um ihrer Stimme mehr Gewicht zu verleihen. Dies geschah z. B. bei einem Bürgerratsformat in Australien, in dem indigene Bevölkerungsgruppen eine erhöhte Quote erhielten. Eine Frage, die in mehreren Experteninterviews aufkam, war, ob es bei einem Bürgerrat zu Gerechtigkeit und Steuern eine explizite Quote für Unternehmer und „Superreiche“ unter den Teilnehmenden geben sollte (z. B. die reichsten 0,1 Prozent der Bevölkerung).

In Deutschland gibt es mehr als sechs Millionen Betriebe und Selbstständige im Mittelstand. Somit wären – statistisch gesehen – 12 Teilnehmende aus diesem Personenkreis im Bürgerrat vertreten. Falls Vertreter dieser Gruppe sich seltener für die Teilnahme melden, weil sie beispielsweise aufgrund ihrer geschäftsführenden Verantwortung weniger Zeit haben, könnte trotzdem eine mangelnde Repräsentativität resultieren.

Die Gruppe der „Superreichen“, d. h. reichsten 0,1 Prozent der Bevölkerung, umfasst lediglich knapp 70.000 Erwachsene. Bei einer Bürgerratsgröße von 160 Teilnehmern liegt die Wahrscheinlichkeit, dass ein Vertreter dieser Gruppe Teil des Bürgerrats wird, bei 1:6. Daher stellt sich die Frage nach einer Sonderquote.

Die interviewten Experten sahen allerdings mehrheitlich „superreiche“ Menschen nicht als eine besonders schützenswerte Bevölkerungsgruppe per se. Sie sollten somit nicht unter den Teilnehmenden überrepräsentiert sein und in den finalen Abstimmungen kein größeres Entscheidungsgewicht als jeder andere in der Gesellschaft haben. Leitende Wirtschaftsvertreter oder die Eigentümer von großen Familienunternehmen können aber als Betroffene im Prozess gehört werden. Sie können dann z. B. in Form eines Vortrags oder Interviews ihre Erfahrung und Perspektive teilen.

## 2.2 Inklusive und informierte Deliberation über komplexe Themen

Jenseits der deskriptiven Repräsentativität liegt die wahrscheinlich größte Stärke von Bürgerräten Experten zufolge in ihrer Intensität. Bürgerräte schaffen einen Raum, wo unterschiedliche Meinungen zusammenkommen können, um konstruktiv über gesellschaftliche Probleme zu diskutieren und Vorschläge „aus der Mitte der Gesellschaft“ zu erarbeiten. Die Zeit für Informationssammlung und der Rückgriff auf externe Experten erlaubt es Bürgerräten auch, hohe Informationsbarrieren zu überwinden und damit gerade auch komplexe Themen zu behandeln. Die Etablierung von persönlichen Beziehungen zwischen den Teilnehmenden und eine professionelle Moderation ermöglichen darüber hinaus einen inklusiven und konstruktiven Diskurs auch bei kontroversen Themen.

Damit Menschen mit unterschiedlichen Voraussetzungen in Bezug auf Vorwissen und Bildungsniveau sich gleichberechtigt am Diskurs beteiligen können, haben sich eine ganze Reihe von Methoden und Best Practices für die Auswahl der Experten, den Ablaufplan und die Moderation entwickelt. Ergänzende Formate wie zum Beispiel World Cafés, interaktive Selbsterfahrung („Was würde sich für mich durch verschiedene Reformen verändern?“) oder Gruppen-Lernformate können den Prozess der Informationssammlung unterstützen.

Kritiker sehen hingegen eine Gefahr, dass Bürgerräte missbraucht werden, um Regierungspositionen zu legitimieren. Sie sehen eine Gefahr darin, dass die Auswahl der Experten nie völlig neutral ist und eine Reihe weiterer Faktoren die Informationsaufnahme beeinflussen. Mehrere Experten verweisen hierzu beispielsweise auf einen sehr eloquenten Eingangsvortrag beim Bürgerrat

„Deutschlands Rolle in der Welt“, der ihrer Ansicht nach Bilder setze, die im Folgenden den gesamten Bürgerratsprozess prägten. Außerdem verweisen Kritiker darauf, dass auch die beste Moderation nicht vollkommen neutral ist und dass selbst wenn am Ende über die Empfehlungen abgestimmt wird, eine ganze Reihe von Faktoren – von der Fragestellung über Abstimmungstools bis hin zu einzelnen Formulierungen – das Endergebnis beeinflussen. Dabei gilt: Die Ansprüche an den Prozess und die Gefahr der Verzerrung wachsen mit der Komplexität des Themas und sind umso größer, je geringer das Vorwissen und je unklarer die Präferenzen der Teilnehmenden zu Beginn der Bürgerbeteiligung sind. Ein Beirat kann ggf. die Akzeptanz erhöhen.

Während Bürgerräte aber eine ganze Reihe von Methoden und Maßnahmen nutzen um die Verzerrungen im Meinungsbildungsprozess gezielt möglichst klein zu halten, ist das bei anderen Alternativen, vor allem bei der Volksabstimmung, nur sehr eingeschränkt der Fall. Beispiele wie die Abstimmung über den Brexit in Großbritannien haben gezeigt, wie solche Volksabstimmungen Gegenstand von Beeinflussungsversuchen werden können und wie stark sich die Mehrheitsmeinung vor und nach dem Abstimmungstermin verschieben kann.

Von einigen Kritikern werden Bürgerräte schließlich auch als teure Alternative zu guten Umfragen bezeichnet. Allerdings gelangen diese Umfragen – ähnlich wie die Volksabstimmungen – gerade bei komplexen und kontroversen Themen an ihre Grenzen. Dies lässt sich sehr gut an den im folgenden Kapitel analysierten Umfragen zum Thema Steuern und Gerechtigkeit zeigen.

## 2.3 Wirkung in Politik und Öffentlichkeit

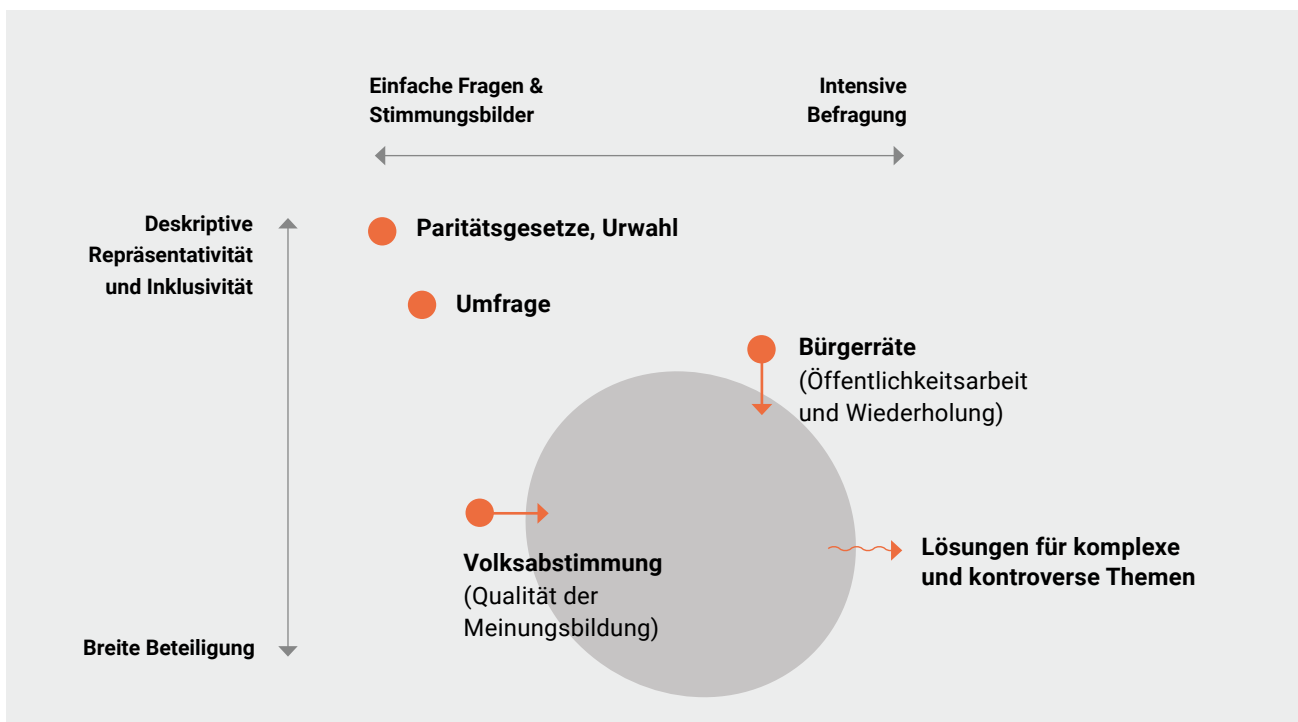
Eine der größten Herausforderungen der bisher durchgeführten Bürgerräte ist deren Unverbindlichkeit. Anders als zum Beispiel von der Letzten Generation für den von ihnen vorgeschlagenen Bürgerrat gefordert, haben die Empfehlungen der bisher durchgeführten Bürgerräte nur sehr selten rechtlich bindende Wirkung. Diese ist weder für den aktuellen Bundestags-Bürgerrat zum Thema Ernährung noch in den Vorschlägen aus den Wahlprogrammen der Regierungsparteien

vorgesehen. Stattdessen hat der Bundestags-Bürgerrat eine rein beratende Funktion. Die resultierenden Empfehlungen sollen lediglich Gegenstand einer Plenardebatte sein und anschließend im verantwortlichen Ausschuss beraten werden. Bei einigen anderen Bürgerräten – zum Beispiel beim Berliner Klima-Bürgerrat oder bei der Konferenz zur Zukunft Europas – erfolgte zusätzlich noch eine Evaluation zu Umsetzbarkeit und Umsetzungsstand der Empfehlungen.

Aus Sicht mehrerer Experten zeigte sich am Beispiel des französischen Klima-Bürgerrats besonders deutlich, wie wichtig die Aussicht auf Umsetzung der Empfehlungen für die Motivation der Teilnehmenden und die öffentliche Wahrnehmung des Bürgerrats ist und wie schnell sich Motivation durch die zusätzliche Beteiligung in Frust verwandeln kann, wenn die Empfehlungen nicht umgesetzt werden. Dieses Dilemma zeigt sich auch in der deutschen Debatte. Auf der einen Seite werfen Kritiker den Bürgerräten vor, die repräsentative Demokratie auszuhöhlen und stellen deren Legitimität in Frage („mein Wahlkreis ist mein Bürgerat“). Auf der anderen Seite werden Bürgerräte als Scheinbeteiligung bezeichnet und wegen ihrer geringen Breitenwirkung kritisiert. Ein ähnliches Dilemma zeigt sich bei den Volksbegehren. Auch diese erreichen die höchste Reichweite, wenn sie – wie beispielsweise bei

der Schweizer Volksabstimmung mit Vetorecht – verbindlich sind, sind dann aber am schwierigsten mit der repräsentativen Demokratie vereinbar.

Verallgemeinernd lässt sich aus bisherigen Erfahrungen sagen, dass Bürgerräte unter vergleichbaren Bedingungen in Bezug auf deren politische Relevanz eine deutlich geringere Breitenwirkung erreichen als Volksbegehren, dafür aber aus Sicht der meisten Teilnehmenden eine deutlich intensivere Beteiligung darstellen. Während regelmäßige Durchführung und begleitende Öffentlichkeitsarbeit die Breitenwirkung von Bürgerräten erhöhen können, hängt die Qualität der Beteiligung durch Volksabstimmungen von der möglichst unabhängigen Gestaltung des Meinungsbildungsprozesses ab.



**Grafik 2: Verschiedene Demokratiereformen für komplexe und kontroverse Themen**

Quelle: Eigene Darstellung

Das Potenzial, zur möglichst breit geteilten Lösung von komplexen und parteipolitisch umstrittenen Fragen beizutragen, ist bei allen diskutierten Instrumenten durch bestehende Machtstrukturen beschränkt. Die Durchführung durch zentrale Institutionen wie den Bundestag stärkt zwar die Anbindung an den Gesetzgebungsprozess und erhöht die Sichtbarkeit, schränkt aber bereits die Themenfindung auf konsensfähige Themen ein.

Ein in der Öffentlichkeit möglichst intensiv verfolgter Beteiligungsprozess erhöht wiederum das Gewicht der resultierenden Empfehlungen, spätestens bei der Umsetzung begegnen diese Empfehlungen aber wieder verschiedenen Lobbyeinflüssen.



## 3. Das Thema: „Gerechtigkeit und Steuern“

Gerechtigkeit hat mehrere Dimensionen, von einer gerechten Weltordnung über Generationen- und Klimagerechtigkeit bis hin zur innerstaatlichen sozialen Gerechtigkeit. Die Machbarkeitsstudie fokussiert auf einen Teilbereich: Die gerechte Verteilung von wirtschaftlichen Ressourcen innerhalb Deutschlands. Die Erklärung der allgemeinen Menschenrechte beinhaltet dazu das Recht auf gerechte und befriedigende Arbeitsbedingungen und Entlohnung und ein Verbot der Diskriminierung u. a. aufgrund des Vermögens. Das Versprechen, dass alle Menschen unabhängig von Elternhaus, Herkunft und Geschlecht gerecht behandelt werden, gehört zum zentralen Bestandteil der Demokratie. Auch das deutsche Grundgesetz enthält

ein Gleichheitsversprechen, ohne aber die Diskriminierung aufgrund des Vermögens explizit zu verbieten.

Ziel des folgenden Kapitels ist eine Bestandsaufnahme dessen, wie Menschen in Deutschland dieses Gerechtigkeitsversprechen interpretieren, welche Möglichkeiten das Steuersystem bietet, um die Gerechtigkeitsfrage zu adressieren und wie sich Menschen und Politik dazu positionieren. Aufbauend auf den Erkenntnissen zu den allgemeinen Stärken und Schwächen von Bürgerräten aus dem vorherigen Kapitel bietet diese Bestandsaufnahme die Grundlage für die Empfehlungen zur Ausgestaltung der Bürgerbeteiligung zum Thema Gerechtigkeit und Steuern im abschließenden Kapitel.

### 3.1 Vorstellungen und Wahrnehmungen zu Gerechtigkeit in Deutschland

Schon seit längerem findet die Mehrheit der Menschen, dass es in Deutschland ungerecht zugeht. Laut aktueller Studie glauben nur noch 17 Prozent der Menschen in Deutschland an Verteilungsgerechtigkeit und nur 27

Prozent der Bevölkerung glauben, es gehe zwischen den Generationen gerecht zu (Bertelsmann-Stiftung, 2022). Dabei unterschätzen die meisten die gemessene Ungleichheit der Einkommen und Vermögen massiv.

#### 3.1.1 Was verstehen die Menschen in Deutschland unter Gerechtigkeit?

Philosophie und Forschung unterscheiden verschiedene Gerechtigkeitsprinzipien. Liebig et al. (2016) definieren vier: Bedarfsprinzip, Anrechtsprinzip, Leistungsprinzip und Gleichheitsprinzip. In Bezug auf diese grundlegenden Gerechtigkeitsprinzipien herrscht in Deutschland weitgehende Einigkeit. Das zeigt eine Umfrage aus dem November 2021 im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung (Baarck et al., 2022). Die größte Zustimmung über alle Bevölkerungsgruppen hinweg findet eine Gesellschaft, die sich um Schwache und Hilfsbedürftige kümmert und Menschen, die Kinder und pflegebedürftige Angehörige versorgen, besonders unterstützt (Bedarfsprinzip, durchschnittliche Zustimmung 8,4 von 10 Punkte). Dass Menschen aus angesehnen Familien Vorteile genießen und die Menschen, die in einer Gesellschaft oben stehen, bessere Lebensbedingungen haben, findet im Gegensatz dazu über alle Bevölkerungsgruppen hinweg die geringste Zustimmung (Anrechtsprinzip, durchschnittliche Zustimmung 2,4 von 10 Punkte). Jüngere Menschen mit hoher

Bildung und hohem Einkommen und Wähler von FDP und Union bzw. politisch eher rechts orientierte Menschen unterstützen letzteres Prinzip etwas stärker, aber trotzdem am schwächsten von allen vier Prinzipien.

**Mehrheit der Deutschen findet Bedarfs- und Leistungsgerechtigkeit wichtig. Wähler fast aller Parteien finden es wichtig für den sozialen Frieden, dass die Ungleichheiten nicht all zu groß sind.**

Etwas weniger eindeutig ist die Beurteilung, ob es gerecht ist, dass Menschen, die im Beruf viel leisten, mehr verdienen sollten und eigene Anstrengung entscheidend ist (Leistungsprinzip) oder ob es gerechter ist, wenn generell gleiche Lebensbedingungen und eine

gleiche Verteilung von Einkommen und Vermögen vorherrschen (Gleichheitsprinzip). Insgesamt findet das Leistungsprinzip stärkere Zustimmung (durchschnittliche Zustimmung 7,1 von 10 Punkte) als das Gleichheitsprinzip (durchschnittliche Zustimmung 5,6 von 10 Punkte). Bei Wählern der Linken und der Grünen liegen beide Prinzipien aber etwa gleich auf. Menschen mit hohem Einkommen, hoher formeller Bildung und politisch rechter Orientierung setzen deutlich stärker auf das Leistungsprinzip.

Eine etwas anders formulierte Fragestellung zeigt die Lagerbildung rund um das Gleichheitsprinzip noch

deutlicher: Dabei mussten die Befragten wählen, ob es aus ihrer Sicht wichtiger ist, dass die Unterschiede zwischen Arm und Reich nicht zu groß werden, um den sozialen Frieden nicht zu gefährden oder ob es in Ordnung ist, dass einige reiche Menschen sehr viel mehr haben als andere, solange dies in einer freien demokratischen Gesellschaft geschieht. Insgesamt entschieden sich hier 73 Prozent für eine Begrenzung der Ungleichheit. Befragte, die AfD oder Union nahestanden, sahen das zu 69 bzw. 68 Prozent ähnlich. Lediglich aus dem FDP-Lager stimmte eine knappe Mehrheit von 48 Prozent für den freien Markt.

	Alle	Linke	Grüne	SPD	AfD	CDU/CSU	FDP
<b>Für den sozialen Frieden ist es wichtig, dass es in einer Gesellschaft möglichst gerecht zugeht und die Unterschiede zwischen Arm und Reich nicht all zu groß sind.</b>	73 %	89 %	85 %	76 %	69 %	68 %	46 %
<b>In einer freien demokratischen Gesellschaft ist es in Ordnung, wenn einige reiche Menschen sehr viel mehr haben als andere.</b>	23 %	10 %	13 %	19 %	28 %	29 %	48 %

**Tabelle 1: Gerechtigkeit und Ungleichheit – Auswertung nach Parteipräferenz**

Basis: alle Wahlberechtigten; fehlende Werte: weiß nicht/keine Angabe; Quelle: FES - Friedrich Ebert Stiftung (2023b)

### 3.1.2 Sehen die Deutschen diese Ideale als erfüllt?

Genauso wie bei den Gerechtigkeitsprinzipien gibt es bei der Beurteilung der Gerechtigkeit in Deutschland – laut den Ergebnissen der Bertelsmann-Befragung – einen grundlegenden Konsens (vgl. Baarck et al., 2022). Die meisten Menschen finden nicht, dass wirtschaftliche Gewinne in Deutschland gerecht verteilt werden (durchschnittliche Zustimmung 2,7 von 10 Punkte, nur einer von zehn Befragten stimmte zu, d.h. > 5 Punkte) oder dass die sozialen Unterschiede im Großen und

Ganzen gerecht sind (durchschnittliche Zustimmung 3,1 von 10 Punkte, nur einer von sieben stimmte zu, d. h. > 5 Punkte). Auch, dass man in Deutschland entsprechend seiner Leistung vergütet wird (durchschnittliche Zustimmung 3,6 von 10 Punkte) und die Rangunterschiede akzeptabel seien, weil sie ausdrücken, was man aus seinen Chancen gemacht hat (durchschnittliche Zustimmung 3,9 von 10 Punkte), lehnen alle Bevölkerungsgruppen tendenziell ab. Menschen mit hohen Einkommen und hoher formeller Bildung, Bildungsaufsteiger sowie Wählerinnen und Wähler von Union und FDP sind offener gegenüber Verteilungsunterschieden, solange diese aus meritokratischer Sicht gerechtfertigt werden können. Allerdings sehen auch sie die Verteilungsgerechtigkeit in Deutschland eher kritisch (durchschnittliche Zustimmung stets niedriger als 4,5 von 10 Punkte).

