

Kausemann, E.-Peter

Article — Digitized Version

Möglichkeiten einer Integration des Steuer- und Transfersystems

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Kausemann, E.-Peter (1983) : Möglichkeiten einer Integration des Steuer- und Transfersystems, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 63, Iss. 8, pp. 401-406

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/135830>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Möglichkeiten einer Integration des Steuer- und Transfersystems

E.-Peter Kausemann, Münster

Die Steuer- und Sozialtransferpolitik wird gegenwärtig weitgehend unabhängig voneinander betrieben. Als Folge der unzureichenden Koordination der einzelnen Maßnahmen ergeben sich innerhalb des staatlichen Umverteilungssystems Inkonsistenzen und Ineffizienzen sowie Hemmnisse bei der Inanspruchnahme von Sozialtransfers. Eine Beseitigung der Mängel erfordert eine Integration des Steuer- und Transfersystems. Welche Möglichkeiten bestehen?

Der Staat wirkt über den Einsatz direkter Steuern und Sozialtransfers auf die personelle Einkommensverteilung ein. Obwohl beide Instrumente das individuell verfügbare Einkommen unmittelbar verändern und sich nur durch die entgegengesetzte Wirkungsrichtung unterscheiden¹, werden Steuern und Transfers, ebenso wie die verschiedenen Transfers untereinander, weitgehend unabhängig voneinander eingesetzt. Der Einsatz von hinsichtlich ihrer distributiven Wirksamkeit gleichwertigen Instrumenten sollte jedoch einem einheitlichen Verteilungskonzept entspringen.

Bei einer kritischen Bestandsaufnahme des gegenwärtigen staatlichen Distributionssystems wird die Notwendigkeit einer Integration von Steuern und Sozialtransfers deutlich. So führen fehlende Koordinationsmechanismen innerhalb des Transfersystems zu

- sozialpolitisch ungerechtfertigten Leistungskumulationen,
- Lücken in der sozialen Sicherung und
- Ungleichbehandlungen gleichartiger bzw. -wertiger sozialer Tatbestände durch ein unterschiedliches Leistungsniveau (siehe z. B. die Unsystematik kinder- und familienorientierter Leistungen)².

Durch das Zusammenwirken unkoordinierter staatlicher Transferleistungen und Abgaben können sich zudem in bestimmten Einkommensbereichen kumulativ hohe, oszillierende Grenzbelastungen des Einkommens ergeben³. In Extremfällen können, insbesondere infolge starrer Einkommensgrenzen, dabei sogenannte Umkippeffekte mit der Folge starker negativer Leistungsanreize auftreten.

Der nicht aufeinander abgestimmte Einsatz der verschiedenen distributiven Instrumente zieht fast zwangsläufig eine Ineffizienz des gesamten Umverteilungsprozesses nach sich. Angesichts der Vielzahl der eingesetzten Instrumente wird ein Mehrfaches des an sich erforderlichen Transaktionsvolumens aufgewandt, um einen bestimmten Nettoumverteilungseffekt zu bewirken. Es ergibt sich eine teilweise Selbstfinanzierung von Transfers „von der linken in die rechte Hosentasche“ in der Größenordnung von etwa 60 % im Jahre 1973⁴. Zudem werden durch den Umverteilungsprozeß Personengruppen begünstigt, die aufgrund ihrer Stellung in der Einkommenshierarchie und ihrer Bedarfsverhältnisse eigentlich nicht begünstigt werden sollten.

¹ Zur Klassifikation siehe u. a. Klaus Mackscheid: Transfers, in: Das Wirtschaftsstudium (WISU), 12. Jg. (1983), H. 1, S. 41 ff. und H. 2, S. 90 ff.

² Vgl. z. B. Willi Albers: Soziale Sicherung. Konstruktionen für die Zukunft, Stuttgart 1982, S. 138 ff.; und Transfer-Enquête-Kommission: Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart u. a. 1981, S. 152 ff.

