

Hüther, Michael

Article — Digitized Version

Ansatzpunkte für einen Umbau des Sozialstaats

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hüther, Michael (1994) : Ansatzpunkte für einen Umbau des Sozialstaats, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 74, Iss. 3, pp. 127-135

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137103>

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.

Michael Hüther

Ansatzpunkte für einen Umbau des Sozialstaats

Sowohl das Urteil des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungswidrigkeit der Besteuerung des Existenzminimums im Einkommensteuergesetz als auch fiskalische Zwänge zum Umbau des Systems der sozialen Sicherung haben die Diskussion um die Einführung der „Negativen Einkommensteuer“ erneut aufleben lassen. Kann ein integriertes Steuer-Transfer-System die immer deutlicher werdenden Mängel des gegenwärtigen Systems überwinden? Wie sollte ein erfolgversprechendes, längerfristiges Reformprogramm konzipiert werden?

Das System der sozialen Sicherung ist in Verruf geraten; viele halten Zweifel für begründet, ob es die absehbaren Zukunftsprobleme verarbeiten und heute noch Unvorhersehbares zu einem Mindestmaß verkraften kann. Die erneut formulierten Befürchtungen, die Rentenversicherung sei in ihrer gegenwärtigen Konstruktion auf Dauer nicht haltbar, die finanziellen und strukturellen Probleme der Arbeitslosenversicherung angesichts der Lage auf dem deutschen Arbeitsmarkt, die Funktionsdefekte der gesetzlichen Krankenversicherung sowie die Schwierigkeiten, eine angemessene Lösung für die Absicherung des Pflegefallrisikos zu finden, haben die Gestaltungsgrundsätze der Sozialversicherung in Frage gestellt. Das Bundesverfassungsgericht hat den einkommensteuerlichen Grundfreibetrag für verfassungswidrig erklärt und den Gesetzgeber bis zum 1. 1. 1996 zu einer dauerhaften Neuregelung verpflichtet, die den systematischen Zusammenhängen mit der sozialhilferechtlichen Regelung des Existenzminimums gerecht wird.

Der durch die Krise der öffentlichen Finanzen ausgelöste Konsolidierungsdruck kann den gesamten Bereich der Sozialpolitik allein wegen dessen Volumen nicht mehr ausschließen. Immer mehr greift die Einsicht um sich, daß es dabei nicht um die lineare Kürzung von Transferleistungen oder den Einsatz obrigkeitlicher Kontrollmechanismen zur Vermeidung von Mißbrauch gehen kann, sondern daß nur ein Umbau des Sozialstaats – orientiert an den Kriterien der Effektivität und der Effi-

zienz – weiterhilft. So steht die Frage nach einer grundlegenden Reform des gesamten Systems der sozialen Sicherung auf der Tagesordnung. Selbst aus dem politischen Raum mehren sich Überlegungen zu und Forderungen nach einem Systemwechsel. Wie ein solcher ausgestaltet und vollzogen werden könnte, darum soll es nachfolgend gehen. Ausgangspunkt der Überlegungen ist die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

Verfassungsgerichtlicher Handlungsauftrag

Das Bundesverfassungsgericht mußte in den vergangenen Jahren aufgrund verschiedener Vorlagen anderer Gerichte die Verfassungsmäßigkeit der einkommensteuerlichen Behandlung des Existenzminimums prüfen. Das Gericht war damit gehalten, zu einem Problem Stellung zu nehmen, das im Zentrum des Zusammenwirkens von Steuer- und Sozialpolitik steht und von dem aus sich die Struktur einer integrierenden Reform beider Politikbereiche ergibt.

In seinem Beschluß vom 29. 5. 1990 nahm das Gericht zur Verfassungsmäßigkeit der im Haushaltsbegleitgesetz 1983 eingeführten einkommensabhängigen Kürzung des Kindergeldes und der Vorschriften über die Berechnung des dafür maßgeblichen Einkommens Stellung. Das Verfassungsgericht kam zu dem Ergebnis, daß die fraglichen Regelungen mit dem Grundgesetz unvereinbar sind. Die Tragweite dieses Urteils resultiert aus seiner Begründung: „Ausgangspunkt der verfassungsrechtlichen Beurteilung ist der Grundsatz, daß der Staat dem Steuerpflichtigen sein Einkommen insoweit steuerfrei belassen muß, als es zur Schaffung der Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein benötigt wird. Dieses verfassungsrechtliche Gebot folgt aus

Dr. Michael Hüther, 31, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Stab des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Der Autor bringt seine persönliche Meinung zum Ausdruck.

Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsgrundsatz des Art. 20 Abs. 1 GG ... [Daraus] folgt ferner, daß bei der Besteuerung einer Familie das Existenzminimum sämtlicher Familienmitglieder steuerfrei bleiben muß ... Die Steuerfreiheit des Familienexistenzminimums wirkt sich auch auf die Besteuerung des Einkommens aus, das dieses Existenzminimum übersteigt ... Der Gesetzgeber darf auch nur das darüber hinausgehende Einkommen der Besteuerung unterwerfen.“ (AZ BvL 20/84, 26/84, 4/86)

Das Existenzminimum für Kinder errechnete das Verfassungsgericht in Anlehnung an die Sozialhilfebestimmungen; dazu wurde ein bundesdurchschnittlicher Regelsatz sowie ein ebenfalls durchschnittlicher Zuschlag für Sonderleistungen gebildet. In dem Zeitraum 1983 bis Ende 1985 erreichten die Kinderfreibeträge und das fiktiv in Steuerfreibeträge umgerechnete Kindergeld schon bei einem Grenzsteuersatz von 30% die Höhe der Sozialhilfeleistung bei Berechtigten mit drei Kindern¹. Mit zunehmendem Grenzsteuersatz unterschritten sie die Sozialhilfebeträge immer deutlicher und lagen schließlich beim damaligen Spitzensteuersatz von 56% weit darunter.

Durch die Addition von Kindergeld und kinderbedingter Steuerentlastung hat das Gericht die Auffassung bestärkt, daß beide Elemente des „dualen“ Systems letztlich einer identischen Zielsetzung dienen². Das Bundesverfassungsgericht hat mit diesem Urteil erstmals die verfassungsmäßige Bedeutung des Existenzminimums für die Besteuerung definiert und zur Konkretisierung auf die durch die Sozialhilfe gewährten Sicherungsstandards verwiesen. Das Gericht hat damit eine Position bestätigt, wie sie in der staatsrechtlichen Literatur bereits überwiegend vertreten wurde³. Anders allerdings als dort zum Teil formuliert, gestand das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber die Möglichkeit zu, „der Minderung der steuerlichen Leistungsfähigkeit durch Sozialleistungen Rechnung“ zu tragen, wobei allerdings „diese so bemessen werden [müssen], daß eine vergleichbare Entlastung eintritt“ (Leitsätze)⁴.

Am 25. 9. 1992 erging ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts, das sich in noch grundsätzlicherer Weise mit dem steuerlich zu verschonenden Existenzminimum auseinandersetzte. Das Verfassungsgericht war um Klärung in Fällen gebeten worden, in denen Kläger die Forderung erhoben hatten, daß jener Teil ihres zu versteuernden Einkommens, der dem ihnen theoretisch zustehenden sozialhilferechtlichen Existenzminimum entspricht, nicht versteuert wird. Das Gericht erklärte in Fortführung seiner Argumentation aus dem Jahre 1990 den § 32a Abs. 1 Satz 2 des Einkommensteuergesetzes (EStG) – und damit den tariflichen Grundfreibetrag – in seiner Gesamtwirkung für verfassungswidrig.

Die Höhe des steuerlich zu verschonenden Existenzminimums darf nach Auffassung des Gerichts den durch die Sozialhilfe definierten Mindestbedarf nicht unterschreiten. Dieser Mindestbedarf ergibt sich aus dem Regelsatz der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt, den Leistungen für Unterkunft und Heizung sowie einmaligen Hilfen, die einen über die laufenden Leistungen hinausgehenden Grundbedarf berücksichtigen; ferner gehört nach Ansicht des Gerichts der Mehrbedarf für Erwerbstätige dazu⁵. Im Falle einer Typisierung ist sicherzustellen, daß in möglichst allen Fällen der existenznotwendige Bedarf abgedeckt wird⁶. Die angemessene steuerliche Entlastung des Existenzminimums ist fortlaufend „an die Bedürfnisse der jeweiligen Gegenwart anzupassen“.