**Mehrheit findet, dass es ungerecht zugeht. Aber: Eigener Wohlstand wird meistens als hart erarbeitet gesehen.**

Im Gegensatz zum allgemeinen Gerechtigkeitsempfinden, sieht eine knappe Mehrheit das individuelle Leistungsverprechen als erfüllt an. Der Aussage: „Wer hart genug arbeitet, kann in Deutschland auch etwas erreichen“ stimmten 58 Prozent zu (FES, 2023a). Dabei ist eine Ambivalenz zu beobachten. Im Schnitt denken die

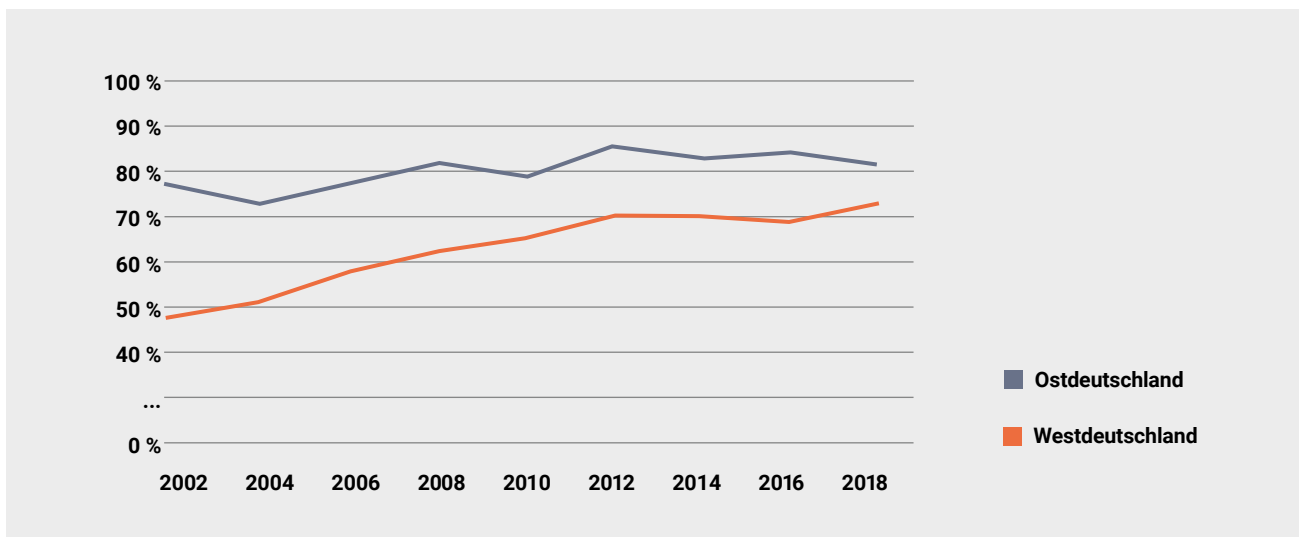
Deutschen, dass Reichtum stark von Eltern und Glück abhängen (durchschnittliche Zustimmung 6,2 von 10 Punkte) – außer bei ihrem eigenen Wohlstand, welchen sie für das Ergebnis harter Arbeit hielten (durchschnittliche Zustimmung 7,3 von 10 Punkte).

### 3.1.3 Welche politischen Wünsche ergeben sich daraus?

Passend zum niedrigen Gerechtigkeitsempfinden befürworten die meisten Menschen über alle Bevölkerungsgruppen hinweg mehr Umverteilung. Die meisten Menschen finden, dass der Staat Ungleichheit verringern sollte (durchschnittliche Zustimmung 7,3 von 10 Punkte) und dass wir in Deutschland im Moment mehr Umverteilung zwischen Arm und Reich brauchen (durchschnittliche Zustimmung 6,9 von 10 Punkte). Auch bei Wählern der Union und der FDP und bei Menschen mit hohem Einkommen und hoher formeller Bildung (die sozialen Gruppen, die diesen Forderungen typischerweise am kritischsten gegenüberstehen),

überwiegt die Zustimmung immer noch leicht (durchschnittliche Zustimmung jeweils > 5 von 10 Punkte).

Der Wunsch nach mehr Umverteilung ist in den letzten Jahrzehnten deutlich gestiegen. Während 2002 nur 48 Prozent der Westdeutschen befürworteten, dass sich der Staat für den Abbau von Einkommensunterschieden engagieren soll, wuchs diese Zahl bis 2018 kontinuierlich auf 73 Prozent. In Ostdeutschland liegt der Wert schon immer deutlich höher und erreichte zuletzt 81 Prozent (**Bundeszentrale für politische Bildung, 2021**).



**Grafik 3: Zuständigkeit des Staates für den Abbau von Einkommensunterschieden 2002 – 2018 in Prozent**  
Quelle: Bundeszentrale für politische Bildung (2021), basierend auf European Social Survey

Ein wachsendes Ungerechtigkeitsempfinden und einen wachsenden Wunsch nach Umverteilung findet die OECD auch in den meisten anderen Industriestaaten.

Deutschland findet sich bei dem Wunsch nach weniger Ungleichheit im internationalen Mittelfeld (OECD, 2021a).

### 3.1.4 Sind die Wahrnehmungen im Einklang mit statistischen Kennzahlen?

Die Einschätzung der Bevölkerung zur Verteilung von Einkommen und Vermögen sind nur schwierig erfassbar (OECD, 2021a, Box 2.2). Beim Versuch die

realen Verteilungen von Einkommen und Vermögen numerisch zu erfassen, liegen die meisten Menschen teilweise weit daneben. Je nach methodologischer

Vorgehensweise werden Einkommensunterschiede unter- oder überschätzt. Vermögensunterschiede werden generell weit unterschätzt. Gleichzeitig entspricht die Entwicklung des Gerechtigkeitsempfindens aber in etwa der realen Entwicklung der Ungleichheit über die Zeit und im Vergleich zu anderen Ländern. Das heißt in Ländern mit hoher bzw. wachsender Ungleichheit gibt es auch ein hohes bzw. wachsendes Ungerechtigkeitsempfinden.

Menschen aus Deutschland schätzen im Schnitt, dass die reichsten 10 Prozent etwa 50 Prozent des Einkommens erhalten und dass Menschen mit Spitzeneinkommen (Durchschnitt eines Arztes und eines CEOs) das Zehnfache eines ungelerten Arbeiters verdienen (FES, 2023b). Wie hoch die Einkommensungleichheit tatsächlich ist, ist ebenfalls umstritten und schwankt zusätzlich je nach Einkommenskonzept und Datengrundlage. Befragungsbasierten Erhebungen zufolge wuchs der Einkommensanteil der reichsten 10 Prozent von 20,5 Prozent im Jahr 1991 auf 23,3 Prozent im Jahr 2016 (Bundeszentrale für politische Bildung, 2020). Laut der **World Inequality Datenbank** stieg er im gleichen Zeitraum von 23,4 Prozent auf 30,3 Prozent. Bach, Bartels und Neef (2023) schätzen den Anteil der reichsten 10 Prozent im Jahr 2016 bezogen auf das Einkommen vor Steuern sogar auf 36,7 Prozent. Der Abstand zwischen den reichsten 10 Prozent und den ärmsten 50 Prozent betrug ihnen zufolge, wie von den Menschen im Schnitt geschätzt, etwa das Zehnfache. Laut Fedorets et al. (2020) betrug dagegen die Differenz zwischen einem Menschen aus dem 10. Perzentil und einem Menschen aus dem 90. Perzentil nur das 3,55-fache. Die relative Armutsquote – also der Anteil der Menschen mit weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens – lag nach aktuellsten Zahlen 2019 bei 16,8 Prozent (Spannagel & Zucco, 2022) und damit trotz der Boom-Jahre und noch vor Corona-Krise und Inflation auf einem Höchststand (Pieper et al., 2023).

In Bezug auf die Vermögensverteilung zeigen detaillierte Befragungen aus Deutschland und anderen Ländern, dass die gewünschte, die geschätzte und die tatsächliche Ungleichheit weit auseinander liegen. Zum Beispiel wünschten sich die Befragten einer US-amerikanischen Studie, dass die reichsten 20 Prozent etwa 32 Prozent des Vermögens besitzen dürften und schätzten ihren faktischen Anteil auf 59 Prozent. Tatsächlich betrug der Anteil der reichsten 20 Prozent am Vermögen sogar 84 Prozent (Norton & Ariely, 2011). Schweizer hielten

einen Anteil von 36 Prozent für die reichsten 20 Prozent für wünschenswert und schätzten den realen Anteil auf 57 Prozent, während er tatsächlich 86 Prozent betrug (SGB, 2015). Der Bertelsmann-Befragung zufolge ergibt sich für Deutschland ein ähnliches Bild. Die Befragten schätzten die Differenz zwischen dem Vermögensanteil des reichsten 1 Prozent und der ärmeren Hälfte auf etwa 40 Prozentpunkte. Laut Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (Schröder, 2020) lag sie aber bei 66 Prozentpunkten: Das reichste 1 Prozent in Deutschland besaß 67 Prozent des Vermögens, die ärmere Hälfte hingegen nur 1 Prozent des Vermögens.

In der Bertelsmann-Befragung wurde schließlich eine Teilgruppe über die tatsächliche Vermögensverteilung aufgeklärt. Eine Testfrage bestätigte, dass sie diese Aufklärung auch weitgehend korrekt zur Kenntnis genommen hatten. Ihr Gerechtigkeitsempfinden und ihren Wunsch nach Umverteilung veränderte die zusätzliche Aufklärung aber kaum und bei einer Nachbefragung zwei Wochen später waren die meisten Menschen wieder zu ihrer inkorrekten Wahrnehmung der Ungleichheit zurückgefallen (Bertelsmann, 2023 – Abbildung 32). Dieses Ergebnis steht im Einklang mit ähnlichen internationalen Studien, die zeigen, dass zusätzliche Informationen allein nicht zu dauerhaften Einstellungsänderungen führen (vgl. z. B. Kuziemko et al, 2015; Stantcheva, 2020).

Im internationalen Vergleich lässt sich festhalten, dass sich Deutschland bei der Einkommensungleichheit im internationalen Vergleich im Mittelfeld befindet, während die Vermögensungleichheit sowohl im Vergleich zu anderen EU-Staaten als auch weltweit Spitzenwerte erreicht. In Bezug auf die Chancen- und Leistungsgerechtigkeit zeigt sich, dass der soziale Aufstieg in Deutschland länger dauert als im OECD-Durchschnitt und deutlich länger als in den in dieser Hinsicht gerechtesten Ländern wie Dänemark (OECD, 2018). Auch beim Einfluss des Elternhauses auf den erreichten Bildungsabschluss liegt Deutschland im Vergleich der Industriestaaten im unteren Mittelfeld (Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags, 2018).

Laut Bundesregierung ist der Gini-Koeffizient für die Vermögensverteilung in Deutschland mit 0,76 der zweithöchste aller EU-Mitgliedsstaaten (Bundesregierung, 2013). Laut Credit Suisse (2019) lag er sogar bei 0,82 und Deutschland nimmt damit auch global gesehen einen Spitzenplatz ein.

### 3.1.5 Welche Ungerechtigkeit prägt das Gerechtigkeitsempfinden?

Welche Ungerechtigkeiten das Gerechtigkeitsempfinden besonders prägen – ob Ungleichheit bei der Einkommens- oder Vermögensverteilung oder andere Faktoren – lässt sich aus den Befragungen nur sehr grob ablesen. Fokusgruppengespräche zum Thema Gerechtigkeit und Steuern weisen allerdings daraufhin, dass das Vermögen von Superreichen und Großverdienern als wesentlicher Grund für die höhere Ungleichheit der Vermögensverteilung in der Wahrnehmung der Teilnehmenden und für die Beurteilung der gewünschten Reformen selten eine Rolle spielt. Es findet demnach außerhalb der Lebensrealität der meisten Menschen statt (Fastenrath & Marx, 2023b). Nach konkreten Ungerechtigkeiten gefragt, beziehen sich Menschen zumeist auf Beispiele aus ihrem direkten Lebensumfeld. So wird den von uns befragten Experten zufolge von Menschen mit niedrigerem Einkommen oft auf die „Oma die Pfandflaschen sammeln muss“ verwiesen, oder ein Mindestlohn, der zum Leben in teuren Städten oder der Ernährung einer Familie nicht mehr ausreicht. Darüber hinaus scheint den Experten zufolge die rein ökonomische Betrachtung von Einkommen und Vermögen zumindest in der Wahrnehmung und Diskussion

über Ungerechtigkeit im Vergleich zu identitätsbezogenen Faktoren und Erfahrungen von sozialer Ausgrenzung eine untergeordnete Rolle zu spielen. So sind beispielsweise in Ostdeutschland die Erfahrungen, dass eigene Lebensleistung nach der Wende plötzlich entwertet wurde und das Gefühl bevormundet oder „von oben herab“ behandelt zu werden deutlich salientere und wichtigere Ursachen für die beobachtbare Unzufriedenheit und den Vertrauensverlust.

Gleichzeitig zeigt aber die internationale Ungleichheitsforschung, dass ein steigendes Gefälle bei Einkommen und Vermögen indirekt Probleme und Problemempfinden in vielen verschiedenen Bereichen verursacht. Weniger ungleiche Gesellschaften sind demnach gesünder und sowohl die Armen als auch die Reichen empfinden weniger Druck, nehmen weniger Drogen, werden seltener psychisch krank, die Gewalt nimmt ab und das Vertrauen in die Gesellschaft und die Institutionen steigt (vgl. z. B. Pickett & Wilkinson, 2009). Außerdem gibt es einen engen Zusammenhang zwischen ökonomischer Ungleichheit und sozialer Ausgrenzung (Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies, 2021).

## 3.2 Die Rolle von Steuern in Bezug auf Gerechtigkeit und Ungleichheit

Geht man entsprechend der Umfrageergebnisse davon aus, dass die meisten Menschen das Gefühl haben, es geht ungerecht zu und dass sie sich mehrheitlich wünschen, dass der Staat mehr tut, um die Ungleichheit zu reduzieren, stellt sich die Frage nach dem „Wie“. Im Großen und Ganzen gibt es dafür drei Möglichkeiten. Zum ersten kann der Staat für weniger Ungleichheit bei der Primärverteilung sorgen, indem er zum Beispiel Miethöhe und Mindestlohn steuert, Gewerkschaften stärkt oder Diskriminierung am Arbeitsplatz unterbindet. Wissenschaftler und Politiker, die eine größere Rolle des Staates eher kritisch sehen, betonen dagegen eher Maßnahmen, die für wirtschaftliches Wachstum und zusätzliche Beschäftigung sorgen, um absolute Armut zu reduzieren und nehmen dafür oft einen Anstieg der Ungleichheit in Kauf. Zum zweiten kann der Staat über seine – zum Teil auch schuldenfinanzierten – Ausgaben den Zugang zu Bildung, Gesundheitsversorgung und anderen grundlegenden Dienstleistungen verbessern oder über direkte Zahlungen z. B. für Kindergeld oder Sozialhilfe für eine weniger ungleiche Sekundärverteilung sorgen und Armut bekämpfen. Schließlich

bleibt als drittes die Möglichkeit, über Steuern Verhalten zu regulieren oder Wachstumsimpulse zu setzen, ungleichheitsreduzierende Maßnahmen zu finanzieren und durch eine progressive Besteuerung direkt die Ungleichheit der Sekundäreinkommen zu reduzieren.

In Deutschland lässt sich das Steueraufkommen grob in drei Teile einteilen: Einerseits in die Besteuerung von Vermögen und Vermögenseinkommen sowie die Besteuerung von Arbeitslöhnen, die je etwa ein Viertel der Staatseinnahmen darstellen, und andererseits die Besteuerung von Konsum und anderen Steuern, auf die die andere Hälfte der Einnahmen entfällt. Ein genauere Blick zeigt, dass die Steuerreformen der letzten drei Jahrzehnte in der Tendenz eher für mehr Ungleichheit gesorgt haben. Steuern auf Vermögen und hohe Einkommen wurden gesenkt. Dafür wurde die Mehrwertsteuer erhöht. Diese trifft ärmere Menschen stärker, weil sie einen größeren Anteil ihres Einkommens konsumieren. Dadurch ist die Belastung für mittlere und untere Einkommen um mehr als zwei Prozent gestiegen, während sie für Menschen mit den höchsten Einkommen

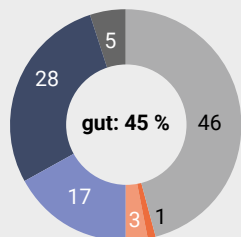
um fast fünf Prozent gesunken ist (Bach et al., 2017). Insgesamt ergibt sich aus diesen Veränderungen nach Berechnungen des Netzwerks Steuergerechtigkeit eine Gerechtigkeitslücke – eine Umverteilung der Steuerlast von Menschen mit hohen Vermögen und hohen Einkommen zu den restlichen Steuerzahlenden – von etwa 100 Milliarden Euro (Netzwerk Steuergerechtigkeit, 2023).

Einen ähnlich großen Umverteilungsspielraum zeigt auch eine Vergleichsrechnung des ZEW (2021) zu den steuerlichen Vorschlägen aus den Wahlprogrammen der Bundestagswahl 2021. Sie zeigt, dass die Vorschläge insgesamt zwischen Mehreinnahmen von etwa 40 Milliarden Euro (Linke) und Mindereinnahmen von etwa 90 Milliarden Euro (FDP) variieren. Während untere Einkommensgruppen in allen Wahlprogrammen – außer bei der AfD – entlastet werden sollten, waren bei Union und FDP die Entlastungen für hohe Einkommen am größten, während SPD, Grüne und Linke die hohen Einkommen stärker belasten wollten. Fokusgruppensprache zeigen, dass diese Information geeignet gewesen wäre, Wahlentscheidungen zu beeinflussen. Sie

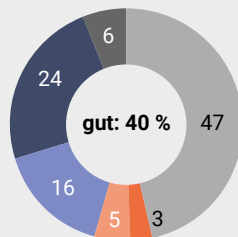
war den Teilnehmenden aber weitgehend unbekannt geblieben (Fastenrath et al., 2022).

Fragt man die Menschen in Deutschland, wie sie sich die von Ihnen gewünschte Reduktion der Ungleichheit vorstellen, fällt die Antwort widersprüchlich aus. Zwar spricht sich eine große Mehrheit über alle Bevölkerungsgruppen dafür aus, dass Reiche ab einer gewissen Höhe des Vermögens eine Vermögensteuer zahlen sollten (durchschnittliche Zustimmung 7,4 von 10 Punkte). Auch die Aussage, dass Besserverdienende mit einer höheren Einkommensteuer belegt werden sollten, findet recht eindeutige Zustimmung (durchschnittlich 6,9 Punkte). Im scheinbaren Widerspruch dazu lehnt die Mehrheit Steuererhöhungen insgesamt aber ab (Bertelsmann, 2022). Und auch die Bereitschaft, selbst mehr Steuern zu zahlen, wenn ärmere dafür höhere Unterstützung erhalten, ist eher gering ausgeprägt. (durchschnittlich 4,5 von 10 Punkten) (OECD, 2021 a). Ein genauerer Blick auf einzelne Reformvorschläge im Bereich Steuern zeigt außerdem, dass die meisten Menschen sich bisher sehr wenig damit beschäftigt haben (FES, 2023b).

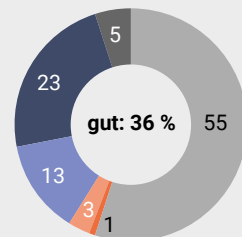
Es gibt verschiedene Vorschläge, wie der Staat zukünftig notwendige Investitionen finanzieren könnte. Bitte sagen Sie mir jeweils, ob Sie von den folgenden Vorschlägen schon einmal gehört oder gelesen haben. Und wie bewerten Sie die folgenden Vorschläge jeweils, um zukünftig notwendige Investitionen zu finanzieren?



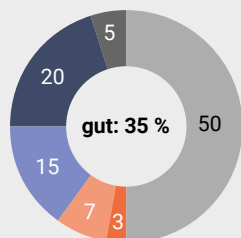
**Stärkung der Steuerbehörden**, um Steuerflucht und -hinterziehung stärker zu bekämpfen.



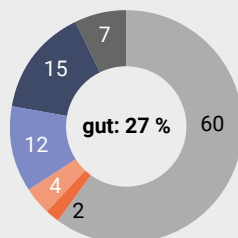
**Wiedereinführung der Vermögensteuer** für sehr große Vermögen ab 2 Mio. Euro pro Person.



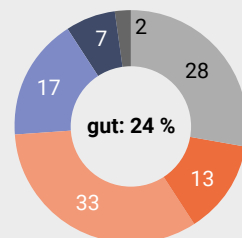
**Höhere Erbschaftsteuer** für sehr große Erbschaften ab 20 Mio. Euro pro Person.