³ Zu Modellrechnungen siehe Hanns Karrenberg u. a.: Die Umverteilungswirkungen der Staatstätigkeit bei den wichtigsten Haushaltstypen, Schriftenreihe des RWI Essen, N.F., H. 43, Berlin 1980, S. 47 ff.

⁴ Vgl. Transfer-Enquête-Kommission, a.a.O., S. 144 ff.

E.-Peter Kausemann, 29, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaft der Universität Münster. Sein Arbeitsgebiet umfaßt Finanzwissenschaft und Sozialpolitik.

Obgleich kein eindeutig definiertes Verteilungsziel als Kriterium vorliegt, gibt es somit deutliche Anhaltspunkte dafür, daß von einer Ineffektivität der Umverteilung ausgegangen werden kann. Der isolierte und an jeweils unterschiedlich definierte Kriterien (Einkommensbegriffe, Abgrenzung der personellen Bezugseinheit etc.) geknüpfte Einsatz verteilungspolitischer Maßnahmen ist außerdem mit einer verwaltungstechnischen Ineffizienz verbunden.

Ziel- vs. Verfahrenseffizienz

Insgesamt läßt sich zwischen der Zieleffizienz bzw. Effektivität und der verwaltungsmäßigen Verfahrenseffizienz verschieden ausgestalteter Sozialtransfers ein Trade-off-Zusammenhang konstruieren. Je höher die Zieleffizienz und der Zielerreichungsgrad (Effektivität) durch eine bedarfsabhängige Leistungsgewährung ist, desto geringer ist infolge der durch die Überprüfung von Leistungsvoraussetzungen entstehenden Verwaltungskosten die Verfahrenseffizienz (Beispiele: Sozialhilfe, Wohngeld) und umgekehrt (Beispiel: Kindergeld)⁵. Teilindikator hierfür ist eine tendenziell niedrige – individuell unterschiedliche – Selbstfinanzierungsquote bzw. ein hoher Verwaltungskostenanteil. Diese substitutionale Beziehung ist in Abbildung 1 schematisch in einem Boxdiagramm dargestellt. Hierin lassen sich verschiedene Sozialtransfers (-typen) grob einordnen. Ziel muß es sein, durch einen zielgerechteren Instrumenteneinsatz und eine Verminderung der Verwaltungskosten eine Verschiebung der Kurve nach oben zu erreichen.

Durch die Intransparenz infolge der Vielzahl, Komplexität und Unübersichtlichkeit sozialpolitischer Institutionen und der von ihnen mit jeweils anderen Voraussetzungen gewährten Leistungen ergeben sich schließlich Hemmnisse bei der Inanspruchnahme. Diese werden durch die insbesondere bei der Sozialhilfe stark ausgeprägten Stigma- und Diskriminierungseffekte restrikti-

ver Antrags- und Bewilligungsverfahren bei den Sozialtransfers noch verstärkt, was zu einer „Dunkelzifferquote der Armut“ von etwa 3,7 % aller Haushalte führt⁶.

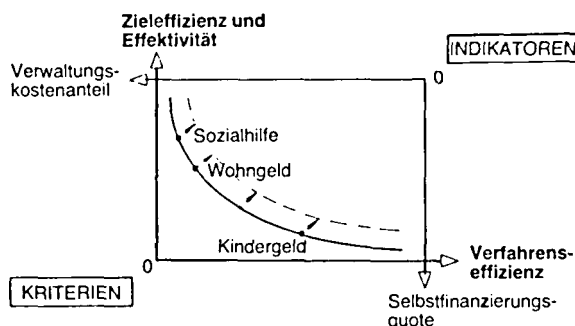
Zwei Integrationskonzepte

Zur Beseitigung der gegenwärtigen Mängel des Umverteilungssystems bedarf es einer umfassenden distributionspolitischen Gesamtkonzeption, da punktuelle Korrekturen angesichts der vielfältigen Interdependenzen hierzu weitgehend ungeeignet sind. Ein rationales staatliches Distributionssystem sollte dabei neben der systemspezifischen Anforderung der Verteilungsgerechtigkeit bei gleichzeitiger Erhaltung von Leistungsanreizen die allgemeingültigen Anforderungen der Konsistenz, Effizienz, Effektivität und Transparenz erfüllen. Die Einkommensteuer und die verschiedenen Sozialtransfers sollten als gleichwertige Instrumente zur Erreichung des politisch angestrebten Verteilungsziels in ein einheitliches, gedanklich geschlossenes und abgestimmtes staatliches Distributionssystem eingebunden werden. Da sowohl der Umfang staatlicher Sozialtransfers als auch die Höhe der zu entrichtenden Einkommensteuer primär vom Einkommen abhängen, liegt es nahe, beide in einem einheitlichen System miteinander zu verbinden.