Ferner sind die einkommensteuerliche Freistellung von Einkommensteilen sowie Sozialleistungen, deren Tatbestand nicht den existenzsichernden Aufwand erfaßt und die nicht allgemein gewährt werden, keine Kompensation für einen – gemessen am Sozialhilfe-Existenzminimum – zu geringen Grundfreibetrag. So dürfen die durch die §§ 3 bis 3b EStG steuerbefreiten Leistungen nicht als steuerliche Freistellung von Teilen des Existenzminimums bewertet werden. Auch die Steuerfreiheit des Wohngeldes genügt nicht den Anforderungen einer „allgemeinen steuerlichen Entlastung des existenznotwendigen Bedarfs“, ebensowenig der Freibetrag für Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, der Arbeitnehmerpauschbetrag, der Sparerfreibetrag und die steuerliche Entlastung für Alterseinkünfte.

Übergangsregelung bis 1995

Das Bundesfinanzministerium hat dem Urteil entsprechend zum Jahresende 1992 eine Übergangsregelung für die Veranlagungsjahre 1993 bis 1995 konzipiert. Mit

¹ Das Bundesverfassungsgericht hat zu diesem Zweck mit verschiedenen Grenzsteuersätzen (30%, 40%, 56%) und Kinderzahlen gerechnet.

² Dies widerspricht der Argumentation, daß das „duale System“ angesichts der unterschiedlichen zugrunde liegenden Ziele notwendig und wohl begründet sei; vgl. A. Oberhauser: Die Ungereimtheiten des dualen Systems, in: Sozialer Fortschritt, 34. Jg. (1985).

³ Vgl. z.B. H. Söhn: Verfassungsrechtliche Aspekte der Besteuerung nach der subjektiven Leistungsfähigkeit im Einkommensteuerrecht, in: Finanzarchiv, 46. Jg. (1988).

⁴ H. Söhn, a.a.O., S. 170, hingegen betont, daß „staatliche Transferleistungen ... weder steuerliche Zugriffsmöglichkeiten (wieder) eröffnen noch ... einen verfassungswidrigen Steuereingriff in das ‚besteuerungsfeste‘ Existenzminimum heilen“ können.

⁵ Laut Verfassungsgericht ist dieser Mehrbedarf durch die „Abziehbarkeit des erwerbsdienlichen Aufwands – den Werbungskosten oder Betriebsausgaben – nicht gedeckt“.

⁶ Dazu erläutert das Gericht einen Sonderfall: Besteht für existenznotwendige Güter ein erhebliches Preisgefälle (z.B. Wohnungen), dann kann der Gesetzgeber den Grundfreibetrag an einem unteren Wert orientieren, wenn er zugleich eine spezifische Transferleistung anbietet (z.B. Wohngeld).

dieser Regelung sollte sichergestellt werden, daß bis zur endgültigen Anpassung des Einkommensteuergesetzes eine verfassungskonforme Besteuerung (bereits im Lohnsteuerabzugsverfahren und bei der Festsetzung von Einkommensteuervorauszahlungen) stattfindet. Die erforderliche Entlastung für Bezieher kleiner Einkommen wird – bis zur Jahresmitte 1993 nach einer Verwaltungsregelung, die durch das Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG) ersetzt wurde⁷ – außerhalb des Einkommensteuertarifs erreicht. Zu diesem Zweck sind für das Lohnsteuerabzugsverfahren und die Festsetzung der Einkommensteuervorauszahlung Zusatztabellen erstellt worden, die für die fraglichen Einkommensbereiche maßgeblich sind. Bei der Ermittlung des steuerlich freizustellenden Einkommens orientierte sich das Bundesfinanzministerium in der Vorlage für das Verfassungsgericht wie in der Verwaltungsbestimmung an den existierenden Regelungen der Sozialhilfe.