**Einführung einer Finanztransaktionssteuer**, eine Art Mehrwertsteuer auf Aktienhandel.



**Eine angepasste Kapitalertragsteuer**, Gewinne aus Vermögen besteuern wie aus Arbeit.



**Aufnahme zusätzlicher Staatsschulden.**

■ weiß nicht/keine Angabe ■ sehr gut ■ eher gut ■ eher schlecht ■ sehr schlecht ■ nicht davon gehört/gelesen  
 Basis: Alle Wahlberechtigten. Angaben in Prozent. Abweichungen rundungsbedingt.

**Grafik 4: Bewertung konkreter Finanzierungsvorschläge**  
 Quelle: FES - Friedrich Ebert Stiftung (2023b)

Im Folgenden beschreiben wir vier Reformgebiete, die zu einem gerechteren Steuersystem beitragen könnten. Dabei wird auch darauf eingegangen, wie Politik und

Bevölkerung in Umfragen zu möglichen Reformvorschlägen stehen.

## Die Rolle des Staates

Der Staat finanziert wichtige öffentliche Güter wie z. B. Sicherheit und soziale Absicherung. Dabei sorgt er auch für sozialen Ausgleich. Insgesamt stehen Bund, Ländern und Kommunen dafür etwa 1.000 Milliarden Euro pro Jahr zur Verfügung. Das entspricht etwa 25 Prozent der jährlichen Wirtschaftsleistung. Die meisten Menschen wünschen sich eine stärkere Rolle oder zusätzliche Staatsausgaben in vielen Bereichen, vor allem für Pflege und Gesundheit, Bildung und Infrastruktur. Gleichzeitig gehen sie davon aus, dass

der Staat genug Geld zur Verfügung hat und nennen Beispiele für staatliche Verschwendung. Dabei gibt es einen klaren Unterschied zwischen Wählern von SPD und Grünen, die sich deutlich höhere Steuereinnahmen für mehr soziale Gerechtigkeit wünschen und den Wählern von FDP und AfD, die der Ansicht sind, der Staat habe zu viel Geld und könne damit nicht umgehen. Wähler von Linken und Union liegen im Schnitt in der Mitte (FES, 2023b).

	Alle	SPD	Grüne	Linke	CDU/CSU	FDP	AFD
<b>Der Staat benötigt ausreichend Steuereinnahmen, um seine Aufgaben erfüllen zu können und für mehr soziale Gerechtigkeit zu sorgen.</b>	52 %	69 %	61 %	46 %	43 %	31 %	14 %
<b>Der Staat hat mehr als genug Geld, kann damit aber nicht umgehen.</b>	43 %	26 %	34 %	53 %	55 %	65 %	84 %

**Tabelle 2: Staatlicher Umgang mit Steuergeldern – Auswertung nach Parteipräferenz**

Basis: alle Wahlberechtigten; fehlende Werte: weiß nicht/keine Angabe; Quelle: FES - Friedrich Ebert Stiftung (2023b)

Insgesamt haben die meisten Menschen nur ein geringes Verständnis der öffentlichen Finanzen und verstehen Politik eher als verwaltend. Sie betrachten die staatlichen Einnahmen noch weniger als die Ausgaben als „politisches Instrument mit gestalterischem Potenzial“. Den Zusammenhang von sozialem Ausgleich und Steuern sehen Laien oft nicht (Fastenrath et al. 2022). Schließlich zeigt sich, dass Staatsschulden bei den

meisten Menschen noch deutlich weniger beliebt sind als Steuern – auch wenn bei weiterer Hinterfragung laut aktueller Studie der Eindruck, „dass die Gegenargumentation eher gelernt ist und als solche wiederholt wird – aber eben nur sehr bedingt durch gefestigte Einstellungen oder inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Thema entstanden ist“ (FES, 2023b)

### 3.2.1 Einfaches Steuersystem und Steuerschlupflöcher schließen

Einer aktuellen Umfrage zufolge war die Stärkung von Steuerbehörden zur Bekämpfung von Steuerflucht und Steuerhinterziehung die beliebteste Forderung für ein gerechteres Steuersystem in Deutschland (FES, 2023b). Beispiele für die Gewinnverschiebung großer (Digital-)Konzerne in Steueroasen, geleakte Daten zu anonymem Offshore-Vermögen und Betrugsfälle wie Cum-Ex wurden in der öffentlichen Berichterstattung der letzten Jahre prominent aufgegriffen. Trotzdem gab etwa die Hälfte der Befragten an, von konkreten Lösungsvorschlägen noch nichts gehört zu haben (FES, 2023b). Neben der Stärkung von Steuerbehörden spielten Forderungen nach einem einfacheren und weniger missbrauchsanfälligen Steuersystem eine wichtige Rolle bei partizipativen Prozessen in Deutschland genauso wie in anderen Ländern (vgl. Info-Box S.10 in Kapitel 2).

Verschiedene Schätzungen gehen davon aus, dass dem Staat durch Steuerbetrug etwa 50 Milliarden Euro bis mehr als 100 Milliarden Euro pro Jahr entgehen. Studien aus den USA und den skandinavischen Ländern zeigen, dass reiche Menschen in der Vergangenheit sowohl absolut als auch relativ zu ihrem Einkommen

deutlich mehr Steuern hinterzogen haben als ärmere Menschen (vgl. Netzwerk Steuergerechtigkeit, 2023). Seitdem gab es sowohl national als auch international nennenswerte Fortschritte beim Kampf gegen Steuerbetrug. Dazu, welchen Einfluss diese Fortschritte auf Umfang und Verbreitung von Steuerbetrug in Deutschland hatten und wie viel Potenzial für weitere kosteneffiziente Reformen besteht, gibt es keine belastbaren Zahlen.

Trotzdem finden sich sowohl in den Wahlprogrammen der meisten Parteien als auch im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung weitere Vorschläge für einen verstärkten Kampf gegen Steuermissbrauch. Die FDP betont darüber hinaus ein vereinfachtes Steuerverfahren, während die AfD vorschlägt für das Aufkommen bisher wichtige Steuerarten komplett zu streichen, um Vereinfachungen zu erreichen (Netzwerk Steuergerechtigkeit, 2021). Bei der Debatte um konkrete Reformen zeigen sich aber regelmäßig Konflikte zwischen Einfachheit und Einzelfallgerechtigkeit genauso wie zwischen Verfahrenserleichterungen und Betrugsbekämpfung (vgl. z. B. Netzwerk Steuergerechtigkeit, 2022).

### 3.2.2 Höhere Besteuerung von Vermögen, Erbschaften und Vermögenseinkommen

Vermögen ist in Deutschland deutlich ungleicher verteilt als Einkommen. Es besteht im Wesentlichen aus Unternehmensanteilen und Immobilien. Sowohl bei der Besteuerung des Vermögens und der Vermögensübertragung als auch bei den Einkommen aus Vermögen in der Form von Unternehmensgewinnen, Ausschüttungen und Mieteinnahmen gab es in den letzten drei Jahrzehnten wesentliche Veränderungen zugunsten der Vermögenden.

Eine **Vermögensteuer** wird in Deutschland seit 1997 nicht mehr erhoben. Verschiedene Schätzungen gehen davon aus, dass eine Vermögensteuer je nach Ausgestaltung bis zu fünfzig Milliarden Euro Einnahmen (fünf Prozent des Gesamtsteueraufkommens) bringen würde. Weil das Vermögen sehr ungleich verteilt ist, würde bereits eine Steuer mit einem sehr hohen Freibetrag von zwanzig Millionen Euro und einem niedrigen Steuersatz von einem Prozent schätzungsweise mehr als zehn Milliarden Euro Einnahmen bringen, obwohl nur etwa 20.000 Haushalte betroffen wären (Bach, 2021). Kritiker bemängeln neben den Verwaltungskosten, dass die Steuer nicht die Vermögenseinnahmen, sondern

das Vermögen selbst besteuert. Wenn die Steuer die laufenden Einnahmen übersteigt, könnte das demnach zu Zahlungsschwierigkeiten und dem Verbrauch des Vermögens führen. Trotzdem befürwortet die Mehrheit der Deutschen eine Vermögensteuer. Diese Zustimmung steigt mit steigenden Freibeträgen (FES, 2023b). Gleichzeitig erkannten in einer Umfrage gerade mal 40 Prozent der Befragten die Aussage, Deutschland habe die höchste Vermögensteuer in Europa, korrekterweise als falsch. 35 Prozent hielten die Aussage fälschlicherweise für richtig und 24 Prozent gaben an, die Antwort nicht zu kennen. In den Bundestagswahlprogrammen findet sich die Steuer bei Linken, Grünen und SPD.

**Erbschaften und Schenkungen** werden in Deutschland einheitlich und je nach Höhe und Verwandtschaftsgrad mit sieben bis fünfzig Prozent besteuert. Insgesamt werden pro Jahr schätzungsweise 400 Milliarden Euro übertragen. Die Steuereinnahmen betragen zuletzt aber nur acht Milliarden Euro (0,8 Prozent des Gesamtsteueraufkommens). Auf der einen Seite sorgt der Fakt, dass die Mehrheit der Deutschen nur geringe Beträge vererbt und Freibeträge dafür, dass die große Mehrheit



der Menschen nicht von der Steuer betroffen ist. Auf der anderen Seite geht etwa die Hälfte des steuerpflichtigen Erb- und Schenkungsvolumen jedes Jahr an etwa 1.000 Menschen, die jeweils mehr als 20 Millionen Euro erhalten. Viele von ihnen profitieren letztlich aber von Steuervergünstigungen bis hin zur kompletten Befreiung. Mit Kosten von fünf bis zehn Milliarden sind die Steuervergünstigungen für (große) Betriebsvermögen laut Subventionsbericht die größte staatliche Subvention. Sie wird vor allem mit dem Schutz von Arbeitsplätzen begründet. Bei einer vom Bundesverfassungsgericht veranlassten Reform der Steuer im Jahr 2015 scheiterte eine größenmäßige Begrenzung der Steuerbefreiung letztlich am intensiven Widerstand der Unternehmerlobby und einzelner Bundesländer. Für 2023 hat das Bundesverfassungsgericht eine neue Befassung angekündigt.

Laut einer aktuellen Befragung bewerten nur 4 Prozent der Befragten eine höhere Steuer auf sehr große Erbschaften von mehr als 20 Millionen Euro als schlecht, 55 Prozent kannten den Vorschlag aber nicht. In Fokusgruppengesprächen dominierten entsprechend die meinungsstarken Kritiker der Steuer (FES, 2023b). Weitere Fokusgruppengespräche deuten außerdem daraufhin, dass eine normative Präferenz besteht, die Weitergabe von Vermögen in der Familie zu schützen (Fastenrath & Marx, 2023b). Allerdings zeigt eine Analyse für Großbritannien, dass eine ähnliche Präferenz dort nur für relativ kleine Beträge existiert und sich nicht auf große Vermögensübertragungen bezieht (Demos, 2023). Während SPD, Grüne und Linke in ihren Bundestagswahlprogrammen den Abbau von Ausnahmen fordern, lehnten Union und FDP in ihren Bundestagswahlprogrammen verschärfte Regeln ab. Die AfD

### 3.2.3 Niedrigere Besteuerung von Arbeit

Die OECD vergleicht einmal im Jahr die Steuer- und Abgabenlast der durchschnittlichen Angestellten. Deutschland erreicht hierbei im internationalen Vergleich sehr hohe Werte (Netzwerk Steuergerechtigkeit, 2023). Diese Berechnung umfasst die Lohnsteuer, die automatisch vom Gehalt einbehalten wird, genauso wie die Sozialbeiträge, die ebenfalls vom Gehalt einbehalten werden. Letztere werden von den Sozialversicherungsträgern in Selbstverwaltung verantwortet und sind teilweise mit beitragsabhängigen Leistungen verknüpft und sind deswegen keine Steuern im eigentlichen Sinne. Die meisten Menschen unterscheiden in

forderte die komplette Abschaffung der Steuer (Netzwerk Steuergerechtigkeit, 2021).

Auf **Unternehmensgewinne, Ausschüttungen und andere Vermögenseinkommen** entfallen etwa 20 Prozent der jährlichen Wirtschaftsleistung. In den letzten drei Jahrzehnten ist der durchschnittliche Steuersatz auf Unternehmensgewinne weltweit von mehr als 50 Prozent auf weniger als 25 Prozent gesunken. In Deutschland fiel der durchschnittliche Steuersatz von 46,1 Prozent bis zum Jahr 1999 auf aktuell knapp 30 Prozent (Netzwerk Steuergerechtigkeit, 2023). Große Konzerne erzielen durch die Verschiebung von Gewinnen in Steueroasen teilweise noch deutlich niedrigere Steuersätze. Zusätzlich zur Besteuerung der Unternehmensgewinne wird die Ausschüttung der Gewinne in Deutschland mit einer Abgeltungsteuer von 25 Prozent besteuert. Insgesamt werden die Gewinne so in etwa mit dem Spitzensteuersatz für Einkommen versteuert. Dies gilt aber nicht für Zinsen und wegen mehrerer Ausnahmen auch nicht für Immobilieneinkommen. Diese werden insgesamt niedriger besteuert als hohe Arbeitseinkommen (vgl. z. B. Bach & Eichfelder, 2021; Fuest et al, 2021). Darüber hinaus zeigen Studien, dass die Unternehmensteuer oft die einzige Steuer ist, die sehr reiche Unternehmenseigentümer zahlen, weil sie die Gewinne meist einkommensteuerfrei ansparen können (Bach L. et al., 2023).

In den Bundestagswahlprogrammen aller Parteien findet sich eine Referenz auf eine gerechtere Besteuerung großer international tätiger Konzerne. Der Koalitionsvertrag beschränkt sich auf eine Umsetzung einer globalen Mindeststeuer von fünfzehn Prozent als Teil der 2021 vereinbarten internationalen Reformen.

ihrer Wahrnehmung der Belastung aber nicht zwischen Steuern und Abgaben (FES, 2023b).

Etwa zwanzig Prozent der Menschen liegen mit einem zu versteuernden Einkommen von weniger als 10.000 Euro im Jahr unter dem Grundfreibetrag und zahlen keine Einkommensteuer. Ab einem zu versteuernden Einkommen von 280.000 Euro wird der Reichensteuersatz von 45 Prozent fällig. Freibeträge und Steuerkurve wurden in der Vergangenheit in unregelmäßigen Abständen an die Inflation angepasst. Steuersenkungen an der Spitze haben aber dafür gesorgt, dass sehr hohe

Einkommen entlastet wurden. Den meisten Menschen fällt es schwer, ihren persönlichen Steuersatz und ihr verfügbares Einkommen zu nennen (FES, 2023b).

Die Bundestagswahlprogramme aller Parteien enthielten mehr oder weniger detaillierte Vorschläge für die Reform der Einkommensteuer und versprechen fast alle eine Entlastung unterer Einkommen. Eine Vergleichsrechnung des ZEW (2021) zeigt aber klare Unterschiede. Während die Konzepte von SPD, Grüne und Linke die höchsten Entlastungen für unterste Einkommen liefern und sehr hohe Einkommen dafür stärker belasten, entlasteten die Konzepte von Union, FDP und AfD die hohen Einkommen besonders stark und führten somit insgesamt zu einem deutlichen Finanzierungsdefizit. Unter der Überschrift „Arbeit muss sich wieder lohnen“ werden regelmäßig ganz unterschiedliche Steuerkonzepte diskutiert.

Die OECD vergleicht einmal im Jahr die Steuer- und Abgabenlast der durchschnittlichen Angestellten. Deutschland erreicht hierbei im internationalen Vergleich sehr hohe Werte (Netzwerk Steuergerechtigkeit, 2023). Diese Berechnung umfasst die Lohnsteuer, die automatisch vom Gehalt einbehalten wird, genauso wie die Sozialbeiträge, die ebenfalls vom Gehalt einbehalten werden. Letztere werden von den Sozialversicherungsträgern in Selbstverwaltung verantwortet und sind teilweise mit beitragsabhängigen Leistungen verknüpft und sind deswegen keine Steuern im eigentlichen Sinne. Die meisten Menschen unterscheiden in

ihrer Wahrnehmung der Belastung aber nicht zwischen Steuern und Abgaben (FES, 2023b).

Etwa zwanzig Prozent der Menschen liegen mit einem zu versteuernden Einkommen von weniger als 10.000 Euro im Jahr unter dem Grundfreibetrag und zahlen keine Einkommensteuer. Ab einem zu versteuernden Einkommen von 280.000 Euro wird der Reichensteuersatz von 45 Prozent fällig. Freibeträge und Steuerkurve wurden in der Vergangenheit in unregelmäßigen Abständen an die Inflation angepasst. Steuersenkungen an der Spitze haben aber dafür gesorgt, dass sehr hohe Einkommen entlastet wurden. Den meisten Menschen fällt es schwer, ihren persönlichen Steuersatz und ihr verfügbares Einkommen zu nennen (FES, 2023b).

Die Bundestagswahlprogramme aller Parteien enthielten mehr oder weniger detaillierte Vorschläge für die Reform der Einkommensteuer und versprechen fast alle eine Entlastung unterer Einkommen. Eine Vergleichsrechnung des ZEW (2021) zeigt aber klare Unterschiede. Während die Konzepte von SPD, Grüne und Linke die höchsten Entlastungen für unterste Einkommen liefern und sehr hohe Einkommen dafür stärker belasten, entlasteten die Konzepte von Union, FDP und AfD die hohen Einkommen besonders stark und führten somit insgesamt zu einem deutlichen Finanzierungsdefizit. Unter der Überschrift „Arbeit muss sich wieder lohnen“ werden regelmäßig ganz unterschiedliche Steuerkonzepte diskutiert.

### 3.2.4 Besteuerung von Konsum und andere Steuern

Fast die Hälfte der deutschen Staatseinnahmen stammt aus der Besteuerung von Konsum und aus anderen Steuern. Für fast alle in Deutschland verkauften – also auch für importierte – Güter und Dienstleistungen wird eine Mehrwertsteuer von sieben bzw. neunzehn Prozent erhoben. Zusätzlich wird der Verbrauch von Energie und Strom, der Konsum von Tabak, Bier und Schaumwein sowie Alkohol und Kaffee besteuert. Als Reaktion auf die Corona- und die Energiepreiskrise wurden einige Verbrauchsteuern kurzzeitig gesenkt. Damit rückte deren Bedeutung stärker ins öffentliche

Bewusstsein. Die Wahlprogramme zur Bundestagswahl 2021 enthielten recht unterschiedliche Vorschläge. Alle Parteien außer AfD und Linke forderten zusätzliche CO<sub>2</sub>-Steuern mit recht unterschiedlichen Ausprägungen und Ausgleichsmaßnahmen. Während die Programme von FDP und AfD vorschlugen einige Verbrauchsteuern abzuschaffen, sahen die anderen Parteien die Einführung einer Steuer auf Finanztransaktionen vor. Die FDP rechnete schließlich mit einer Milliarde Euro aus einer neuen Steuer auf Cannabis.

### 3.3 Zwischenfazit: Wunsch und Wirklichkeit in der Steuerpolitik

Die Mehrheit der Deutschen findet also, dass es ungerrecht zugeht und wünscht sich weniger Ungleichheit. Auch beim Wunsch nach Umverteilung durch den Staat haben sich West- und Ostdeutschland mittlerweile auf sehr hohem Niveau angenähert. Im scheinbaren Widerspruch dazu ist das Steuersystem vor allem rund um die Jahrtausendwende deutlich regressiver geworden und seitdem nicht mehr umfassend korrigiert worden. Der aktuelle Koalitionsvertrag verzichtet komplett auf umverteilende Steuerpolitik. Stattdessen tendieren

aktuelle Gesetzesvorhaben sowie die öffentliche Debatte im Sommer 2023 eher in Richtung Steuererleichterungen für Unternehmen und Sparpolitik. Die analysierten Studien, Umfragen, Fokusgruppengespräche und Experteninterviews zeigen zwei mögliche Erkläransätze für dieses scheinbare Missverhältnis zwischen „Bürgerwille“ und (Steuer-)Politik. Entweder meinen die Bürgerinnen und Bürger es mit der Umverteilung nicht zu ernst oder die Demokratie hat ein Responsivitätsproblem.