Die Integration von direkten Steuern und Sozialtransfers impliziert einen Übergang zu einem Nettoumverteilungssystem durch die Saldierung von individuellen Belastungen und Begünstigungen. Hierdurch wird, je nach dem zugrundeliegenden Integrationskonzept, das geltende Nonaffektationsprinzip ganz oder teilweise aufgehoben.

Die Verwirklichung eines Nettoumverteilungssystems im strengen Sinne erfordert, daß für jeden Ziel- bzw. Maßnahmebereich (z. B. den Familienlastenausgleich) zunächst isoliert ein umverteilungsgerechter Belastungs- und Begünstigungsverlauf konstruiert werden muß⁷. Hierzu muß neben den maßnahmespezifischen Leistungen auch der jeweilige individuelle Finanzierungsanteil bekannt sein. Dieser kann jedoch nur bei einer Finanzierung über zweckgebundene Abgaben, d. h. durch Aufhebung des Nonaffektationsprinzips und den

Abbildung 1
Zusammenhang von Zieleffizienz bzw. Effektivität und Verfahrenseffizienz von Sozialtransfers



⁵ Zu diesem Ergebnis gelangt für das Wohn- und Kindergeld u. a. H. Werner K a m m a n n : Umverteilungswirkungen und zeitliche Entwicklung des Sozialtransfer-Systems, Schriften des Instituts für Wohnrecht und Wohnungswirtschaft an der Universität zu Köln, Bd. 48, Frankfurt am Main 1980, S. 173 f.

⁶ Siehe zu Befragungsergebnissen u. a. Helmut H a r t m a n n : Sozialhilfebedürftigkeit und „Dunkelziffer der Armut“, in: Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit, Bd. 98, Stuttgart u. a. 1981, S. 55 ff.

⁷ Zu dem Vorschlag eines Nettosystems des Familienlastenausgleichs siehe Willi A l b e r s : Zur Reform des Familienlastenausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland, in: Sozialer Fortschritt, 16. Jg. (1967), H. 9, S. 199 ff.

Übergang zu einem äquivalenzorientierten Distributionshaushalt⁸, eindeutig bestimmt werden. Durch eine Saldierung der jeweils in Einnahmen und Ausgaben umverteilungsgerecht ausgestalteten Einzelmaßnahmen ergäbe sich dann hinsichtlich der mit den einzelnen Maßnahmen verfolgten Ziele ein mehrdimensional gerechtes, integriertes Distributionssystem.

Soll hingegen am Nonaffektationsprinzip auf staatlicher Ebene festgehalten werden, ist das Umverteilungssystem hinsichtlich des angestrebten Ziels getrennt in Einnahmen oder Ausgaben (eindimensional) umverteilungsgerecht auszugestalten. Die eindimensional gerecht gestalteten Transferleistungen werden dann, wie auch gegenwärtig, aus allgemeinen Steuermitteln finanziert. Durch eine Saldierung und Integration der Transferausgaben in das Steuersystem wird dann nur auf der Ebene der Privaten ein Nettoumverteilungssystem (im weiteren Sinne) verwirklicht. Eine Zurechnung des Nettoeffekts und eine Bestimmung des individuellen Belastungs-/Begünstigungsverlaufs zu einzelnen Zielbereichen ist in diesem Falle nicht mehr möglich. Allenfalls kann die Veränderung des individuellen Belastungs- und Begünstigungsverlaufs bei alternativen Konstellationen leistungsrelevanter Haushalts- und Aktivitätsmerkmale bestimmt werden.