Durch die bis zum 31. 12. 1995 gültige Lösung gemäß FKPG wurde allerdings nicht nur das Einkommensteuergesetz geändert, sondern ebenso das Bundessozialhilfegesetz (BSHG); statt des Erwerbstätigenzuschlags (alter § 23 BSHG) wird nun ein Freibetrag für das Erwerbseinkommen gewährt, das bei der Sozialhilfe nicht angerechnet wird (neuer § 76 Abs. 2a BSHG). Dadurch konnte das Existenzminimum um den Erwerbstätigenzuschlag vermindert werden, es beträgt nur noch 10 500 DM (für einen

Alleinstehenden) statt 12 000 DM wie in der Verwaltungsregelung, ohne daß die Einkommenssituation der betroffenen Sozialhilfeempfänger verändert wurde. Für die Ermittlung der Steuerschuld ist im unteren Einkommensbereich nicht mehr das „zu versteuernde Einkommen“ maßgeblich, sondern die vom Verfassungsgericht so bezeichneten „Erwerbsbezüge“, die sich aus dem zu versteuernden Einkommen nach Hinzurechnung verschiedener Beiträge errechnen. Die Ermittlung der Steuerschuld im Einkommensteuergesetz ergibt sich aufgrund des FKPG wie in Übersicht 1 dargestellt⁸.

Weiterhin hohe Grenzbelastung

Mit der Übergangsregelung sind gravierende Probleme verbunden – hinsichtlich ihrer direkten Wirkungen in der Zeit bis Ende 1995 ebenso wie indirekt durch eine Präjudizierung des endgültigen Reformprogramms⁹. Zunächst wird die Belastungswirkung der Einkommensteuer über den gesamten Einkommensbereich unklarer, da wegen der nur individuell quantifizierbaren Zusammenhänge von „zu versteuerndem Einkommen“ und „Erwerbsbezüge“ eine durchgehende allgemeine Steuerbetragsfunktion nicht mehr abgebildet werden kann. Der zusätzlich konzipierte Begriff der „Erwerbsbezüge“ setzt bei der Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage stärker als das „zu versteuernde Einkommen“ die Reinvermögenszugangstheorie um und ist damit dem Universaleinkommenkonzept der Sozialhilfe näher. Dies gilt jedoch lediglich für einen unteren Einkommensbereich, während die darüber liegenden Einkommen indirekt subventioniert werden.

Bei der Definition der Erwerbsbezüge hat das Bundesfinanzministerium die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts insoweit umgekehrt, als es Freibeträge und Einkommensfreistellungen, die nicht den Anforderungen einer „allgemeinen steuerlichen Entlastung des

⁷ Vgl. Bundestags-Drucksache 12/4801 vom 18. 5. 1993.

⁸ Für das Lohnsteuerabzugsverfahren hat das Bundesfinanzministerium besondere Zusatztabellen erstellt. Da allerdings alle Arbeitnehmer, deren Lohnsteuer auf dieser Grundlage berechnet wird, zur Einkommensteuer veranlagt werden, ist die Darstellung des veränderten Verfahrens für die Einkommensteuerveranlagung hinreichend.

⁹ Der Auftrag an die „Unabhängige Sachverständigen-Kommission zur Steuerfreistellung des Existenzminimums ab 1996“ bestätigt diese Vermutung; vgl. Finanznachrichten 68/93 vom 12. 11. 1993.

Hugo J. Hahn (Hrsg.)

Geldwertstabilität und Staatsschulden

Helmut Geiger, Hilmar Kopper, Hans Peter Linss, Wolfgang Röller, Ekkehard Storck, Hans Tietmeyer

Der sechste Sammelband der Würzburger Universitätsreden umfaßt Vorträge von Dr. Hans-Peter Linss, Dr. Wolfgang Röller, Dr. Helmut Geiger, Dr. Ekkehard Storck, Dr. Hans Tietmeyer und Hilmar Kopper aus den Jahren 1989 - 1992, die unter dem Generalthema „Geldwertstabilität und Staatsschulden“ standen. Sie belegen, wie das Anwachsen der Staatsverschuldung zur Vergrößerung der Geldmenge führte und damit die Preisstabilität minderte. So war gerade die deutsche Einigung Anlaß einer sprunghaften Zunahme der Geldverbindlichkeiten der öffentlichen Hände in der Bundesrepublik, die bewirkte, daß Deutschland den Voraussetzungen für die Teilnahme an der Endstufe der Europäischen Währungsunion, also den Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrages, gegenwärtig nicht mehr in allen Punkten entspricht. Die nach Ansicht der Verfasser als zeitlich begrenztes Mittel zur Lösung außerordentlicher politischer Aufgaben vertretbare Zunahme entbindet jedoch nicht von der Obliegenheit zum ehestmöglichen Senken des Umfangs künftiger Neubelastungen und zum Abbau gesetzlicher Ausgabeverpflichtungen der öffentlichen Hand.