#### 3.3.1 Widersprüchliche, unklare oder nachrangige Präferenz für Umverteilung

Bezüglich der Einstellungen zu Umverteilung und Steuern zeigen Befragungen – über alle Parteigrenzen hinweg regelmäßig große Informationsdefizite und eine geringe Befähigung und Bereitschaft sich an den Debatten über Gerechtigkeit und Steuern zu beteiligen. Zum Beispiel meinten 57 Prozent der Befragten „Bei Steuern und Finanzen schwer beurteilen zu können, was gerecht und was ungerecht ist“ und nur 47 Prozent trauen sich zu „sich an einem Gespräch über Steuern und Finanzen aktiv zu beteiligen“ (FES, 2023b). Forschende sprechen in diesem Zusammenhang von einem „Steuer-Analphabetismus“ (Fastenrath et al., 2022). Mehrere Studien führen dieses Unwissen als einen wichtigen Grund dafür an, dass Menschen Steuerensenkungen und Reformen befürworten, von denen sie selbst nicht profitieren (Bartels, 2005; Kuziemko et al., 2015; Scheve & Stasavage, 2016).

Eine aktuelle Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) zum „AfD-Paradox“ illustriert die Folgen dieses Phänomens. Demnach wären die Hauptleidtragenden der AfD-(Steuer-)Politik ihre eigenen Wähler. Eine Auswertung der Antworten zum Wahl-O-Mat zur Bundestagswahl 2021 ergibt, dass die AfD bei Steuer-, Sozial- und Wirtschaftspolitik mit der Forderung nach Steuerensenkungen für Menschen mit hohem Einkommen und Vermögen sowie nach weniger Staat und niedrigeren Sozialausgaben sehr nah bei FDP und Union liegt. Gleichzeitig haben AfD-Wähler eher geringe bis mittelhohe Einkommen und kommen überdurchschnittlich oft aus ökonomisch abgehängten Regionen (Fratzscher, 2023). Ein genauerer Blick auf die Einstellungen von AfD-Wählern und das AfD-Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2021 zeigt aber, dass es zumindest bei der Wahrnehmung, der Staat habe genug Geld und könne nicht damit umgehen, eine

Übereinstimmung zwischen Wählereinstellung und Wahlprogramm gibt.

Neben dem weitreichenden Unwissen zeigen tiefere Befragungen und Analysen auch eine geringe Priorisierung von Ungleichheit und dem Wunsch nach Umverteilung. Demnach zeigen Fokusgruppengespräche, dass die Mehrheit die „Ungerechtigkeit zwar kritisiert, aber als Normalzustand letztlich doch faktisch akzeptiert“ und eher mit Apathie oder eigener Schuldzuschreibung anstatt mit einem Veränderungsimpuls darauf reagiert. Wird die Forderung nach Umverteilung konkret, zeigt sich „ein pluralistischeres, nicht zwangsläufig konsistentes Meinungsbild“ (FES, 2023b). Auch Fastenrath und Marx (2023a) folgern: „Eine erfolgreiche Mobilisierung durch Reichenbesteuerung erscheint, zumindest in den vier von uns geleiteten Gesprächsgruppen, extrem unwahrscheinlich.“ Gründe dafür sind aus ihrer Sicht „Wertvorstellungen zu harter Arbeit und Neid, die eine starke Internalisierung meritokratischer Rechtfertigungen erkennen lassen. Hinzu kommt die Internalisierung des Globalisierungsdiskurses zu unvermeidlicher Steuerflucht, die Pro-Steuer-Argumenten in den Gesprächen schnell entgegengehalten werden“ (siehe dazu auch Swank, 2016). Schließlich zeigt die Auswertung des SPD-Wahlkampfes aus dem Jahr 2021, dass die Vorschläge für eine umverteilende Steuerpolitik kaum wahrgenommen wurden und Debatten über die Steuerpolitik zum Beispiel im Fernseh-Duell der Kanzlerkandidaten als unverständlich wahrgenommen wurden. Darüber hinaus zeigten Interviews mit hochrangigen SPD-Politikern, dass sie sich der Umfragen zu Gerechtigkeitsempfinden und Umverteilungswunsch durchaus bewusst sind, aber gleichzeitig darauf verweisen „wie unklar das von der Bevölkerung ausgehende Signal ist“ (Fastenrath & Marx, 2023a).

### 3.3.2 Mangelnde Responsivität, Lobbyeinfluss und unausgeglichene Debatte

Andere Autoren führen mangelnde politische Repräsentation von armen Menschen als Grund für eine im Vergleich zu den direkten finanziellen Interessen des Medianwählers zu wenig umverteilende Steuer- und Wirtschaftspolitik ins Feld (siehe z. B. Elsässer et al. 2017; Schäfer & Zürn 2021). Arme Menschen wählen seltener und gehören oft zu mehrfach benachteiligten Bevölkerungsgruppen. Abgeordnete kommen deutlich häufiger aus Familien mit hohem Einkommen und hohem formellen Bildungsabschluss. Zu dieser mangelnden Repräsentativität kommt eine mangelnde Responsivität durch den Einfluss von Lobbyinteressen auf den Gesetzgebungsprozess und die öffentliche Debatte.

Politökonomen erklären dies dadurch, dass die Mobilisierung von Interessengruppen deutlich einfacher ist, wo wenige Reiche von einzelnen Steuerprivilegien stark profitieren, als dort wo die Mehrheit der Bevölkerung kaum sichtbare Zusatzkosten trägt. Oft sehr technische und komplexe Steuerfragen bevorteilen organisierte Unternehmensinteressen zusätzlich, da ihre Vertreter als Experten am Gesetzgebungsprozess beteiligt

werden (Hacker & Pierson, 2010). Auch Medienanalysen zeigen, dass in der öffentlichen Debatte zum Thema Gerechtigkeit und Steuern die Argumentation aus Unternehmenssicht stark überwiegt (Theine & Grisold, 2020). Schließlich zeigt auch die Befragung von SPD-Politikern eine große Sorge um das große „Verhetzungspotenzial“ von Steuererhöhungen und den starken Einfluss von Lobbyorganisationen auf die öffentliche Debatte.

Die Autoren der SPD-Steuerstudie folgern daraus: „Gerade, weil die öffentliche Meinung von Unsicherheit und Skepsis geprägt ist, bedarf es engagierter Diskurse, um überhaupt die eindeutige politische Nachfrage sicher zu stellen“ (Fastenrath & Marx, 2023a). Ein Bürgerrat Gerechtigkeit und Steuern könnte ein Weg sein, diese engagierten Diskurse zu organisieren und die großen Wissenslücken zu überwinden. Gleichzeitig steht auch der Bürgerrat vor der Herausforderung einer unklaren politischen Nachfrage und der von Lobbyinteressen dominierten öffentlichen Debatte.

# 4. Ein Bürgerrat zu Gerechtigkeit & Steuern: Fragestellungen, Umsetzungsvarianten und Alternativen

Kapitel 2 argumentiert, dass Bürgerräte aus Expertensicht gut geeignet sind, um inklusive und informierte Debatten über komplexe und kontroverse Themen zu ermöglichen, dass aber mit geringerem Vorwissen der Anspruch an den Prozess und die Gefahr für Verzerrungen steigen. Darauf aufbauend beleuchtet Kapitel 3 verschiedene Themengebiete und Reformvorschläge zum Thema Gerechtigkeit und Steuern und zeigt, dass es jenseits von Umfragen einen großen Bedarf für informierte Bürgerbeteiligung gibt, dass aber gleichzeitig das Unwissen insgesamt hoch ist. Das folgende Kapitel erörtert, welche Fragestellungen am

ehesten geeignet sind, um den besonderen Herausforderungen des Themas Gerechtigkeit und Steuern zu begegnen (Unterkapitel 1). Anschließend vergleicht es diese theoretischen Überlegungen mit den Ergebnissen eines Bottom-Up Ansatzes zur Findung einer geeigneten Fragestellung bestehend aus ko-kreativem Design-Workshop und einem „Mini-Bürgerrat“ (Unterkapitel 2). Schließlich beschäftigt sich Unterkapitel 3 mit konkreten Aspekten der Umsetzung und erwägt mögliche Alternativen und Ergänzungen zu einem vom Bundestag beauftragten Bürgerrat zu Gerechtigkeit und Steuern.

## 4.1 Mögliche Fragestellungen als Reaktion auf themenspezifische Herausforderungen

Aus der Fachliteratur (vgl. u. a. OECD, 2021b; Pfeffer et al., 2022) und Expertengesprächen im Rahmen der Machbarkeitsstudie ergeben sich fünf wesentliche Kriterien für geeignete Fragestellungen für einen

Bürgerrat. Diese stellen wir im Folgenden kurz vor und analysieren anschließend die spezifischen Herausforderungen des Themas „Gerechtigkeit und Steuern“ in Bezug auf diese Kriterien.

### 4.1.1 Relevanz der Fragestellung

Eine geeignete Fragestellung sollte von allgemeinem Interesse sein und eine breite gesellschaftliche Bedeutung haben. Sie sollte die Lebensqualität der Bürger direkt oder indirekt beeinflussen und somit für eine große Anzahl von Menschen relevant sein. Manche unserer Gesprächspartner argumentierten zusätzlich, dass die Frage einen Bereich angehen sollte, in der die Politik „nicht weiterkomme“, z. B. aufgrund ideologischer Differenzen zwischen den Parteien oder bei großen und langfristigen Entscheidungen jenseits einer Legislaturperiode. Laut der Ausschreibung der Bundestags-Bürgerräte können „Richtungsentscheidungen, wertebasierte Konflikte, Priorisierungen oder Verteilungsfragen“ Gegenstand eines Bürgerrats sein (Mehr Demokratie, 2022).

Aus der Analyse in Kapitel 3 lässt sich festhalten, dass das Thema Gerechtigkeit und Steuern diese Bedingungen erfüllt. Die Verteilung von wirtschaftlichen

Ressourcen ist von allgemeinem Interesse und hat eine breite gesellschaftliche Bedeutung für das Leben fast aller Menschen genauso wie für die Stabilität der Demokratie. Starke ideologische Differenzen und wertebasierte Konflikte finden sich vor allem in folgenden Bereichen:

- » Die Rolle des Staates bei der Umverteilung: Für Wähler von AfD und FDP steht die Verschwendung von Staatsgeldern im Vordergrund und sie wollen eher weniger Staat, Wähler von SPD und Grünen hingegen deutlich mehr. Insgesamt entscheidet sich jeweils knapp die Hälfte für mehr staatliche Umverteilung oder gegen weitere Mittel für den Staat;
- » Die Frage nach der Abwägung zwischen dem Leistungs- und dem Gleichheitsprinzip und wie viel Ungleichheit akzeptabel ist: Wähler von FDP und Union befürworten eher das Leistungsprinzip,

die meisten Menschen sehen unabhängig von der eigenen Leistung aber irgendwo eine Grenze für Ungleichheit erreicht;

- » Bezüglich der Besteuerung von Vermögen und Erbschaften gibt es starke ideologische Differenzen und die Politik kommt bei der Auflösung nicht weiter. Das führte u. a. dazu, dass die Vermögensteuer nach einem Bundesverfassungsgerichtsurteil 1997 nicht reformiert, sondern ausgesetzt wurde. Auch bei der Erbschaftsteuer sind mehrere Reformversuche daran gescheitert, die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts zu erfüllen;

### 4.1.2 Betroffenheit

Die Fragen, die in einem Bürgerrat diskutiert werden, sollten alle Menschen betreffen oder zumindest einen großen Teil der Bevölkerung. Dies fördert die Motivation der Teilnehmenden, sich aktiv an der Diskussion zu beteiligen und trägt zur Legitimation der Ergebnisse bei.

Rein formal sind so gut wie alle Bürger als Steuerzahlende oder Empfänger von staatlichen Leistungen direkt oder indirekt vom Steuersystem und seinen Effekten auf die Verteilungsgerechtigkeit betroffen. Allerdings hängt die Betroffenheit sehr stark von der Fragestellung ab. Von der Steuer auf Vermögen, Erbschaften und Vermögenseinkommen sind nur wenige

- » Eine relevante Fragestellung, bei der es wenig politische Fortschritte und große wertebasierte Konflikte aber gleichzeitig eine gewisse politische Bereitschaft zur Veränderung gibt, ist schließlich die Frage nach einer sozialen und ökologischen Transformation des Steuersystems, z. B. mit den Fragestellungen „Wie können Nachhaltigkeit und sozialer Ausgleich in Einklang gebracht werden?“ oder „Welche Anreize kann das Steuersystem setzen, um klimafreundliche Alternativen zu fördern?“

Menschen direkt betroffen. Steuern auf Konsum, z. B. die Mehrwertsteuer, zahlen zwar alle, allerdings dürften sich dessen nicht alle Menschen bewusst sein. Deswegen beschränkt sich die öffentliche Debatte über Steuern häufig auf die Einkommensteuer. Die Reaktion von Fokusgruppenteilnehmern auf eine Studie, die Steuervorschläge auf die Konsequenzen für die verschiedenen Einkommensklassen bezieht, zeigt, dass es möglich ist, zumindest indirekt eine Betroffenheit herzustellen. Eine zumindest indirekte Betroffenheit gibt es auch bei Themenbereichen wie Steuermisbrauch und Komplexität (vgl. dazu auch Info-Box S. 10 in Kapitel 2).

### 4.1.3 Sprechfähigkeit der Teilnehmenden

Themenwahl und Fragestellung sollten so gestaltet sein, dass sie für die Teilnehmenden des Bürgerrats verständlich und zugänglich sind. Die Teilnehmenden sollten mit Hilfe von Experten in der Lage sein, eine qualifizierte Meinung zur gewählten Fragestellung zu bilden – innerhalb des zeitlichen Rahmens des Bürgerrats. Dies bedeutet, dass die Themen nicht zu technisch oder spezialisiert sein sollten. So wird sichergestellt, dass auch Laien ohne fachspezifisches Vorwissen in der Lage sind, sich in das Thema hineinzufinden, eine Meinung zu bilden und an der Diskussion teilzunehmen. Der Bundestag wünscht sich zusätzlich, dass alle Teilnehmenden über das gleiche Thema diskutieren und sie nicht in verschiedene „Handlungsfelder“ aufgeteilt werden, sodass alle Teilnehmenden bei einer finalen Abstimmung mitreden können und sich nicht auf die spezialisierten Untergruppen verlassen müssen.

Die Sprechfähigkeit dürfte damit eine der zentralen Herausforderungen für einen Bürgerrat zum Thema Gerechtigkeit und Steuern sein. Forscher sprechen diesbezüglich sogar von einem „Steuer-Analphabetismus“. Ein Bürgerrat zum Thema Gerechtigkeit und Steuern steht demzufolge vor der Herausforderung, dass viele Menschen sich a priori schwertun, an einer Debatte zu Finanz- und Steuerthemen teilzunehmen. Verteilungsgerechtigkeit und Steuern sind für viele Menschen eher abstrakt und kein typisches Thema für jeden Stammtisch. Das dürfte neben der Komplexität nicht zuletzt daran liegen, dass viele Menschen die Politik in Bezug auf die öffentlichen Finanzen eher als verwaltend wahrnehmen, Steuerpolitik nicht als „politisches Instrument mit gestalterischem Potenzial“ betrachten und den Zusammenhang von sozialem Ausgleich und Steuern oft nicht sehen. Gleichzeitig bietet das Format Bürgerräte genau den Raum, dass Teilnehmende sich informieren können, bevor sie in die Debatte einsteigen.

Eine weitere Herausforderung ist, dass es zu vielen Sachfragen keine einheitliche „wissenschaftliche“ Meinung gibt, sondern dass die Forschung zu zentralen Fragen z. B. zur Wirkung von Steuern auf Wachstum oder zur Entwicklung der Ungleichheit stark ideologisch gefärbt ist. Die Debatte auf einen Aspekt der Gerechtigkeit oder eine Steuerart zu beschränken, würde es vereinfachen eine qualifizierte Debatte innerhalb des begrenzten zeitlichen Rahmens zu ermöglichen. Allerdings ist diese Möglichkeit der Vereinfachung dahingehend beschränkt, dass es bei der Beantwortung der meisten Fragen wichtig sein dürfte, Wechselwirkungen mit anderen Steuerarten, den öffentlichen Finanzen und der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu bedenken.

#### 4.1.4 Ergebnisoffenheit

Fragestellungen für einen Bürgerrat sollten offen gestaltet sein, sodass es verschiedene Lösungsmöglichkeiten gibt und die Entscheidung dazu politisch noch nicht getroffen ist. Mehrmals wurde auf die Gefahr einer „Scheinbeteiligung“ hingewiesen, wenn ein Bürgerrat nur Reformen „abnickt“, die sowieso schon geplant waren. Andernfalls kann die Begeisterung an aktiver politischer Beteiligung schnell in Frustration umschlagen. Ein Bürgerrat erzeugt einen gesellschaftlichen Mehrwert dann, wenn er unterschiedliche Ansichten zusammenbringt und Kompromisse zwischen verschiedenen sozialen Gruppen aufzeigt. In der Ausschreibung zu den Bundestags-Bürgerräten heißt es dazu: Ein Bürgerrat kann helfen zu ermitteln, „wo die Gesellschaft insgesamt steht“ (Mehr Demokratie, 2022).

#### 4.1.5 Anschlussfähigkeit und Beratungsinteresse

Für einen Bürgerrat ist es äußerst wichtig, dass die resultierenden Empfehlungen auch umgesetzt werden können und umgesetzt werden. Das bedeutet, dass sich ein Bürgerrat auf Bundesebene mit bundespolitischen Fragen – und nicht z. B. mit lokalen, europäischen oder globalen Fragestellungen – beschäftigen sollte. Gleichzeitig sollte die Politik ein Interesse daran haben, die Vorschläge tatsächlich umzusetzen oder zumindest vorab klar kommunizieren, wie mit den Empfehlungen umgegangen wird. Experten verweisen als Negativbeispiel dazu auf den französischen Klima-Bürgerrat, bei dem viele Empfehlungen nicht wie versprochen umgesetzt wurden.

Rein formell sind die meisten Steuergesetze Bundesangelegenheit. Lediglich bei der Frage der Unternehmens-

Möglicherweise mehr noch als bei anderen Themen, sollten bei einem Bürgerrat zu Gerechtigkeit und Steuern also Richtungs- und Verteilungsfragen und die dahinterliegenden wertebasierten Konflikte im Fokus stehen. Ein Themengebiet, bei dem Werte eine wichtige Rolle spielen, ist die Frage wie Leistung und Anstrengung honoriert werden sollte und welche Bedeutung familiäre Bindungen bei der Frage der Erbschaft und der Chancengerechtigkeit insgesamt spielen. Eine Alternative wäre, gezielt Alltagserfahrungen von Bürger bei der Begegnung mit dem Steuersystem aufzugreifen, z. B. über die Fragestellung: „*Wie kann die Begegnung von Bürgern und Unternehmen mit Finanzbehörden einfacher und verständlicher werden? Welche Informationen sind wir bereit, dem Staat dafür zu geben?*“

Eine ergebnisoffene Fragestellung im Bereich Gerechtigkeit und Steuern zu finden, sollte nicht schwer sein. Am schwierigsten wird dies bei einer Beschränkung auf die Frage der Bekämpfung von Steuermissbrauch und der Vereinfachung des Steuersystems. Hier gibt es wenig ideologische und wertebasierte Konflikte und es stellt sich eher die Frage des „Wie“. Eine offene und eher auf wertebasierte Richtungsentscheidung zielende Frage in diesem Bereich wäre die Abwägung zwischen Einzelfallgerechtigkeit und Einfachheit sowie damit verbunden möglicherweise die Entscheidung über die Abschaffung oder Schaffung ganzer Steuerarten.

besteuerung – und zu einem gewissen Grad bei den Verbrauchsteuern – gibt es eine globale und eine europäische Koordination. Der Bundestag ist – neben dem Finanzministerium und in vielen Fällen auch dem Bundesrat – ein wichtiger Akteur in der Steuergesetzgebung. Noch deutlicher wäre aber der Bezug zum Bundestag bei grundlegenden Fragestellungen der Gerechtigkeit mit Bezug zum Grundgesetz – z. B. dem Vorschlag eines Diskriminierungsverbots aufgrund der wirtschaftlichen Verhältnisse oder einer allgemeingültigen Obergrenze für Ungleichheit. Für Fragen des Steuermissbrauchs sind vor allem die Länder als Verantwortliche für den Steuervollzug zuständig. Das Bundesfinanzministerium hat über die Bund-Länder-Gespräche, Zielvorgaben für den Steuervollzug und das Bundeszentralamt für Steuern hingegen nur beschränkten Einfluss.

Neben der formellen Anschlussfähigkeit sollten die resultierenden Empfehlungen spezifisch genug sein, sodass Politik und Verwaltung eine konkrete Handlungsempfehlung erhalten. Wichtig ist dafür eine geeignete Fragestellung. Experten verwiesen als Gegenbeispiel auf die eher unspezifische Fragestellung beim Bürgerrat „Deutschlands Rolle in der Welt“. Sie mündete in unspezifischen Empfehlungen wie z. B. Deutschland soll sich „für die Einhaltung von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit in der Welt einsetzen“. Das führte dazu, dass die realen politischen Konsequenzen des ersten „offiziellen“ Bürgerrats auf Bundesebene begrenzt blieben.