Rationales Einkommensumverteilungssystem

Die beiden beschriebenen Integrationskonzepte führen prinzipiell, in der Realität allerdings nur zufällig, zum gleichen Ergebnis. Die Konstruktion eines mehrdimensional gerecht integrierten Umverteilungssystems ist dabei vergleichsweise eine schwierigere Aufgabe. Für jeden Maßnahmekomplex muß das Nonaffektationsprinzip durch die Erhebung zweckgebundener Abgaben überwunden und der gewünschte Belastungs- und Begünstigungsverlauf bestimmt werden. Da die maßnahmespezifischen „Distributionstarife“ dann später zu einem Gesamtumverteilungssystem aggregiert werden, kann der Zwischenschritt übersprungen und gleich ein hinsichtlich der angestrebten Ziele gerechtes, globales Distributionssystem konstruiert werden. Es ist nach dem gerechten Steuersystem (in deren Mittelpunkt die Einkommensteuer steht) zur Finanzierung der Sozialtransfers zu fragen, die zu einer Gesamtleistung zusammengefaßt und entsprechend den angestrebten Zielen differenziert sind. Beide Systeme sind durch Zusammenfügung in ein integriertes Steuer-Transfer-System zu überführen. Wie in Abbildung 2 dargestellt, wird der

⁸ Vgl. Ingolf Metzger: Allokation und Distribution im Bereich der sozialen Sicherung, in: Wilhelmine Dreißig (Hrsg.): Öffentliche Finanzwirtschaft und Verteilung V, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 75/V, Berlin 1975, S. 144 ff.

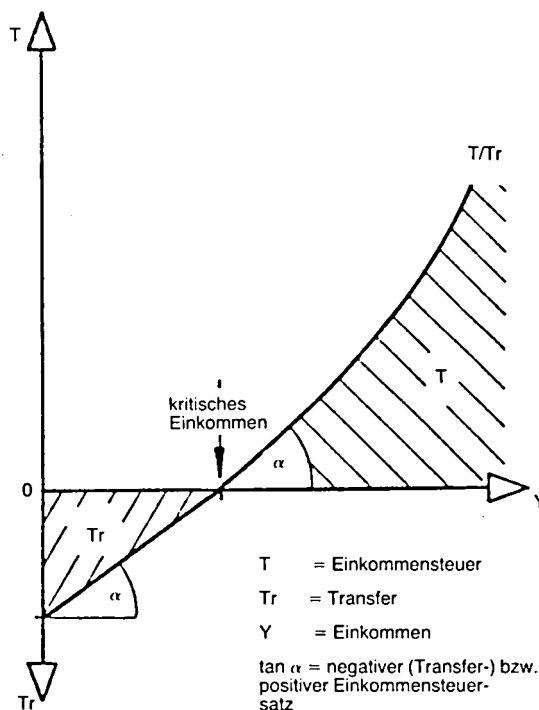
Einkommensteuertarif durch die Integration des ebenfalls einkommensabhängigen Transfersystems praktisch in den negativen Bereich verlängert, weshalb von einer „negativen Einkommensteuer“ gesprochen wird.

Durch die Integration des Steuer- und Transfersystems können die Ziele und Anforderungen an ein rationales Einkommensumverteilungssystem besser erfüllt werden:

- Durch die Ausrichtung an einheitlichen Prinzipien innerhalb eines zielorientierten Gesamtkonzeptes mit kontinuierlich verlaufendem Steuer-Transfer-Tarif werden verteilungsmäßige Inkonsistenzen vermieden;
- der koordinierte Einsatz und die direkte Einkommensabhängigkeit der Instrumente bewirken eine höhere Zieleffizienz;
- durch die Verknüpfung von Sozialtransfers mit der Einkommensteuer wird ein verstärkter Leistungsautomatismus installiert, der zusammen mit einem transparenzfördernden einheitlichen Verfahrensgang die Effektivität der staatlichen Umverteilung erhöht.