Schließlich spielt das politische Beratungsinteresse eine wichtige Rolle für die Umsetzung von Empfehlungen. Inwieweit kontroverse und ideologisch besetzte Fragestellungen eher geeignet oder eher ungeeignet für einen Bürgerrat sind, ist umstritten. Einerseits kann der Bürgerrat bei kontroversen Themen seine Stärke ausspielen und mögliche Kompromisse aufzeigen. Dass die Politik bei Fragen der Besteuerung von Vermögen, Erbschaften sowie Vermögenseinkommen und damit bei zentralen Fragen für die Umverteilungswirkung des Steuersystems „nicht weiter“ kommt, liegt nicht zuletzt an der starken Lagerbildung rund um diese Fragen. Andererseits ist hier die Gefahr besonders groß, dass die Parteien nicht an der Umsetzung der Empfehlungen interessiert sind, da sie nicht ins Parteiprogramm passen. Mehrere unserer politischen Gesprächspartner betonten, dass die meisten Fragestellungen rund um das Thema Gerechtigkeit und Steuern parteipolitisch belegt – und mit starken Lobbyinteressen unterlegt – sind und deswegen geringes Beratungsinteresse besteht. Denkbar wäre als Reaktion darauf über einzelne parteipolitisch weniger besetzte Steuerarten und Fragen – z. B. die Einführung einer Plastiksteuer oder Mehrwertsteuerausnahmen für gesundes Essen – zu diskutieren.

Alternativ könnte man darüber nachdenken laufende politische Debatten, bei denen eine Reform bevorsteht, durch einen Bürgerrat beratend zu begleiten. Zum Beispiel könnte es sich angesichts des sich abzeichnenden Bundesverfassungsgerichtsurteils zur Erbschaftsteuer und den unionsinternen Überlegungen über eine entsprechende Reform anbieten, Bürger über grundlegende Werturteile zu Erbschaften beraten zu lassen. Man könnte beispielsweise fragen, ob Erben generell

eine Familienangelegenheit und damit steuerfrei sein sollte oder ob es Grenzen gibt, ab denen Fragen der Chancengerechtigkeit wichtiger sind und wenn ja, welche. Oder man könnte die Einstellung zu politisch weniger besetzten Themen wie dem Grunderbe diskutieren.

Unter der Überschrift „Arbeit soll sich wieder lohnen“ gibt es aktuell auch eine politische Debatte zur Einkommensteuer und dem Spitzensteuersatz. Ein Bürgerrat könnte dazu zum Beispiel diskutieren: „Wie können wir Arbeit in Deutschland steuerlich entlasten und wie kompensieren wir Mindereinnahmen?“ Allerdings ist bei der Frage der Einkommensbesteuerung das Beratungsinteresse ungewiss, weil hier auf der einen Seite weitgehend Konsens besteht, dass niedrige Einkommen entlastet werden sollen und wie das gehen würde, auf der anderen Seite aber zentrale parteipolitische Präferenzen rund um die Verteilungswirkung und das Aufkommen aus der Einkommensteuer berührt sind.

Bei der Frage des politischen Beratungsinteresses und der Umsetzungswahrscheinlichkeit, die bei den noch ausstehenden Bürgerräten ja auf den Wahlkampf und möglicherweise auch auf eine neue Bundesregierung fällt, sollte man neben der möglichst breiten Anschlussfähigkeit auch die Frage der Positionierung zu Bürgerräten allgemein bedenken (siehe Info-Box S. 12 in Kapitel 2).



	Relevanz	Betroffenheit	Sprechfähigkeit	Ergebnisoffenheit	Beratungsinteresse	Auftraggeber / Alternativen
Zwischen Leistung und Respekt: Wie viel Ungleichheit verträgt die Demokratie?	++	+	++	+	--	Bundestag/ Zivilgesellschaft
Wie kann Arbeit in Deutschland steuerlich entlastet werden und wo lassen sich die Mindereinnahmen kompensieren?	++	+	-	-	-	Bundestag/ Zivilgesellschaft
Reform der Erbschaftsteuer: Wie können Chancengerechtigkeit für die nächste Generation und der Erhalt von Unternehmen vereinbart werden?	+	-	-	o	o	Bundestag/ Zivilgesellschaft
Wie können Nachhaltigkeit und sozialer Ausgleich in Einklang gebracht werden? Wer trägt die Kosten der ökologischen Transformation? Wie finanzieren wir unsere Zukunft?	++	++	o	-	-	Bundestag/ Zivilgesellschaft
Welche Anreize kann das Steuersystem setzen, um klimafreundliche Alternativen zu fördern? Welche steuerlichen Anreize braucht es, damit individuelles und unternehmerisches Handeln der Gesellschaft und dem Klima hilft?	+	+	o	-	-	Bundestag/ Ministerium
Welche Güter sollten von einem ermäßigten Mehrwertsteuersatz profitieren und welche sollten höher besteuert werden?	o	+	o	o	-	Bundestag/ Ministerium
Worauf sollte sich der Kampf gegen Steuerhinterziehung und Steuervermeidung stärker fokussieren?	o	+	-	--	--	Ministerium/ Land
Wie kann die Begegnung von Bürgern und Unternehmen mit Finanzbehörden einfacher und verständlicher werden? Welche Informationen sind wir bereit, dem Staat dafür zu geben?	-	o	-	-	o	Ministerium/ Land
Sollte die Bundesregierung (das Land, die Kommune) eine Steuer auf Plastik und Verpackungen erheben?	-	+	o	-	o	Bundestag/ Land / Kommune

Tabelle 3: Mögliche Fragestellung und deren Eignung für einen Bürgerrat.

Quelle: Eigene Darstellung

## 4.2 Erkenntnisse aus unserem Bottom-Up Ansatz

Ergänzend zu den theoretischen Vorüberlegungen und den Stakeholdergesprächen führten wir – im Rahmen der begrenzten Mittel und Zeit – einen Bottom-Up Ansatz zur Suche nach einer geeigneten Fragestellung zum Thema Gerechtigkeit und Steuern durch. Dieser bestand im Wesentlichen aus zwei Teilen:

1. Einem ko-kreativen Design Workshop und der Einholung einer Expertise als Grundlage für die Ausgestaltung des Prozesses zur Identifikation einer geeigneten Fragestellung.
2. Ein Bürgerrats-ähnliches Format in dem wir mit 25 in Hinblick auf Geschlecht, Alter und Parteienbindung (Sonntagsfrage) repräsentativ ausgewählten Teilnehmenden aus ganz Deutschland an drei Abenden je drei Stunden virtuell über geeignete Fragestellungen diskutierten. Dabei erhielten die Teilnehmenden Experteninputs und stiegen dann in eine professionell moderierte Diskussion ein. Inhaltlicher Leitfaden war die Frage, welche sozialen Ungerechtigkeiten sie in Deutschland sehen und welche davon ihrer Meinung nach am wichtigsten zu lösen sind. Schlussendlich gaben sie per anonymen Abstimmungstool ein Votum ab, welche Themen ihrer Meinung nach in einem Bürgerrat behandelt werden sollten.

Unterstützt wurden wir bei diesem Prozess von ifok (siehe Appendix A für eine genaue Beschreibung des Prozesses).

Zu Beginn der ersten Sitzung des Mini-Bürgerrats und bevor die Teilnehmenden durch die Experteninputs tiefer über das Thema informiert (und potenziell geprägt) wurden, gab es die Möglichkeit für die Teilnehmenden, die aus ihrer individuellen Perspektive wahrgenommen gesellschaftliche Ungerechtigkeiten zu benennen (vgl. Appendix A für mehr Details zur Konzeption und Umsetzung des Mini-Bürgerrats). Mehrere Beiträge nannten, dass sie die wachsende Schere zwischen Arm und Reich als primäre gesellschaftliche Ungerechtigkeit ansahen. Dabei bezogen sie sich teilweise auf unterschiedliche Chancen zu Lebensbeginn durch das Bildungssystem und Diskriminierung. Daraus folgend wurde auch bemängelt, dass die eigene Leistung oft nicht für das Einkommen und Vermögen ausschlaggebend seien. Zusätzlich wurde moniert, dass einige Wenige den Großteil der CO<sub>2</sub>-Emissionen verursachten, die Kosten und Folgen allerdings von

anderen getragen werden. Als Ungerechtigkeit wurde auch bezeichnet, dass Reichtum Möglichkeiten eröffnet, die anderen verwehrt sind, wie zum Beispiel mehr Ressourcen, um neue Unternehmen zu gründen oder Möglichkeiten zur Steuervermeidung (private Stiftungen und Ausnahmeregelungen, z. B. für große Erbschaften). Andererseits wurde auch auf die Ungerechtigkeit von vermeintlicher Doppelbesteuerung jeglicher Art verwiesen. Zu guter Letzt wurden noch die Steuervermeidungsmodelle von Großkonzernen und insbesondere Technologie-Unternehmen als ungerecht bezeichnet und die Rolle von Steueroasen kritisiert.

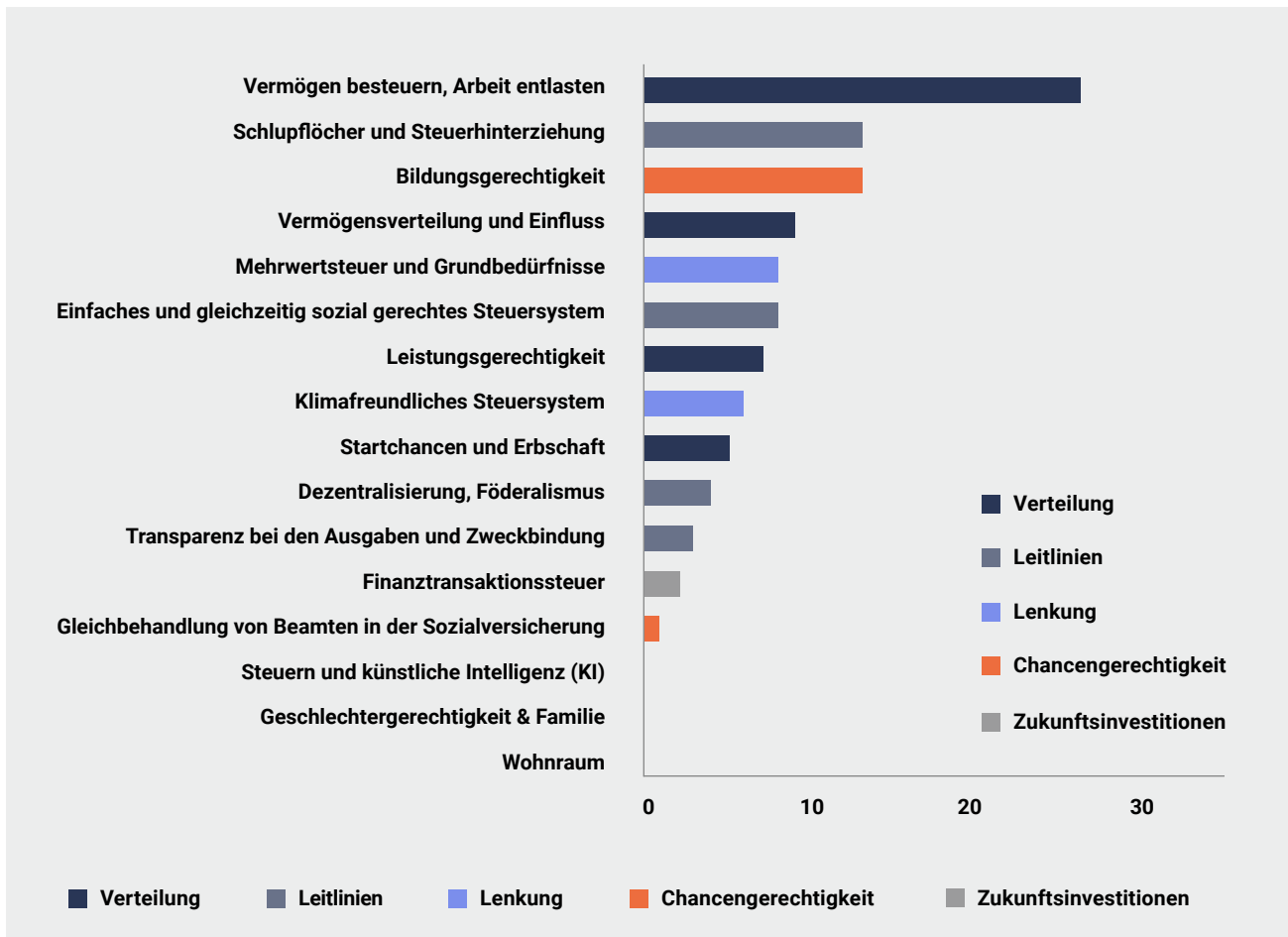
Ein Vergleich mit den in Kapitel 3 beschriebenen Fokusgruppengesprächen und Umfragen zeigt, dass diese Ungerechtigkeitsperspektiven grundsätzlich den Wahrnehmungen der Gesamtbevölkerung ähneln. Während einige Teilnehmende die eigene Expertise im Bereich Steuern als gering einschätzten und betonten sich vorher noch nicht aktiv mit dem Thema beschäftigt zu haben, hatten einige Teilnehmende bereits zu Beginn ein vergleichsweise gutes Verständnis vom Steuersystem. So wurden bereits spezifische Gesetze wie Ausnahmeregelungen angesprochen, die dem „Durchschnittsbürger“ eher nicht geläufig sind. Dies ist – trotz des Versuchs einer möglichst repräsentativen Auswahl – nicht verwunderlich, gegeben dass die Menschen, die sich für unser Mini-Bürgerratsprojekt gemeldet haben, sicherlich (steuer-)politisch interessierter sind als der Durchschnitt.

Nach dem anfänglichen offenen Sammeln von Ungerechtigkeiten unter den Teilnehmenden des Mini-Bürgerrats gab es einen Eröffnungsvortrag und verschiedene Betroffenenperspektiven kamen zu Wort. Danach wurden die Ungerechtigkeiten in mehreren moderierten Gruppenphasen gesammelt, diskutiert, ergänzt und in Plenumsphasen aggregiert. Grundlage dafür waren fünf Themengebiete und Leitfragen aus dem ko-kreativen Designworkshop:

- » **Finanzierung:** Wie finanzieren wir unsere Zukunft?
- » **Chancengerechtigkeit:** Was kann unser Steuersystem zur Chancengerechtigkeit beitragen?
- » **Verteilungswirkung:** Welche Verteilung von Vermögen und Einkommen sind für unsere Demokratie angemessen?
- » **Lenkungswirkung:** Welche steuerlichen Anreize braucht es, damit individuelles und unternehmerisches Handeln der Gesellschaft und dem Klima hilft?
- » **Allgemeine Leitlinien für das Steuersystem**

Ein weiterer Vortrag eines externen Experten leitete die zweite Sitzung ein. Nach der Beantwortung offener Fragen durch externe Experten und der politischen Einordnung durch eine externe Expertin führten die Teilnehmenden in der Dritten und letzten Sitzung des Mini-Bürgerrats per Online-Abstimmungstool eine individuelle und anonyme Priorisierung der so entstandenen Themenliste durch. Dabei erstellten sie letztlich eine

Rangliste der drei für sie relevantesten Ungerechtigkeiten und Themenstellungen. Für die Auswertung gaben wir einem Thema jeweils drei Punkte, wenn ein Teilnehmer das Thema an erste Stelle gestellt hatte, zwei Punkte für das zweitwichtigste Thema und einen Punkt für das dritt wichtigste Thema. Aus der Summe aller so verteilten Punkte ergab sich folgende Liste:



**Grafik 5: Abstimmungsergebnis Mini-Bürgerrat – Priorisierung der Themenliste**  
Quelle: Eigene Darstellung

Das Thema **Vermögen besteuern, Arbeit entlasten** erhielt mit Abstand die meisten Punkte (26). Dabei diskutierten die Teilnehmenden darüber, welche Rolle die Besteuerung von niedrigen und hohen Arbeitseinkommen und Vermögen bei der Finanzierung öffentlicher Ausgaben spielen sollten. Hier zeigte sich, dass die Teilnehmenden gut in der Lage waren über grundlegende Verteilungskonflikte im Steuersystem zu diskutieren. Eine genauere Analyse der Abstimmungsergebnisse zeigt, dass unter den Teilnehmenden, die dieses Thema priorisierten, auch **Startchancen und Erbschaft** in ihre Top 3 wählten.

An zweiter Stelle standen gleichauf die Themen **Schlupflöcher und Steuerhinterziehung** sowie **Bildungsgerechtigkeit** mit jeweils 13 Punkten.

In der Diskussion zum Thema **Schlupflöcher und Steuerhinterziehung** ging es u. a. darum, warum Internetkonzerne kaum Steuern zahlen und wie dies geändert werden kann. Skandale wie Cum-Ex spielten eine Rolle und sorgten für deutliche Empörung bei den Teilnehmenden. Und es wurde kritisiert, dass komplexe Steuergesetze für wenige Privilegierte Spielraum für Gestaltung eröffnen. In der Debatte spielten der moralische

Wert von Fairness und das „level playing field“ für eine funktionierende Marktwirtschaft eine große Rolle. Das Vertrauen in Demokratie und das wirtschaftliche System hängen letztlich davon ab, dass Menschen das Gefühl haben, alle tragen ihren gerechten Anteil bei. Die Priorisierung dieses Themas wies keine klare Korrelation mit anderen Themenfeldern auf.

Bezüglich des Themas **Bildungsgerechtigkeit** drehte sich die Diskussion darum, inwiefern das Bildungssystem für mehr Chancengerechtigkeit sorgen kann. Konkret kamen Fragen der finanziellen Unterstützung wie z. B. BAföG auf. Hierzu wurde kontrovers diskutiert ob die staatlichen Leistungen für den Lebensunterhalt während des Studiums ausreichen. Auch wurde die Rolle von Finanzbildung an Schulen thematisiert, um allen Menschen ein Verständnis darüber zu geben, wie z. B. private Investitionen genutzt werden können, um sich etwas aufzubauen, aber auch, wie eine Steuererklärung funktioniert. Diese Themenwahl war am stärksten mit einer Priorisierung von Leistungsgerechtigkeit korreliert. Gleichzeitig zweifelte eine Teilnehmerin im Laufe der Diskussion stark an, inwiefern dieses Thema in einen Bürgerrat zu Gerechtigkeit und Steuern passen würde. Tatsächlich ist Bildung eher eine weitere Möglichkeit neben Steuern zur Steigerung der Chancengerechtigkeit und der Bezug zum Thema Steuern entsteht höchstens indirekt durch die Finanzierungsfunktion von Steuern für das staatliche Bildungssystem. Zum Thema Bildung und Lernen gab es zudem bereits im Jahr 2021 einen zivilgesellschaftlichen Bürgerrat organisiert von der Montag Stiftung. Die Empfehlungen wurden an den Bundestag übergeben.

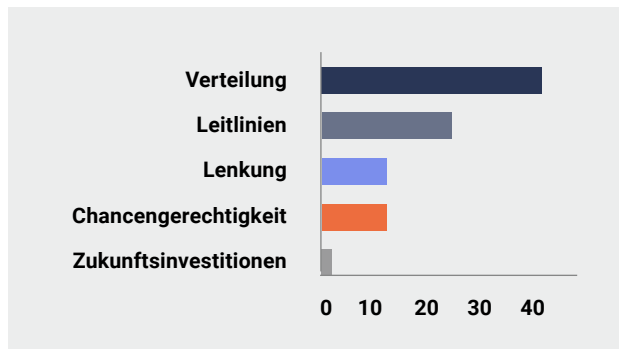
Danach folgten im Mittelfeld mehrere Themengebiete mit vier bis neun Punkten. Zum Thema **Vermögensverteilung und Einfluss** entstand eine Debatte, inwiefern sehr wenige, extrem vermögende Menschen einen übermäßigen Einfluss auf die Politik haben. Andererseits wurde moniert, dass ärmere Menschen oft nicht die Zeit und Ressourcen aufbringen können, sich politisch zu engagieren. Im Bereich **Mehrwertsteuer und Grundbedürfnisse** ging es um einfachere Regeln für unterschiedliche Steuersätze und um die Reduktion der Mehrwertsteuer für Grundbedürfnisse, wie z. B. Grundnahrungsmittel. Ein wichtiges Ziel dabei war die Belastung steigender Preise für ärmere Menschen abzufedern. Bei der Frage, ob sich bedarfsgerechte Ermäßigungen diskriminierungsfrei – z. B. durch eine besondere Einkaufskarte – lösen ließen wurde kontrovers und zum Teil aus persönlicher Sicht diskutiert.

Im Themenbereich **einfaches und sozial gerechtes Steuersystem** wurde öfter von den Teilnehmenden argumentiert, dass ein überkomplexes Steuersystem per se ungerecht sei, da es nur von Professionellen verstanden werde und somit Menschen mit mehr finanziellen Ressourcen sich einen Vorteil verschaffen könnten, in dem sie Steuerberatungen usw. engagieren. Eine Vereinfachung würde somit das Vertrauen ins Steuersystem fördern und für mehr Fairness sorgen. Dabei können die Menschen aus ihrer persönlichen (oft frustrierenden) Erfahrung schöpfen, wie es ist, eine Steuererklärung auszufüllen.

Im Themenbereich **Leistungsgerechtigkeit** wurde hauptsächlich diskutiert, ob Unterschiede in der Bezahlung zwischen verschiedenen Berufsgruppen tatsächlich ihren Beitrag zur Gesellschaft widerspiegeln. Im Themenbereich **klimafreundliches Steuersystem** ging es unter anderem um klimaschädliche Subventionen wie die Ausnahme von Privatjets aus dem Emissionshandel oder das Dienstwagenprivileg und inwiefern eine Verteuerung z. B. von Flugreisen hauptsächlich einkommensschwächere Bevölkerungsgruppen trifft. Hier wurden Beispiele aus anderen Ländern zitiert und kontrovers diskutiert, wer entscheiden sollte, was klimafreundlich ist. Zu **Startchancen und Erbschaft** diskutierten die Teilnehmenden darüber, ob anfängliche Unterschiede durch das Elternhaus im späteren Leben durch eigene Kraft noch ausgeglichen werden können und welche Rolle Vermögen und Erben dabei spielten. Im Bereich **Dezentralisierung und Föderalismus** wurde thematisiert, wie die Finanzstärke der Kommunen sehr ungleich verteilt ist, auch das Prinzip des Finanzkraftausgleichs (bis Ende 2019: Länderfinanzausgleich) wurde hinterfragt.

Am anderen Ende des Spektrums schafften es die Themen **Steuern und künstliche Intelligenz** sowie **Geschlechtergerechtigkeit** bei keinem der Teilnehmenden unter die Top 3 (jeweils 0 Punkte). Dies bedeutet nicht, dass dieses Thema von den Teilnehmenden ignoriert wurde. Gerade zu Geschlechter- und Familien-gerechtigkeit wurde im Mini-Bürgerrat intensiv debattiert und die Themenliste selbst ist ja das Resultat der Diskussion zwischen den Teilnehmenden im Mini-Bürgerrat, d. h. wäre es als Thema nicht diskutiert worden, würde es sich nicht auf der Themenliste wiederfinden. Allerdings zeigt das Abstimmungsergebnis, dass andere Themen den Teilnehmenden schlussendlich wichtiger waren.

Aggregiert man die einzelnen Abstimmungspunkte zu den übergeordneten Themenfelder, erzielten Verteilungsfragen die größte Priorität (47 Punkte). An zweiter Stelle folgen Leitlinien für ein gutes Steuersystem (26 Punkte), danach Chancengerechtigkeit und Lenkung (jeweils 14 Punkte) und die Frage der Finanzierung von staatlichen Zukunftsinvestitionen auf dem letzten Platz (zwei Punkte).



**Grafik 6: Abstimmungsergebnis – aggregierte Abstimmungspunkte je übergeordnetem Themenfeld**  
Quelle: Eigene Darstellung

Dabei zeigt sich, dass grundlegende Verteilungsfragen von den Teilnehmenden als besonders wichtig angesehen wurden. Chancengerechtigkeit wurde ebenfalls als wichtig angesehen, allerdings weniger priorisiert, da hier die Rolle des Steuersystems von den Teilnehmenden weniger klar gesehen wurde. Der Aspekt der Zukunftsinvestitionen wurde in den Vorträgen aufgrund der begrenzten Zeit wenig thematisiert. Dies könnte mit dazu beigetragen haben, dass er in der Debatte kaum adressiert und letztlich wenig priorisiert wurde.

### 4.3 Umsetzungsvarianten, Ergänzungen und Alternativen

Die Beauftragung durch den Bundestag hat das Potenzial die Anbindung der Empfehlungen an die Politik zu verbessern und die Sichtbarkeit zu erhöhen – mit dem Preis, dass nur Themen gewählt werden, bei denen die verschiedenen Bundestagsfraktionen „Beratungsinteresse“ signalisieren. Deswegen wird im Folgenden hinterfragt, welche Ergänzung und Alternativen es gibt – nicht zuletzt auch für den Fall, dass ein Bundestags-Bürgerrat zum Beispiel wegen des politischen

**Zwischenfazit:** Vor allem durch die Ansprache von potenziellen Teilnehmenden über Vertrauenspersonen und das Verfahren der geschichteten Zufallsstichprobe gelang es auch mit geringen finanziellen Mitteln eine repräsentative Auswahl anhand der drei primär gewählten Merkmale (Alter, Geschlecht, Parteipräferenz) zusammen zu stellen. Die Teilnehmendengruppe war aber in Bezug auf andere Merkmale nicht repräsentativ und sehr klein für eine wissenschaftliche Beobachtung.

Im Ergebnis hat der „Mini-Bürgerrat“ eine priorisierte Liste von Themen und eine klare Präferenz für Verteilungsfragen bzw. die Besteuerung von Vermögen im Gegensatz zu Arbeit hervorgebracht. Diese Liste und die weitergehenden Erkenntnisse zum Entstehungsprozess stellen trotz der Einschränkungen bezüglich der Repräsentativität einen wertvollen Beitrag zur Themenfindung eines Bürgerrats für Gerechtigkeit und Steuern dar. Das Bürgerrat-ähnliche Format ermöglichte strukturierte und konstruktive Diskussionen. Aufgrund der begrenzten Zeit und der klar definierten Aufgabenstellung lag der Fokus stark auf den Ergebnissen, was zu weniger kontroversen Debatten führte als z. B. in Fokusgruppen zum Thema. Abschließend ist jedoch anzumerken, dass diese geringere Kontroverse auch auf die geringe Breite an Perspektiven in den Inputs, auf denen die Diskussionen beruhten, zurückzuführen sein kann. Das bestätigten auch Gespräche mit einem Expertenteam um Dr. Florian Fastenrath und Prof. Paul Marx, die das Projekt wissenschaftlich beobachteten (Fastenrath & Marx, 2023b).

Der Versuch neben möglichst neutralen oder ausgewogenen Input-Gebenden auch Pro- und Kontra-Meinungen einzuladen um dem auch in der Wissenschaft umstrittenen Thema gerecht zu werden, ist leider nicht gelungen.

Widerstands nicht zustande kommt – und über welche Vor- und Nachteile diese im Vergleich zu Bürgerräten verfügen. Ziel dabei soll es immer sein, dass (a) eine informierte und konstruktive Debatte entsteht und dass (b) verschiedene Perspektiven zu Wort kommen, in den Austausch treten und konstruktiv nach konsensfähigen Lösungen suchen.

### 4.3.1 Für andere Auftraggeber angepasste Fragestellungen

Neben dem Bundestag kommen Ministerien – vor allem das Bundesfinanzministerium – die Länder und die Zivilgesellschaft als Auftraggeber für einen Bürgerrat zu Gerechtigkeit und Steuern in Frage. Dazu sollte die Fragestellung an deren Rolle im Entscheidungsfindungsprozess angepasst werden.

Bürgerräte, die von der Exekutive, z. B. von Ministerien, beauftragt werden, können Alltagserfahrungen und Bedenken bereits bei der Entstehung von Gesetzen einbeziehen. Gerade bei kontroversen Gesetzen kann ein Bürgerrat helfen, die Bedenken der Bevölkerung frühzeitig aufzugreifen und dadurch eine erfolgreiche Umsetzung zu beschleunigen. Ein solcher ministerieller Bürgerrat könnte sich bei Fragen rund um Bürokratieabbau und Nutzerfreundlichkeit anbieten. Allerdings sollten Bürgerräte nicht dazu verwendet werden, die Position eines Ministeriums am Kabinetttisch zu untermauern. Wenn die resultierenden Empfehlungen als Vorschlag

eines Hauses angesehen werden, besteht die Gefahr, dass die Unabhängigkeit des Bürgerrats nicht anerkannt wird und schädigt somit dem Instrument.

Zivilgesellschaftliche Bürgerräte setzen am frühesten, nämlich beim gesamtgesellschaftlichen Meinungsbildungsprozess und Agenda-Setting, an. Sie können sich mit grundlegenden Werturteilen beschäftigen und bei politisch umstrittenen Themen tragfähige Kompromisse innerhalb der Bevölkerung aufzeigen. Im Gegensatz zu einem Bürgerrat der vom Bundestag beauftragt wird, stehen hier konkrete Reformvorschläge weniger im Vordergrund, da die politische Anbindung nicht gegeben ist. Vielmehr wäre das Ziel, einen ausgewogenen und informierten gesamtgesellschaftlichen Dialog zu befördern. Ein solcher zivilgesellschaftlicher Bürgerrat könnte beispielsweise die zugrundeliegende Frage „*Welche Verteilung von Einkommen und Vermögen sind für unsere Demokratie angemessen?*“ behandeln.

### 4.3.2 Deliberative Opinion Poll als wissenschaftlicher Weg zu einem informierten Meinungsbild

Wie in Kapitel 3 ausgeführt gelangen Umfragen beim Thema Gerechtigkeit und Steuern regelmäßig an ihre Grenzen, auch wenn einzelne Forscherinnen und Forscher versuchen, Umfragen gezielt um Input zu erweitern (Stantcheva, 2020). Der *Deliberative Opinion Poll* ist eine weitere Methode der öffentlichen Meinungsforschung, die von Professor James Fishkin entwickelt wurde (Fishkin 1991; Fishkin & Luskin, 2005). Ähnlich wie bei einem Bürgerrat wird dabei eine Gruppe von Bürgerinnen und Bürgern zufällig und für die Gesamtbevölkerung statistisch repräsentativ ausgewählt. Ebenfalls wie beim Bürgerrat werden die Teilnehmenden mit Hilfe von Experteninputs und anderen kollektiven und interaktiven Lehrformaten, wie z. B. *World Cafés*, über das Thema informiert. Danach diskutieren sie gemeinsam über Lösungsvorschläge.

Anders als bei einem Bürgerrat steht allerdings nicht die Entwicklung konkreter politisch relevanter Reformvorschläge im Vordergrund. Viel mehr beschäftigen sich *Deliberative Opinion Polls* vor allem aus wissenschaftlicher Perspektive mit kollektiven Lernprozessen und der Frage, wie bei Themen mit stark unterschiedlichen Ausgangsmeinungen ein Konsenskorridor gefunden werden kann. Die Teilnehmenden nehmen vor und nach der Diskussion an einer Umfrage teil, um

Veränderungen in ihrer Meinung und ihrem Wissen zu messen. Dabei hat sich gezeigt, dass die Teilnehmenden am Ende des Prozesses fundiertere Meinungen haben und die inhaltliche Qualität der Debatte steigt. Zusätzlich wurde beobachtet, dass Teilnehmende sich in ihren Meinungen annähern.

In Bezug auf Gerechtigkeit und Steuern scheint gerade der Aspekt der Einholung eines „informierten Meinungsbilds“ von hoher Relevanz. Wie in Kapitel 3 beschrieben, fällt es Laien oft schwer, die Zusammenhänge zwischen Gerechtigkeitsfragen und dem Steuersystem zu überblicken, sodass die meisten Menschen ihr Ungerechtigkeitsempfinden nicht in politische Forderungen übersetzen. Ein *Deliberative Opinion Poll* kann genau hier den nächsten Schritt tun, da sich hier zeigt, wie eine informierte Öffentlichkeit über das Thema denkt und diskutiert.

Dadurch, dass das Erarbeiten konkreter Reformvorschläge und deren politische Anbindung in den Hintergrund treten, ist die Organisation im Vergleich zu einem Bürgerrat einfacher und lässt sich beliebig oft wiederholen. Forschende der Universität Stanford haben dafür eine **Online-Plattform** entwickelt, auf der eine unlimitierte Anzahl an Teilnehmenden parallel in Kleingruppen

diskutieren kann – auch ohne menschliche Moderation. Für die gleichberechtigte Teilnahme ist ein automatischer Moderator zuständig, der es den Teilnehmern u. a. ermöglicht, Warteschlangen zu bilden und mit

zeitlich festgelegten Tagesordnungen zu diskutieren. Letztlich entsteht dabei aber meistens ein Trade-Off zwischen Skalierbarkeit und Beteiligungsintensität.

### 4.3.3 Die Multi-Stakeholder Konsultation als Weiterentwicklung etablierter Prozesse

Im Gesetzgebungsprozess erfolgt in Deutschland regelmäßig eine Verbändeanhörung zum ersten Gesetzesentwurf aus dem zuständigen Ministerium und zusätzlich eine Anhörung von geladenen Sachverständigen im parlamentarischen Prozess. Dies hat den Vorteil, dass dadurch Betroffene mit Expertenwissen zu Wort kommen und in einem einigermaßen transparenten Format Informationen in hoher Qualität geliefert werden. Allerdings bevorzugt der Anhörungsprozess gut organisierte Interessen. Expertenkommissionen binden verstärkt wissenschaftliche Erkenntnisse in ihre Beurteilung der Sachlage ein und sind zumindest nicht unmittelbar mit Partikularinteressen verbunden. Allerdings bestimmen Macht und Einfluss häufig die Kompromissfindung. Anders als in Bürgerräten fehlen die Repräsentativität und die direkte Anbindung an die Alltagserfahrung vielfältiger Bürger.

Die Multi-Stakeholder Konsultation ist eine Weiterentwicklung der Verbändeanhörung und der Expertenkommission (Groß, 2018; Schwan, 2021). Ziel ist es, die wichtigsten Stakeholder für das gegebene Politikfeld zu identifizieren und gemeinsam, durch Deliberation, tragfähigen Konsens aufzuzeigen. Bei der Debatte liegt ein besonderes Augenmerk darauf, unter kritischem Blick der anwesenden Experten, die dahinterliegenden Begründungen der verschiedenen Interessensgruppen zu erfassen, um Gemeinsamkeiten zu identifizieren. Im direkten Austausch zwischen den unterschiedlichen Lagern sollen Kompromisse entstehen, die alle bereit sind mitzutragen.

Dahinter liegt die Annahme, dass es in der heutigen stark mediatisierten Demokratie an Räumen mangelt, an denen sich relevante Stakeholder aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und organisierter Zivilgesellschaft gemeinsam treffen können, um offen und frei zu diskutieren. Multi-Stakeholder Konsultationen stellen einen solchen geschützten Raum dar (sie nutzen die so genannte Chatham-House-Rule, d. h. Gesagtes darf zwar als Information verwendet werden, aber es darf nicht persönlich zitiert werden).

Steuerfragen eignen sich sehr gut für eine Multi-Stakeholder Konsultation, da hier das Zusammenbringen verschiedener politischer Lager und der dahinterliegenden Interessengruppen besonders wichtig ist. In der öffentlichen Debatte zum Thema wird häufig über Mittelmänner diskutiert, die dahinterliegenden Interessensgruppen treten nicht in einen direkten Austausch miteinander. Auch ist die Debatte oft so technisch, dass sie in der breiten Öffentlichkeit nur schwer geführt werden kann.

Das Format Multi-Stakeholder Konsultation legt einen großen Wert darauf, dass inhaltliche Ergebnisse erzielt werden, die in tragfähigen Reformvorschlägen münden. Eine stärkere Beteiligung der breiten Bevölkerung ist nicht der Fokus. Es stellt somit eine natürliche Ergänzung zu Bürgerräten dar, die an einem späteren Punkt ansetzt. Ein Bürgerrat kann Knackpunkte identifizieren und Richtungsentscheidungen treffen, wie ein gerechteres Steuersystem ausgerichtet sein sollte. Die Multi-Stakeholder Konsultation kann sich im Anschluss mit der Übersetzung in konkrete Reformmaßnahmen beschäftigen. Dies hat den Vorteil, dass wichtige Interessenvertreter bereits im Boot sind und somit die Ergebnisse bei der Umsetzung mittragen. Dies spricht genau die Sorge an, dass Ergebnisse aus einem Bürgerrat später von einer Gegenlobby diskreditiert werden.

Einen Mittelweg zwischen Stakeholder-Dialog und Bürgerrat ging die Stadt Erlangen. In ihrem Beteiligungsforum „Fahrplan Klima-Aufbruch“ trafen sich abwechselnd geladene Bürger und Stakeholder, um gemeinsam einen Pfad zur Klimaneutralität für die Kommune zu finden (für einen Evaluationsbericht siehe Geiselhart, 2022).

Die möglicherweise bevorstehende Reform der Erbschaftsteuer wäre dafür ein geeignetes Thema. Zwar gibt es eine öffentliche Debatte dazu, jedoch beschäftigt die sich viel mit Anekdoten wie z. B. vom Verlust von „Omas Häuschen“. Der Kern der Debatte ist allerdings eher die vom Bundesverfassungsgericht monierte Bevorteilung sehr großer Erbschaften durch

Ausnahmeregelungen (z. B., dass wenn mehr als 300 Wohnungen vererbt werden, keine Erbschaftsteuer mehr fällig wird). Die Frage ist, wie auch die größten Erben ihren fairen Anteil an Steuern zahlen und gleichzeitig Familienbetriebe erhalten und Arbeitsplätze

geschützt werden können. Die dem zugrundeliegenden Fragen sind oft sehr technischer Natur und somit in einer Multi-Stakeholder Konsultation – möglicherweise ergänzt durch Bürgerbeteiligung – besser aufgehoben als in einem reinen Bürgerrat.

#### 4.3.4 Bildungsarbeit als Basis für die nötige politische Nachfrage

Verschiedene Wissenschaftler konstatierten, dass eine tiefgreifende Änderung in Bezug auf Verteilungsgerechtigkeit und eine umfassende Reform des Steuersystems unwahrscheinlich ist, solange ein Großteil der Bevölkerung das Steuersystem nicht versteht, die eigene Betroffenheit nicht oder nicht richtig erkennt und somit auch keine Veränderungen einfordert (Fasstenrath et al., 2022). Besonders deutlich wird das am Beispiel der Vermögensteuer: Zwar befürworten die Menschen in Umfragen regelmäßig mit breiter Mehrheit eine Vermögensteuer, aber die Aussage, Deutschland habe bereits die höchste Vermögensteuer Europas, konnten nur vierzig Prozent der Befragten korrekt als falsch erkennen. Damit Bildung den Menschen ermöglicht eine Politik zu fordern, die ihren eigenen wirtschaftlichen Interessen entspricht, müsste sie umfassend über die Funktionsweise und die Rolle der öffentlichen Finanzen informieren. Diese spielen bisher in der schulischen Bildung so gut wie keine Rolle und auch die finanzpolitische Bildungsinitiative der Bundesregierung lässt diese bisher außen vor.

Eine Möglichkeit wäre den in dieser Machbarkeitsstudie beschriebenen Mini-Bürgerrat weiterzuentwickeln und zu skalieren. D. h. ein Deliberationsformat zu entwickeln, in dem verschiedene Teilnehmendengruppen über gesellschaftliche Ungerechtigkeiten diskutieren und parallel dazu mehr über die Verteilungswirkung des Steuersystems lernen. Ohne den politischen oder wissenschaftlichen Anlass von Bürgerrat und Deliberative Opinion Poll, wären solche Bildungsformate auf das Interesse der Teilnehmenden am Thema und am Austausch mit Menschen aus unterschiedlichen Milieus angewiesen und sollten an bestehende Kontexte – z. B. Schulen und Universitäten, Communities oder Formate der politischen Bildung – anknüpfen. Dabei sollten auch interaktive Lernformate, wie z. B. ein World Café verwendet und weitere Inputs, z. B. in Form von kurzen Erklärfilmen, entwickelt werden.



## 5. Fazit

Die vorliegende Machbarkeitsstudie beschäftigt sich mit den Fragen, ob sich das Thema Gerechtigkeit und Steuern für einen Bürgerrat auf Bundesebene eignet, wie man einen solchen Bürgerrat ausgestalten müsste und welche Alternativen und Ergänzungen existieren.

Grundsätzlich hat sich gezeigt, dass Gerechtigkeit und Steuern ein relevantes Bürgerratsthema ist. Es passt zu den Vorstellungen des Bundestags, grundlegende Verteilungsfragen und Wertkonflikte anzusprechen und adressiert eine relevante Streitfrage.