Damit sich Steuer- und Transfersystem nahtlos zusammenfügen, bedarf es einer Abstimmung beider Systeme. Während einkommensunabhängige Sozial-

Abbildung 2
Integriertes Steuer-Transfer-System



transfers (z. B. Kindergeld) und Abzüge von der Steuer-schuld im wesentlichen nur hinsichtlich ihrer Höhe auf-einander abzustimmen sind, ist bei einkommensabhän-gigen Sozialtransfers (z. B. Wohngeld, Sozialhilfe) zu-dem der maßgebliche Einkommensbegriff in seinen ver-schiedenen (sachlichen, personellen, zeitlichen) Di-mensionen mit dem der Einkommensteuer zu verein-heitlichen. Erst mit der Vereinheitlichung sind die not-wendigen, sachlichen Voraussetzungen für eine Inte-gration gegeben.

Abgrenzung des Einkommens

Den wichtigsten Problemkreis bildet die sachliche Ab-grenzung des Einkommens als entscheidende Bemess-ungsgrundlage. Während sich die Einkommensteuer gegenwärtig weitgehend auf die Erfassung des Lei-stungseinkommens beschränkt, wird bei den verschie-denen Sozialtransfers mit stark unterschiedlichen Ab-grenzungen⁹ tendenziell auf das individuell verfügbare Einkommen abgestellt. Dennoch zeigt sich, daß hin-sichtlich einiger Einzelregelungen bereits heute Über-einstimmung herrscht.

Die grundsätzliche Voraussetzung für die Ableitung einer gemeinsamen Bemessungsbasis ist dadurch ge-geben, daß Bedürftigkeit als negative Leistungsfähig-keit interpretiert werden kann¹⁰. Eine geeignete Integra-tionsbasis bildet die aus der Kritik am bestehenden

⁹ Siehe u. a. Jörg G i l l o y: Vieldeutige Einkommensbegriffe. Zur ge-eigneten Bezugsgröße staatlicher Transferleistungen, Herne, Berlin 1978, S. 44 ff.

¹⁰ Vgl. auch Dieter B i r k: Steuergerechtigkeit und Transfergerech-tigkeit, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 11. Jg. (1979), H. 9, S. 225; und Klaus T i p k e: Steuergerechtigkeit in Theorie und Praxis, Köln 1981, S. 55.

steuerlichen Einkommensbegriff hervorgegangene Forderung nach einer „comprehensive tax base“. Ge-meinsame Bemessungsgrundlage für Steuern und So-zialtransfers sollte das frei verfügbare individuelle Ein-kommen vor Umverteilung sein. Als Konsequenz ergibt sich für den Steuerbereich insbesondere die Notwen-digkeit einer Besteuerung von Versicherungsleistungen (Renten) und interpersonellen Transfers. Wie bisher sind vom Bruttoeinkommen Faktoren, die die individuel-le Leistungsfähigkeit mindern, zu subtrahieren. Die ge-genwärtig anzutreffenden Bestimmungen hierüber sind zu harmonisieren. So ist der Abzug von Einkunftserzie-lungskosten, Verlusten, außergewöhnlichen Belastun-gen und insbesondere von „effektiven“ Versicherungs-beiträgen zu vereinheitlichen.

Zeitliche Abgrenzung

Neben der sachlichen stellt sich die Frage der zeitli-chen Abgrenzung. Welcher Einkommenszeitraum soll für die Bestimmung einer einheitlichen Bemessungs-grundlage maßgebend sein? Gravierende Abstim-mungsprobleme ergeben sich hierbei nicht, da sowohl im Steuer- als auch im Transferbereich prinzipiell das Jahreseinkommen die Bemessungsgröße ist. Das er-zielte Periodeneinkommen steht jedoch erst nach Ab-lauf des Jahres fest, während die Transferempfänger auf regelmäßige Zahlungen in kürzeren Abständen (monatlich) angewiesen sind. Es sollte daher ein Sy-tem von Transfervorauszahlungen auf der Basis von Einkommensschätzungen mit einem intertemporalen Jahresausgleich aufgebaut werden.