Eine der zentralen Herausforderungen beim Thema Steuern ist die Sprechfähigkeit der Bürgerinnen und Bürger. Sie hängt stark von der konkreten Fragestellung ab. Themen von eher technischer Natur wie die Schließung von Steuerschlupflöchern und Maßnahmen gegen internationale Steuervermeidung stoßen zwar auf großes Interesse, sind aber eher ungeeignet. Stattdessen sollte der Bürgerrat grundlegende Richtungsentscheidungen diskutieren, z. B. wie die Gesellschaft der Zukunft aussehen soll. Auf Ebene des Bundestages könnte eine geeignete Frage dafür z. B. lauten:

### „Zwischen Leistung und Respekt: Wie viel Ungleichheit verträgt die Demokratie?“

Die Analysen haben gezeigt, dass die Abwägung zwischen Leistungs- und Gleichheitsprinzip einer der zentralen Wertkonflikte im Bereich Gerechtigkeit und Steuern ist. Gleichzeitig besteht jedoch breiter Konsens, dass eine Obergrenze für Ungleichheit existiert. Mit dem Gleichheitsgrundsatz aus dem Grundgesetz gibt es einen relevanten Anknüpfungspunkt für den Bundestag. Und schließlich adressiert die Frage das im Mini-Bürgerrat favorisierte Themenfeld.

Neben der Sprechfähigkeit der Bürger, stellt sich für die Umsetzung in einem Bundestags-Bürgerrat die Frage, inwiefern bei den Bundestagsfraktionen ein „Beratungsinteresse“ besteht. Hier stellt sich die Herausforderung, dass die meisten Gerechtigkeitsfragen und die Steuerpolitik parteipolitisch besetzt sind. Deswegen sollte alternativ erwogen werden, diese Frage in einem zivilgesellschaftlichen Prozess zu adressieren. Ein

zivilgesellschaftlicher Bürgerrat könnte dazu beitragen, bei einer stetig umstrittenen Frage ein qualifiziertes Meinungsbild aus der Mitte der Gesellschaft zu erarbeiten und den Raum für Verständigung und Konsens zwischen gegensätzlichen Positionen zu ermitteln. Der in den USA entwickelte Deliberative Opinion Poll erfüllt mit einem stärkeren wissenschaftlichen Fokus eine sehr ähnliche Funktion. Begleitend könnten außerdem verschiedene Bildungsformate rund um die Fragestellung entwickelt werden.

Eine weitere mögliche Reaktion auf geringes parteipolitisches „Beratungsinteresse“ zur Streitfrage Gerechtigkeit und Steuern ist die sogenannte Multi-Stakeholder Konsultation. Sie könnte gerade auch bei aktuellen und technisch schwierigen Fragen einen geschützten Raum für die Suche nach lagerübergreifendem Konsens schaffen. Eine mögliche Frage dafür wäre:

### „Reform der Erbschaftsteuer: Wie können Chancengerechtigkeit für die nächste Generation und der Erhalt von Unternehmen vereinbart werden?“

Darüber wird gegebenenfalls nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (vermutlich) im Jahr 2024 ohnehin zu diskutieren sein. Die Vergangenheit

hat gezeigt, dass in der mediatisierten Debatte darüber Mythen dominieren, die einer informierten Debatte im Weg stehen.

# Literaturverzeichnis

- Allensbacher Institut (2022): Politischer Radikalismus und die Neigung zu Verschwörungstheorien. Februar 2022. <https://www.presseportal.de/download/document/625399b327000fd2ca39dc5-allensbachstudie1.pdf>
- Arant, R., Dragolov, G. & Boehnke, K. (2017). Sozialer Zusammenhalt in Deutschland 2017. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Baarck, J., Dolls, M., Unzicker, K., & Windsteiger, L. (2022). Gerechtigkeitsempfinden in Deutschland. Bertelsmann Report. [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/DZ\\_Studie\\_Gerechtigkeitsempfinden\\_2022.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/DZ_Studie_Gerechtigkeitsempfinden_2022.pdf)
- Bach, L., A. Bozio, A. Guillouzouic, C. Malgouyres (2023). Dividend Taxes and the Allocation of Capital: Comment. <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.20221432>
- Bach, S. (2021). Vermögenbesteuerung und Vermögensförderung. Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion der FDP „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Vermögensteuergesetzes (VStG)“ <https://www.bundestag.de/resource/blob/835016/0df0b92b9a2d8b68b317c2f498c2049d/01-DIW-data.pdf>
- Bach, S., Bartels, C., & Neef, T. (2023). Distributional National Accounts (DINA) for Germany, 1992-2016. Available at SSRN 4487665
- Bach, S., M. Beznoska, V. Steiner (2017): Wer trägt die Steuerlast in Deutschland? Verteilungswirkungen des deutschen Steuer- und Transfersystems. Hans Böckler Stiftung, Studie Nr. 347, Januar 2017.
- Bach, S., & Eichfelder, S. (2021). Steuerprivilegien für Immobilien machen deutsches Steuersystem ungerecht und ineffizient. DIW Wochenbericht, 88(37), 640-640.
- Ballas, Kurt (2022): EY Future Consumer Index, Wave 9. [https://www.ey.com/de\\_de/forms/download-forms/2022/05/ey-future-consumer-index-wave-nine](https://www.ey.com/de_de/forms/download-forms/2022/05/ey-future-consumer-index-wave-nine)
- Bannenberg, Britta (2021). Gewalt gegen Amtsträger. Im Dienst der Gesellschaft. APuZ. <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/im-dienst-der-gesellschaft-2021/329322/gewalt-gegen-amtstraeger>
- Bertelsmann-Stiftung (2022). Gefühlt ungerecht: Gerechtigkeitsempfinden in Deutschland. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/gesellschaftlicher-zusammenhalt/projektnachrichten/gerechtigkeitsempfinden-in-deutschland-2022>
- Brettschneider (2023). Populismus und Demokratie. [https://www.uni-hohenheim.de/fileadmin/uni\\_hohenheim/Aktuelles/Uni-News/Pressemitteilungen/2023-08\\_Populismus\\_und\\_Demokratie.pdf](https://www.uni-hohenheim.de/fileadmin/uni_hohenheim/Aktuelles/Uni-News/Pressemitteilungen/2023-08_Populismus_und_Demokratie.pdf)
- Bundesbank (2023): Vermögen und Finanzen privater Haushalte in Deutschland: Ergebnisse der Vermögensbefragung 2021. Monatsbericht April 2023(25) <https://www.bundesbank.de/resource/blob/908138/5fa52fcaa9ad19972391d3c8c1bb82ce/mL/2023-04-vermoegensbefragung-data.pdf>
- Bundesministerium für Armut und Soziales [BMAS] (2021). Der Sechste Armuts- und Reichtumsbericht. Lebenslagen in Deutschland, Berlin <https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/DE/Bericht/Bisherige-Berichte/Der-sechste-Bericht/sechster-bericht.html>
- Bundesparteitag FDP (2021). DAS PROGRAMM DER FREIEN DEMOKRATEN ZUR BUNDESTAGSWAHL 2021. Beschluss des 72. Ord. Bundesparteitag der Freien Demokraten vom 14.–16. Mai 2021. [https://www.fdp.de/sites/default/files/2021-06/FDP\\_Programm\\_Bundestagswahl2021\\_1.pdf](https://www.fdp.de/sites/default/files/2021-06/FDP_Programm_Bundestagswahl2021_1.pdf)
- Bundesregierung (2013). Gini-Koeffizient der Vermögen. <https://www.gut-leben-in-deutschland.de/indikatoren/einkommen/gini-koeffizient-vermoegen/>
- Bundestag (2023a). Mehr Demokratie wagen – Echte Bürgerbeteiligung durch bundesweite Volksentscheide statt Bürgerräte. Drucksache 20/6708 <https://dserver.bundestag.de/btd/20/067/2006708.pdf>

- Bundestag (2023b). Plenardebatte zur Einsetzung eines Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ am 10. Mai 2023. Redebeitrag von Götz Fröming. [www.bundestag.de/mediathek?videoid=7553601#url=L211ZGlhdGhla292ZXJsYXk/dmlkZW9pZD03NTUzNjAx&mod=mediathek](http://www.bundestag.de/mediathek?videoid=7553601#url=L211ZGlhdGhla292ZXJsYXk/dmlkZW9pZD03NTUzNjAx&mod=mediathek)
- Bundestag (2023c). Bürgerrat Ernährung. Unter: [https://www.bundestag.de/parlament/buergerraete/buergerrat\\_th1](https://www.bundestag.de/parlament/buergerraete/buergerrat_th1) (abgerufen am 24. Oktober 2023)
- CoFE (2022): DRAFT PROPOSALS OF THE CONFERENCE ON THE FUTURE OF EUROPE – consolidated list of draft proposals [https://cor.europa.eu/en/engage/Documents/CoFE%20-%20Consolidated%20list%20of%20draft%20proposals\\_FINAL\\_.pdf](https://cor.europa.eu/en/engage/Documents/CoFE%20-%20Consolidated%20list%20of%20draft%20proposals_FINAL_.pdf)
- Credit Suisse. (2019). Global Wealth Report 2019, Credit Suisse Research Institute. <https://www.credit-suisse.com/media/assets/corporate/docs/about-us/research/publications/global-wealth-databook-2019.pdf>
- Demos (2023). The inheritance tax puzzle: Challenging assumptions about public attitudes to inheritance. <https://demos.co.uk/wp-content/uploads/2023/06/finalinheritance.pdf>
- Dubrac, D., & Teskouk, D. (2020). Générations nouvelles: construire les solidarités de demain. Conseil économique, social et environnemental. [https://medias.vie-publique.fr/data\\_storage\\_s3/rapport/pdf/275057.pdf](https://medias.vie-publique.fr/data_storage_s3/rapport/pdf/275057.pdf)
- Elstub, S., Escobar, O., Henderson, A., Thorne, T., Bland, N., & Bowes, E. (2022). Citizens' Assembly of Scotland. <https://www.gov.scot/publications/research-report-citizens-assembly-scotland/pages/2/>
- Fastenrath, F., Marx, P., Truger, A., & Vitt, H. (2022). Why is it so difficult to tax the rich? Evidence from German policy-makers. *Journal of European Public Policy*, 29(5), 767-786.
- Fastenrath, F., & Marx, P. (2023a). Wann setzen sich linke Parteien für die Besteuerung hoher Einkommen und Vermögen ein? Lehren aus dem Bundestagswahlkampf von 2021. *Politische Vierteljahresschrift*, 1-26.
- Fastenrath, F., & Marx, P. (2023b). The role of preference formation and perception in unequal representation: Combined evidence from elite interviews and focus groups in Germany, ifso working paper, No. 26, University of Duisburg-Essen, Institute for Socio-Economics (ifso), Duisburg
- Faus, R., Mannewitz, T., Storks, S., Unzicker, K., & Vollmann, E. (2019). Schwindendes Vertrauen in Politik und Parteien. Eine Gefahr für den gesellschaftlichen Zusammenhalt. [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Gesellschaftlicher\\_Zusammenhalt/ST-LW\\_Studie\\_Schwindendes\\_Vertrauen\\_in\\_Politik\\_und\\_Parteien\\_2019.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Gesellschaftlicher_Zusammenhalt/ST-LW_Studie_Schwindendes_Vertrauen_in_Politik_und_Parteien_2019.pdf)
- Fedorets, A., Grabka, M. M., Schröder, C., & Seebauer, J. (2020). Lohnungleichheit in Deutschland sinkt. *DIW Wochenbericht*, 87(7), 91-97
- FES - Friedrich Ebert Stiftung (2023a). Demokratievertrauen in Krisenzeiten. <https://www.fes.de/studie-vertrauen-in-demokratie>
- FES - Friedrich Ebert Stiftung (2023b). Mehr Umverteilung wagen. Politische Einstellungen zu Finanzpolitik, Steuern und Gerechtigkeit. <https://www.fes.de/finanzpolitik/finanzpolitische-umfrage-mehr-umverteilung-wagen>
- Fishkin, J. S. (1991). *Democracy and deliberation: New directions for democratic reform*. Yale University Press.
- Fishkin, J. S., & Luskin, R. C. (2005). Experimenting with a democratic ideal: Deliberative polling and public opinion. *Acta Politica*, 40(3), 284-298.
- Fratzscher, M. (2023). Das AfD-Paradox: Die Hauptleidtragenden der AfD-Politik wären ihre eigenen Wähler\* innen (No. 88). *DIW Berlin, German Institute for Economic Research*.
- Fuest et al. (2021): <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2021-12-fuest-hey-spengel-immobilienbesteuerung.pdf>
- Geiselhart, K. (2022). Evaluationsbericht zum Bürgerbeteiligungsverfahren: Klima-Aufbruch Erlangen. Bürger\*innenrat und Stakeholdergruppe. <https://ratsinfo.erlangen.de/getfile.asp?id=18238802&type=do>

- Grabka, M. M., Goebel, J., & Liebig, S. (2019). Wiederanstieg der Einkommensungleichheit: Aber auch deutlich steigende Realeinkommen. DIW Wochenbericht, 86(19), 343-353.
- Groß, L. (2018). Dezentralisierung erfolgreich fördern: das Potenzial des Multi-Stakeholder-Ansatzes (No. 2/2018). Analysen und Stellungnahmen. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/200043/1/die-aus-2018-02.pdf>
- Grisold, A., & Theine, H. (2020). "Now, What Exactly is the Problem?" Media Coverage of Economic Inequalities and Redistribution Policies: The Piketty Case. *Journal of Economic Issues*, 54(4), 1071-1094.
- Grömling, M., & Puls, T. (2016). Stillstand beim öffentlichen Kapitalstock. IW-Kurzbericht, 69.2016. [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2016/307376/IW-Kurzbericht\\_2016\\_69\\_Kapitalstock.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2016/307376/IW-Kurzbericht_2016_69_Kapitalstock.pdf)
- Heinrich Böll Stiftung (2023). Vielfalt sucht Repräsentation. Amts- und Mandatsträger\*innen in der Kommunalpolitik. <https://www.boell.de/de/vielfaltsstudie>
- Kirby, N. E., Freier, N., Renn, O., Lietzmann, H. J., Oppold, D., Scheidemantel, K., & Döring, M. (2021). Evaluation des Bürgerrats Deutschlands Rolle in der Welt. Abschlussbericht der wissenschaftlichen Evaluation. [https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2021/2021-05-19\\_BR-Evaluationsbericht\\_final.pdf](https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2021/2021-05-19_BR-Evaluationsbericht_final.pdf)
- Körper Stiftung (2023). Demokratie in der Krise. Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage von policy matters im Zeitraum Juni-Juli 2023. <https://koerberstiftung.de/projekte/staerkung-der-demokratie/vertrauensverlust-in-die-demokratie/>
- Kuziemko, I., Norton, M. I., Saez, E., & Stantcheva, S. (2015). How Elastic Are Preferences for Redistribution? Evidence from Randomized Survey Experiments. *American Economic Review*, 105(4), 1478–1508.
- Landemore, H. (2020). *Open democracy: Reinventing popular rule for the twenty-first century*. Princeton University Press.
- Liebig, S., Hülle, S. & May, M. (2016). Principles of the Just Distribution of Benefits and Burdens: The „Basic Social Justice Orientations“ Scale for Measuring Order-Related Social Justice Attitudes. SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research 831. Berlin: German Institute for Economic Research, Research Data Center SOEP. <https://dl.icdst.org/pdfs/files3/1e1c6d03223098761c90fed85595ce29.pdf>
- Linartas, M. B. (2021). „Fighting inequality – could we problematize meritocracy, please?“ [www.scripts-berlin.eu/blog/Blog-35-Fighting-inequality/index.html](http://www.scripts-berlin.eu/blog/Blog-35-Fighting-inequality/index.html)
- Mehr Demokratie (2022). Bundestag schreibt Bürgerräte aus. <https://www.buergerrat.de/aktuelles/bundestag-schreibt-buergerraete-aus/>
- Netzwerk Steuergerechtigkeit (2023). Jahrbuch Steuergerechtigkeit 2023. <https://www.netzwerk-steuergerechtigkeit.de/jahrbuch2023/>
- Netzwerk Steuergerechtigkeit (2022). Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestags am 7.11.2022 zum Entwurf eines Jahressteuergesetzes 2022. <https://www.bundestag.de/resource/blob/919460/f7efa1ded845b5709b6a78ea4e381d46/09-Verein-zur-Foerderung-der-Steuergerechtigkeit-e-V-data.pdf>
- Netzwerk Steuergerechtigkeit (2021). Jahrbuch Steuergerechtigkeit 2021. <https://www.netzwerk-steuergerechtigkeit.de/jahrbuch2023/>
- Newcomer, K. E., Hatry, H. P., & Wholey, J. S. (2015). Conducting semi-structured interviews. *Handbook of practical program evaluation*, 492, 492.
- Niedermayer, O. (2020). Parteimitglieder in Deutschland: Version 2020, Arbeitshefte aus dem Otto-Stammer-Zentrum, Nr. 31; Berlin: Freie Universität Berlin 2020. [https://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/systeme/empsocz/team/ehemalige/Publikationen/schriften/Arbeitshefte/P-PMIT20\\_Nr\\_31.pdf](https://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/systeme/empsocz/team/ehemalige/Publikationen/schriften/Arbeitshefte/P-PMIT20_Nr_31.pdf)
- Norton, M. I., & Ariely, D. (2011). Building a better America—One wealth quintile at a time. *Perspectives on psychological science*, 6(1), 9-12.

OECD (2018): A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility. [https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/broken-elevator-how-to-promote-social-mobility\\_9789264301085-en;jsessionid=tRjzLbX69iW225yQbPVVe\\_DYI39EDqekuldrPZnH.ip-10-240-5-163](https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/broken-elevator-how-to-promote-social-mobility_9789264301085-en;jsessionid=tRjzLbX69iW225yQbPVVe_DYI39EDqekuldrPZnH.ip-10-240-5-163)

OECD (2021a): Does Inequality Matter?: How People Perceive Economic Disparities and Social Mobility, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3023ed40-en>.

OECD (2021b): Eight ways to institutionalise deliberative democracy. OECD Public Governance Policy Papers, No. 12, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/14e1c5e8-en-fr>

Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies (2021). From Rhetoric to Action - Delivering Equality & Inclusion. Flagship Report – September 2021. <https://s42831.pcdn.co/wp-content/uploads/sites/3/2023/03/From-Rhetoric-to-Action-Flagship-Report-2021-WEB.pdf>

Pfeffer, J., Klingenhage B. & Schenavsky, A. (2022): Handreichung. Gute Fragestellungen für Bürgerräte festlegen - 10 Leitprinzipien [https://klimamitbestimmung.de/wp-content/uploads/2022/08/2022-06-Output-KNOCA-Studie-Handreichung-Gute-Fragestellungen-fuer-Buerger\\_innenraete.pdf](https://klimamitbestimmung.de/wp-content/uploads/2022/08/2022-06-Output-KNOCA-Studie-Handreichung-Gute-Fragestellungen-fuer-Buerger_innenraete.pdf)

Pieper, J. et al. (2023): Zwischen Pandemie und Inflation. Paritätischer Armutsbericht 2022 [https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user\\_upload/Schwerpunkte/Armutsbericht/doc/Armutsbericht\\_2022\\_aktualisierte\\_Auflage.pdf](https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Schwerpunkte/Armutsbericht/doc/Armutsbericht_2022_aktualisierte_Auflage.pdf)

Robert Bosch Stiftung (2021). Beziehungskrise? Bürger und ihre Demokratie in Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Polen und den USA. More in Common im Auftrag der Robert Bosch Stiftung. ISBN 978-3-939574-68-2. [https://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/publications/pdf/2021-07/Studie\\_Beziehungskrise\\_B%C3%BCrger\\_und\\_ihre\\_Demokratie.pdf](https://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/publications/pdf/2021-07/Studie_Beziehungskrise_B%C3%BCrger_und_ihre_Demokratie.pdf)

Schäfer, A., & Zürn, M. (2021). Die demokratische Regression. Suhrkamp Verlag. Zusammenfassung unter: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s11615-021-00336-9.pdf>

Schwan, G. (2021). Politik trotz Globalisierung. wbg Theiss.

Sen, A. (2008). The idea of justice. Journal of human development, 9(3), 331-342.