Probleme der Anknüpfung an Jahreseinkommen ent-stehen bei periodisch schwankendem Einkommensver-

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Peter Plötz/Raimar Richert

DDR-TRANSIT ÜBER HAMBURG

Situation, Bestimmungsgründe, Perspektiven des Seetransitverkehrs der DDR über den Ham-burger Hafen

Großoktav, 186 Seiten, 1983, Preis brosch. DM 45,-

ISBN 3-87895-231-7

V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H - H A M B U R G

uf. Die gegenwärtigen, ähnlichen Vorkehrungen im teuer- und Transferbereich zur Verminderung der hierdurch entstehenden Belastungs- und Begünstigungsunterschiede sollten durch den Übergang zu einer generell interperiodischen Durchschnittseinkommensbildung verbessert werden. Ein weiteres Problem stellt die Behandlung intertemporaler Einkommensübertragungen, insbesondere von Versicherungsleistungen, dar. Da die Sozialversicherungspflicht und damit die Berücksichtigung der (tatsächlichen) Vorsorgeaufwendungen nach sozialen Gruppen abzustufen ist, muß ein differenzierter Ansatz entwickelt werden. Während Renten und Pensionen systemgerecht zum Zeitpunkt des Zuflusses zum vollen Umfang (neues) Einkommen darstellen, gilt es im Falle der als private Einkommensverwendung zusehenden Beiträge für Lebensversicherungsleistungen nur für die späteren Kapitalerträge. Durch die konsequente Befolgung des Korrespondenzprinzips und die Orientierung am frei verfügbaren Einkommen läßt sich insgesamt eine Gleichbehandlung intertemporaler Einkommensübertragungen erreichen, die sowohl den Anforderungen des Steuer- als auch des Transferbereichs gerecht wird.

Personelle Abgrenzung

Die personelle Abgrenzung der Bemessungsgrundlagen beider Systeme divergiert gegenwärtig. Während die Einkommensteuer an das Individuum anknüpft, bildet sich bei den meisten Sozialtransfers mit jeweils unterschiedlicher Abgrenzung der Haushalt bzw. die Familie die personelle Bemessungseinheit. Bemerkenswert ist, daß sowohl bei der Einkommensteuer – durch das Ehe-Einkommenssplitting – als auch bei der Sozialhilfe eine fiktive Einkommensaufteilung auf die Individuen der Bedarfsgemeinschaft vorgenommen wird. Damit kristallisiert sich eine mögliche Integrationsbasis heraus, die Bildung einer individuellen Bemessungseinheit durch fiktive Aufteilung des Haushaltseinkommens auf die Haushaltsmitglieder (Splitting). Da eine enge und auf Dauer gelegte, umfassende Wirtschaftsgemeinschaft nur zwischen Eltern und deren minderjährigen, unverheirateten Kindern besteht, sollte als einheitliche personelle Bemessungseinheit der Kreis der engeren Familie bzw. verheirateten oder Alleinstehende gewählt werden.

Diese personelle Abgrenzung bei einer Individualverlagerung mit fiktiven intrafamiliären Einkommenstransfers entspricht dem Familiensplittingverfahren. Bei einer entsprechenden Ausgestaltung des Familiensplittings kann dieses sowohl im Steuer- als auch Sozialtransferbereich angewandt werden. Mit der geplanten Einführung eines steuerlichen Familiensplittings würde ein großer Schritt in Richtung auf eine mögliche Verein-

heitlichung der personellen Bemessungsgrundlage getan, da im Transferbereich hierzu vergleichsweise geringfügigere Änderungen erforderlich sind.

Bei einer schrittweisen Harmonisierung der gegenwärtig vielfältigen Bemessungsgrundlagen können diese durch einen einheitlichen Einkommensbegriff abgelöst werden. Dieser kann dann gleichzeitig für die Bemessung der Einkommensteuer und für die verschiedenen einkommensabhängigen Sozialtransfers herangezogen werden. Damit wird die Leistungsbemessung kostengünstiger und für die Bürger transparenter.

Gestaltungsmöglichkeiten

Die Integration des Einkommensteuer- und Sozialtransfersystems erfordert neben einer gemeinsamen Bemessungsgrundlage auch eine aufeinander abgestimmte Ausgestaltung des integrierten Steuer-Transfer-Systems. Hierzu gehört neben der Konstruktion des Steuer-Transfer-Tarifs die administrative Durchführung.

Bei der Gestaltung des Steuer-Transfer-Tarifs muß von den aus bereichsspezifischen Grundsätzen, insbesondere dem Leistungsfähigkeitsprinzip, abgeleiteten gegenwärtigen Tarifen ausgegangen werden. Dabei zeigt sich im Falle des Einkommensteuertarifs, daß eine konsequente Befolgung des Leistungsfähigkeitsprinzips und die Einhaltung der allgemeinen Tarifkriterien der Monotonie und Stetigkeit eine Tarifreform in Richtung auf einen durchgehenden Progressionsverlauf erfordert¹¹. Will man für den Transferbereich einen zielkonformen Tarif ableiten, so wird deutlich, daß im Gegensatz zum Einkommensteuerbereich hier keine eindeutigen Kriterien vorliegen bzw. kein Konsens über die gerechte Transfertarifgestaltung herrscht. Dies gilt sowohl für die im Rahmen der Diskussion negativer Einkommensteuersysteme vorgeschlagenen Tariftypen als auch für die real anzutreffenden „Tarife“.

Als Ausweg bietet sich an, die aus dem Steuerbereich bekannten Tarifkriterien analog auf den Transferbereich zu übertragen¹². Da Bedürftigkeit als negative Leistungsfähigkeit interpretiert werden kann, ist aus der inversen Anwendung des Leistungsfähigkeitsprinzips die Forderung nach einem regressiven Transfertarifverlauf abzuleiten. Dieser ist auch unter Kosten- und Leistungsanreizgesichtspunkten den gegenwärtig geltenden, annähernd proportionalen (Wohngeld) bzw. progressiven

¹¹ Ein entsprechendes Vorhaben der Bundesregierung wurde offensichtlich verworfen, indem mit dem Steueränderungsgesetz 1979 der § 56 EStG gestrichen wurde.

¹² Ähnlich geht auch der sogenannte Meade-Report vor. Siehe The Structure and Reform of Direct Taxation, Report of a Committee chaired by Professor J. E. Meade, The Institute for Fiscal Studies, London 1978, S. 308 ff.

Tarifen (Sozialhilfe) vorzuziehen. Insgesamt sollte damit ein durchgehender, integrierter Steuer-Transfer-Tarif mit progressivem Steuer- und mäßig regressivem Transfertarifverlauf konstruiert werden, der die aus dem Steuerbereich bekannten formalen Tarifkriterien und Eigenschaften erfüllt. Daneben sollte die Höhe der Tarifeckwerte, insbesondere das kritische Einkommen als Nahtstelle zwischen den beiden Tarifbereichen, so aufeinander abgestimmt werden, daß sich ein harmonischer, überlappungsfreier Tarifverlauf ergibt.

Zuständigkeitsverteilung

Im Rahmen der Administration des integrierten Steuer-Transfer-Systems stellen sich insbesondere Fragen der Zuständigkeitsverteilung und des Verwaltungsvorgangs. Aufgrund von komparativen Vorteilen der Finanzverwaltung sollte diese – wie bereits im Zusammenhang mit der Diskussion der sogenannten Finanzamtslösung des Kindergeldes für einen Teilbereich vorgeschlagen – zu einer Steuer-Transfer-Verwaltung ausgebaut werden¹³. Diese hätte dann in einem einheitlichen Verfahrensgang simultan über die Höhe von Steuern und Transfers zu entscheiden¹⁴. Im Rahmen einer sinnvollen funktionalen Aufgabenaufteilung sollte die Steuer-Transfer-Behörde für die jährliche Steuer- und Transferveranlagung sowie die Zahlungsabwicklung von monatlichen Transfervorauszahlungen zuständig sein.