SGB (2015). Schweizer unterschätzen krasse Vermögensungleichheit. <https://www.sgb.ch/themen/wirtschaft/detail/schweizer-unterschaetzen-krasse-vermoegensungleichheit>

Spannagel, D., A. Zucco (2022). ARMUT GRENZT AUS. WSI -Verteilungsbericht 2022. [https://www.wsi.de/fpdf/HBS-008464/p\\_wsi\\_report\\_79\\_2022.pdf](https://www.wsi.de/fpdf/HBS-008464/p_wsi_report_79_2022.pdf)

Spiegel (2022). Der Fluch des Elefanten. Von Dirk Kurbjuweit. <https://www.spiegel.de/politik/wladimir-putin-und-marine-le-pen-stecken-die-demokratien-in-einer-systemkrise-a-f8414f52-d6f3-436b-af37-216903d668c5>

Stantcheva, S. (2020). Understanding economic policies: What do people know and learn? [https://scholar.harvard.edu/files/stantcheva/files/understanding\\_economics\\_wp.pdf](https://scholar.harvard.edu/files/stantcheva/files/understanding_economics_wp.pdf)

Statistisches Bundesamt (2023): Finanzen und Steuern. Vorläufiger Schuldenstand des Öffentlichen Gesamthaushalts 4. Vierteljahr 2022 [https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/Schulden-Finanzvermoegen/Publikationen/Downloads-Schulden/vorl-schulden-oeffentlicher-haushalte-2140520223244.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/Schulden-Finanzvermoegen/Publikationen/Downloads-Schulden/vorl-schulden-oeffentlicher-haushalte-2140520223244.pdf?__blob=publicationFile)

Ulbricht, T., & Wohlfarth, A. (2008). Das BürgerForum Soziale Marktwirtschaft: Bürger entwickeln ihr Bild einer zukunftsfähigen Gesellschaft. Zeitschrift für Politikberatung, 1, 572-585.

UNICEF (2018). An Unfair Start. Inequality in Children's Education in Rich Countries. Innocenti Report Card 15. [https://www.unicef.de/\\_cae/resource/blob/177384/183f29d3c0a58050af9bd6e211ccd89e/an-unfair-start-inequality-in-children-s-education-in-rich-countries-data.pdf](https://www.unicef.de/_cae/resource/blob/177384/183f29d3c0a58050af9bd6e211ccd89e/an-unfair-start-inequality-in-children-s-education-in-rich-countries-data.pdf)

Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags (2018). Soziale Mobilität in Deutschland. Studien und weitere Literatur. WD 9 - 3000 – 095/18. <https://www.bundestag.de/resource/blob/634368/071d34cdd0f392f049f3cc4894f2b61e/WD-9-095-18-pdf-data.pdf>

# Appendix A – Details zum Projektablauf

## Phase 1: Experteninterviews und Gespräche mit Politik und Verwaltung

Die vorliegende Machbarkeitsstudie sollte nicht „im stillen Kämmerlein“, sondern eng verzahnt mit politischen Prozessen, entstehen. Ziel war es, eine bedarfsorientierte Studie zu verfassen, die die Ideen und Wünsche verschiedener Stakeholder berücksichtigte. Als ersten Schritt erstellten wir ein Akteursmapping, in dem wir relevante Akteure aus Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft sammelten, die sich mit den Themen sozialer Gerechtigkeit und Steuern einerseits und Zukunft der Demokratie und Bürgerräte andererseits beschäftigen. Anhand dessen suchten wir frühzeitig den Kontakt zu politischen Entscheidungsträgern und zivilgesellschaftlichen Organisationen.

Zwischen Dezember 2022 und Februar 2023 kontaktierten wir erstens alle Mitglieder des Finanzausschusses des Bundestags. Zweitens suchten wir das Gespräch mit den „Schriftführern für Bürgerräte“ der verschiedenen Bundestagsfraktionen (dies sind meistens die parlamentarischen Geschäftsführenden), sowie verschiedenen Fachpolitikern, die sich mit Bürgerräten beschäftigen. Dies führte zu Gesprächen mit Abgeordneten und deren Büromitarbeitenden aller Bundestagsfraktionen außer der AfD, die auf unsere Gesprächsanfragen nicht

reagierte. Auch wandten wir uns direkt an Bundestagspräsidentin Bärbel Bas, die als Schirmherrin für die Bundestags-Bürgerräte fungiert. Uns wurde mitgeteilt, dass sie unseren Vorschlag an die Bundestagsfraktionen weiterleiten ließ. Nicht zuletzt standen wir auch mit dem Aufbaustab für Bürgerräte des Bundestags in Kontakt. Zwischen Dezember 2022 und Januar 2023 führten wir semi-strukturierte Interviews mit Experten aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft für (a) Bürgerbeteiligung und Bürgerräte und (b) soziale Gerechtigkeit und Steuern. Ziel der Interviews war es, wichtige Stellschrauben und Knackpunkte für die Konzipierung und Umsetzung eines Bürgerrats im Bereich Gerechtigkeit und Steuern zu identifizieren.

Im Laufe des Prozesses sprachen wir außerdem mit verschiedenen zivilgesellschaftlichen Organisationen, von kirchlichen Organisationen über Gewerkschaften bis hin zu Think Tanks und politischen NGOs. Dabei bestand ein reges Interesse, sowohl von Organisationen, die sich mit sozialer Gerechtigkeit beschäftigen und am Format Bürgerrat interessiert waren als auch bei Organisationen, die sich mit demokratischer Beteiligung beschäftigen.

## Phase 2: Ko-kreativer Design Workshop

Zusammen mit Prozess-Experten von ifok organisierten wir am 16. Januar 2023 einen ko-kreativen Design Workshop. Anwesend war ein kleiner Kreis ausgewählter Akteure aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft, aus den Bereichen soziale Gerechtigkeit und Steuern einerseits sowie Bürgerbeteiligung und Bürgerräten andererseits. Dabei diskutierten wir gemeinsam die Ergebnisse

der Experteninterviews und erarbeiteten die Kriterien für gute Bürgerrats-Themen und Fragestellungen (siehe Kapitel 4.1). Zweiter Teil des Workshops war eine inhaltliche Diskussion, wo ein Bürgerrat sinnvoll sein könnte. Dies mündete in den dritten Teil, in dem wir den Mini-Bürgerrat vorbereiteten und uns auf den Namen „Bürgerrat ZUKUNFT: STEUERN“ einigten.

## Phase 3: Mini-Bürgerrat

Im Mai 2023 organisierten wir zusammen mit einem Mini-Bürgerrat mit 25 Teilnehmenden aus ganz Deutschland, die unterschiedliche Perspektiven in den Prozess einbringen sollten. Diese kamen an drei Abenden virtuell zusammen und durchliefen einen Bürgerrats-ähnlichen Prozess: Zunächst hörten sie

Experteninputs und Betroffenenperspektiven an, danach gab es eine professionell moderierte Diskussion in wechselnden Kleingruppen und Plena. Dort diskutierten die Teilnehmenden gemeinsam darüber, wo sie Ungerechtigkeit in der Gesellschaft sehen, welche Antworten das Steuersystem potenziell darauf geben

könnte und womit sich ein Bürgerrat ihrer Meinung nach beschäftigen sollte. Gleichzeitig gab der Mini-Bürgerrat einem wissenschaftlichen Evaluationsteam der Universitäten Bonn und Duisburg-Essen die Möglichkeit zu beobachten, wie Menschen über diese Themen in einem Bürgerrats-ähnlichen Umfeld nachdenken und diskutieren.

Ziel des Mini-Bürgerrats war es, zu eruieren, wo Menschen die größten gesellschaftlichen Ungerechtigkeiten sehen und wozu ein Bürgerrat ihrer Meinung nach einberufen werden sollte. Außerdem sollte der

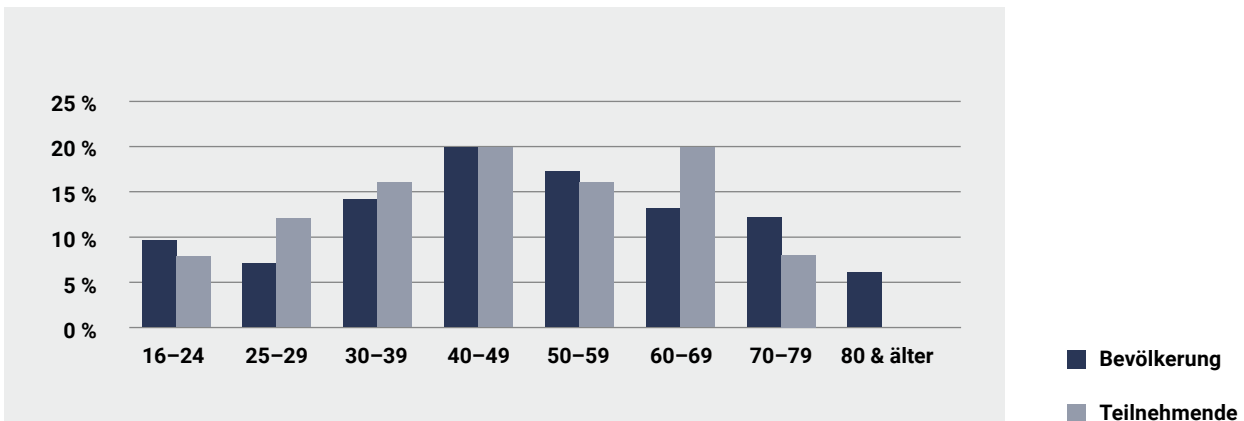
## Auswahl der Teilnehmenden

Für die Teilnehmendenakquise arbeiteten wir mit einem geschichteten Auswahlverfahren mit dem Ziel, die deutsche Gesellschaft möglichst breit abzubilden. Dafür entstand die Webseite [buergerrat-zukunft-steuern.de](http://buergerrat-zukunft-steuern.de), die Informationen und das Anmeldeformular enthielt. Bei der Bekanntmachung kooperierten wir mit mehreren zivilgesellschaftlichen Organisationen, die für die Teilnahme am Pilotprojekt per Newsletter und über social media warben. Um politikferne Menschen zu erreichen, testeten wir ein so genanntes „aufsuchen des Verfahren“ in einem wirtschaftlich schwachen, migrantisch geprägten Stadtteil in Berlin (Neukölln) und in Brandenburg (Fürstenwalde). Dort machten wir erst mit Plakaten und Flyern auf das Projekt aufmerksam und suchten dann das Gespräch auf der Straße und an der Haustür. Nach einer ersten Auswertung der Interessierten entschieden wir uns, die Anmeldephase zu verlängern und sprachen über Vertrauenspersonen aus unserem erweiterten Umfeld gezielt Personen an, die vermutlich Bevölkerungsgruppen angehören würden, die bis dahin unterrepräsentiert waren. Dadurch erreichten wir insgesamt 213 Menschen, die sich zur Auslosung anmeldeten und einen Fragebogen mit soziodemographischen Merkmalen ausfüllten.

Mit Hilfe eines dafür entwickelten Algorithmus, löste ifok die Teilnehmende nach dem Prinzip der geschichteten Zufallsstichprobe aus. Bei der Auswahl der Teilnehmenden wurde auf deren statistische Repräsentativität geachtet. Die Zusammensetzung der resultierenden Gruppe sollte also möglichst der Zusammensetzung der Gesamtbevölkerung Deutschlands entsprechen. Dafür wurden die Merkmale Alter,

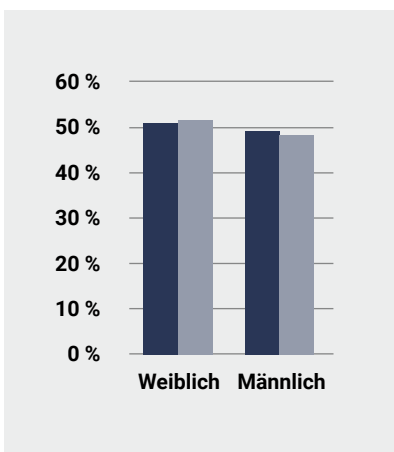
Mini-Bürgerrat Erkenntnisse darüber liefern, wie eine Diskussion zum Thema Gerechtigkeit und Steuern in einem Bürgerrat verlaufen könnte, wie sie strukturiert sein könnte sowie welche Inputs nötig und hilfreich sein können. Im Folgenden beschreiben wir die Vorbereitung, Durchführung und Ergebnisse des Mini-Bürgerrats. Unterstützt wurden wir sowohl bei der Vorbereitung als auch bei der Durchführung von ifok. Durch ihre neutrale Moderation und Gestaltung der Sitzungen stellten sie die professionelle und qualitativ hochwertige Umsetzung der Sitzungen sicher.

Geschlecht, und Parteineigung (Sonntagsfrage) als primäre Kriterien gewählt. Nachrangig wurden die Kriterien Bildungsstand, Haushaltseinkommen und Migrationshintergrund berücksichtigt. Grafiken 7, 8 und 9 zeigen die Gruppenzusammensetzung anhand der drei Hauptmerkmale. Es zeigt sich, dass keine vollkommene statistische Repräsentativität erreicht wurde, jedoch gegeben der sehr kleinen Gruppengröße durchaus beachtliche Ergebnisse erzielt wurden. So wurde sowohl beim Alter als auch beim Geschlecht die Zusammensetzung der Gesamtbevölkerung annähernd repliziert. Es waren Anhänger aller Parteien vertreten, lediglich zur AfD bekannte sich niemand der Teilnehmenden in der Vorab-Umfrage, diese könnten jedoch in der relativ großen Gruppe der Teilnehmenden verstecken, die angaben „eine andere Partei“ zu präferieren.

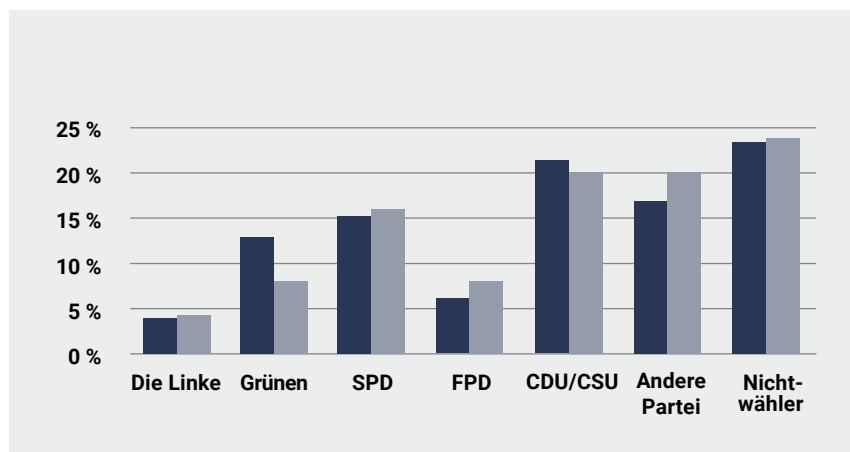


**Grafiken 7, 8, 9: Zusammensetzung der Teilnehmenden im Vergleich zur deutschen Gesamtbevölkerung**  
Quelle: Eigene Darstellung

**A: Alter**



**B: Geschlecht**



**C: Parteipräferenz**

## Durchführung

Der Mini-Bürgerrat fand online in je drei abendlichen Sitzungen à drei Stunden per Zoom statt. Die Entscheidung für die rein digitale Durchführung ermöglichte dabei die Durchführung im Rahmen des Projektbudgets und senkte gleichzeitig die Schwelle für die Teilnahme. Teilnehmenden mit Zugangsbarrieren wurde Hilfe angeboten.

In der ersten Sitzung ging es zunächst um ein Kennenlernen der Teilnehmenden untereinander sowie das Vorstellen des Projekts. Sowohl der Auftraggeber, das Netzwerk Steuergerechtigkeit, als auch das Moderationsteam von ifok stellten sich vor. In der anschließenden Stillarbeit konnten die Teilnehmenden sich zunächst in das Thema eindenken und erste Gedanken notieren. Dabei wurden ihnen folgende Leitfragen mit auf den Weg gegeben und im Plenum anschließend geteilt:

» Was empfinden Sie als ungerecht?

» Welche Ungerechtigkeiten sehen Sie für sich/andere?

» Was sind Ihre Erwartungen an den Prozess?

Von Christoph Trautvetter (Kordinator Netzwerk Steuergerechtigkeit) erhielten die Teilnehmenden daraufhin eine Einleitung zum Thema Gerechtigkeit und Steuern. Nach Rückfragen kamen anschließend drei externe Perspektiven zu Wort, die aus unterschiedlichen Betroffenenperspektiven zum Thema Gerechtigkeit und Steuern sprachen. Dazu zählten:

» Unternehmer Maximilian Felsner

» Armutsbetroffener Jörg Mertens

» Großerbin Stefanie Bremer



Rückfragen und kurze Diskussionen mit den Betroffenen waren jeweils möglich.

Im zweiten Teil ging es in die einstündige Kleingruppenarbeit, wobei die Teilnehmenden zufällig in drei Break-out-Sessions eingeteilt wurden. Zur Dokumentation und wissenschaftlichen Auswertung der Arbeit wurden alle Kleingruppen aufgezeichnet. Zudem stand ein digitales Whiteboard (Miroboard) zur Verfügung, das als Gedächtnisstütze und Protokoll diente. Gesteuert und befüllt wurden die Whiteboards von der jeweiligen Ko-Moderation in der Kleingruppe. Nach einer Kennenlernrunde wurden die Teilnehmenden ermutigt, ihre Gedanken zum Thema in einem ersten Schritt ganz allgemein zu sammeln. Leitfragen waren dabei:

- » Was empfinden Sie als ungerecht?
- » Worüber sollte mehr diskutiert werden?

Im Anschluss wurden diese Gesprächskarten von den Teilnehmenden selbst in Themenfelder sortiert und im Plenum von einer selbst gewählten Sprecherin vorgestellt. Für alle Kleingruppen stand eine Faktencheckerin zur Verfügung, die ggf. bereits in den Gruppen Fragen beantwortete. Am Schluss des ersten Sitzungstages gab sie erneut Auskunft im Plenum.

Die zweite Sitzung begann mit einem wissenschaftlichen Vortrag zur Geschichte und Verteilungswirkung des Steuersystems von Dr. Marc Buggeln (Freie Universität Berlin). Dabei wurde aufgezeigt, wie das Steuersystem im Laufe der Zeit zu mehr oder weniger Gerechtigkeit führte. Nach einer gemeinsamen Reflektion und Rückfragen ging es erneut in Kleingruppen. Dieses Mal war die Aufgabe, die Themenfelder weiter zu ergänzen und zu kommentieren. Zum Schluss gab es erneut einen Plenumsteil, in dem sich die Teilnehmenden gegenseitig über die in ihrer Kleingruppe stattfindenden Diskussionen unterrichteten. Zum Ende der Sitzung erhielten die Teilnehmenden eine Hausaufgabe. Sie sollten Personen aus ihrem Umfeld (Ehepartner, Nachbarn, Freunde, Kollegen, Kinder etc.) von dem berichten, was sie in der letzten Sitzung gehört hatten und Reaktionen einsammeln. Ziel war, zusätzliche Stimmen und Perspektiven einzufangen.

In der finalen, dritten Sitzung wurden diese Stimmen aus dem Umfeld vorgestellt und die erarbeiteten Themen von Expertinnen und Experten kommentiert. Dafür waren zu Gast:

- » Dr. Stefan Bach (Steuerexperte am DIW)
- » Prof. Dr. Gesine Schwan (Präsidentin der Berlin Governance Plattform)

Während Dr. Bach ein fachliches Feedback zu den erarbeiteten Vorschlägen gab, ordnete Prof. Schwan die Themen politisch ein. Auch hier gab es im Anschluss eine Diskussion mit den Teilnehmenden.

In der anschließenden letzten Kleingruppenarbeit wurde die Themenliste mit gesammelten Unterthemen jeweils durch die Teilnehmenden kommentiert, erweitert und bewertet. Nach der Präsentation der Kleingruppen und einer erneuten Konsultation der Faktencheckerin wurde abschließend diskutiert und erste Stimmungsbilder eingeholt. Hier wurde auch noch einmal die Möglichkeit zu insgesamt zehn Minuten Stillarbeit ermöglicht, um sich individuell Gedanken zu den persönlichen Prioritäten zu machen.

Die finale Priorisierung der Themenliste erfolgte dann per anonymer Online-Abstimmung. Dabei hatten alle Teilnehmenden die Möglichkeit, die ihrer Meinungen nach drei wichtigsten Themen auszuwählen und nach Wichtigkeit zu ranken. Durch die anonyme Abstimmung wurde gewährleistet, dass alle Teilnehmenden sich frei entscheiden konnten, ohne gegenseitige Beeinflussung und ohne dass sie sich für ihre Entscheidung rechtfertigen mussten. Die Ergebnisse wurden direkt im Anschluss, noch in der Sitzung, mit den Teilnehmenden geteilt. Die priorisierte Themenliste stellt den wichtigsten Output des Mini-Bürgerrats dar.