Die für die Festsetzung der monatlichen Transfervorauszahlungen notwendigen Daten sollten hingegen die örtlichen Sozialämter als dezentrale Anlaufstelle der potentiellen Transferberechtigten erheben. Hierzu wären sie am besten in der Lage, da sie aufgrund der weiterhin als Ergänzung zu den Einkommenstransfers notwendigen und durch die Entlastung von reinen Transferverwaltungsaufgaben auch verstärkt möglichen „sozialen Dienste“ den engsten Kontakt zu den Transferberechtigten besitzen. Durch ein aktives Kontrollverfahren muß dabei sichergestellt werden, daß keine unberechtigten Transferansprüche realisiert werden.

Integrationsbereich

In ein geschlossenes Distributionssystem sollten möglichst alle distributiven Maßnahmen des Staates einbezogen werden. Hierzu gehört auf der Steuerseite die Einkommensteuer als wichtigstes Instrument zur

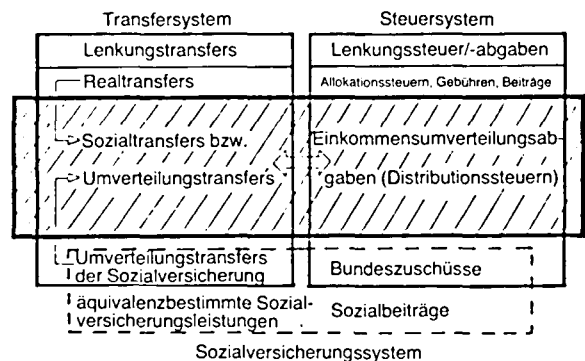
¹³ Zu einer entsprechenden Forderung im politischen Bereich siehe u. a. F.D.P.: Liberale Politik zur Steuervereinfachung, 30. ordentlicher Bundesparteitag der F.D.P. in Bremen vom 15.-17. Juni 1979, Bonn 1979, S. 6.

¹⁴ Vgl. auch Hans Friedrichs: Mut zum Markt. Wirtschaftspolitik ohne Illusionen, Stuttgart 1974, S. 127.

Herstellung einer gerechten Einkommensverteilung. Auf der Transfer-(Ausgaben-)seite sind hier Sozialtransfers, sozial begründete bzw. gestaffelte Realtransfers (z. B. verbilligte Fahrkarten für bestimmte soziale Gruppen) und Umverteilungselemente der Sozialversicherung (z. B. Rente nach Mindesteinkommen) zu nennen, die stufenweise in die Integration einzubeziehen sind.

Kurzfristig lassen sich durch ein System von Steuerabzügen mit Negativauszahlungen einkommensunabhängige Sozialtransfers (Kindergeld) relativ leicht mit der Einkommensteuer verbinden. Bevor einkommensabhängige direkte Sozialtransfers (einkommensabhängiges Kindergeld, Wohngeld, Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe) integriert werden können, sind zunächst die jeweiligen Bemessungsgrundlagen mit der der Einkommensteuer schrittweise zu vereinheitlichen. In die Integration sollten schließlich mittel- bzw. langfristig die zu einer dysfunktionalen Vermischung von allokativen (rein intertemporalen) und distributiven Zielen führenden Umverteilungselemente innerhalb der Sozialversicherung und die völlig intransparenten, sozial begründeten Realtransfers und Preisdifferenzierungen einbezogen werden (siehe Abbildung 3). Dies erfordert zunächst eine Ausgliederung dieser Umverteilungsinstrumente bzw. den Übergang zu direkten, offenen Sozialtransfers.

Abbildung 3
Abgrenzung des Integrationsbereichs



Die Integration von Steuern und Sozialtransfers und damit die Schaffung eines geschlossenen Distributionssystems bedeutet eine fundamentale Umstrukturierung des heutigen Umverteilungssystems. Die Bemessungsgrundlagen und die Ausgestaltung sind zu harmonisieren, die Verwaltung ist umzustrukturieren und die Finanzierungsstruktur ist in Richtung "Bund" als verantwortlichem Distributionsträger zu verlagern. Will man jedoch die gegenwärtige Umverteilungspolitik rationaler gestalten, so bleibt nur dieser Weg.