1993, 100 S., brosch., 39,- DM, 275,- öS, 35,50 sFr, ISBN 3-7890-2889-4
(Schriften zur monetären Ökonomie, Bd. 34)



Nomos Verlagsgesellschaft • Postfach 610 • 76484 Baden-Baden



Übersicht 1

Ermittlung der Steuerschuld nach EStG und FKPG im Jahre 1993 zur Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 25. 9. 1992

Zu versteuerndes Einkommen

- + Verlustabzugsbeträge nach § 10d EStG
- + Abzugsbeträge nach §§ 10e (1) bis (6a), §§ 10f bis h EStG (u.a. für selbstgenutzten Wohnraum, schutzwürdige Kulturgüter) sowie nach § 15b BerlinFördG und § 7 FörderGebG
- + Abzug für Land- und Forstwirte (§ 13 (3) EStG)
- + steuerfreier Gewinn aus der Veräußerung/Aufgabe von Betrieben und Anteilen an Kapitalgesellschaften (§§ 14, 14a (1) bis (3), § 16 (4), § 17 (3) und § 18 (3) EStG)
- + Betrag, der durch Abzug des Versorgungsfreibetrags (§ 19(2)), des Sparer-Freibetrages (§ 20 (4)), des Altersentlastungsbetrags (§ 24a) und der Regelung für sonstige Einkünfte (§ 22) steuerfrei bleibt
- + steuerfrei bleibender Kapitalanteil von Leibrenten (vgl. § 22 Nr. 1 Satz 3a EStG)
- + Einkünfte und Leistungen, die dem Progressionsvorbehalt unterliegen (§ 32 b (1) EStG)
- + Einkünfte, die nach § 3 Nr. 1a, 3, 3b, 5, 6, 9, 10, 11 und 27 EStG steuerfrei sind
- + Sonderabschreibungen, erhöhte AfA, steuerfreie Rücklagen
- + pauschal besteuerte Bezüge nach § 40a EStG

= Erwerbsbezüge

- unter 10 530 DM/21 060 DM → Steuerschuld ist Null
- unter 12 798 DM/25 596 DM → maßgeblich: Erwerbsbezüge → Zusatztabellen → Steuerschuld
- über 12 797 DM/25 595 DM → maßgeblich: zu versteuerndes Einkommen → Grundtabelle/ Splittingtabelle → Steuerschuld

Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Zeit zum Handeln – Antriebskräfte stärken, Jahresgutachten 1993/94, Stuttgart 1993, S. 222.

existenznotwendigen Bedarfs“ genügen, bei der Steuer-schuldermittlung nicht berücksichtigt, d.h. in steuerbares Einkommen umdefiniert¹⁰. Schließlich hat die Anlehnung des steuerlichen Existenzminimums an das der Sozialhilfe eine weitreichende Implikation für den Transferab-bau: Sind Grundfreibetrag und Existenzminimum wert-mäßig identisch, dann muß – wie bisher – der Anrech-nungssatz des eigenen Einkommens (oberhalb des Frei-betrags) auf die Sozialhilfe bei 100% liegen, d.h., die ex-trem hohe Grenzbelastung in diesem Einkommensbe-reich bleibt – mit all ihren negativen Anreizeffekten auf das Leistungsverhalten – wirksam.

Für die zum 1. 1. 1996 zu entwerfende „endgültige“ Re-gelung kann es angesichts der Übergangsbestimmungen nicht mehr lediglich um die Anpassung des Grundfreibe-trags und eine angemessene Tarifgestaltung gehen, viel-mehr ist eine Reform aller Aspekte der Bemessungs-grundlage unausweichlich. Es ist dabei auch zu entschei-den, wie die Erfüllung des verfassungsgerichtlichen Handlungsauftrags im Zeitablauf gesichert werden kann. Ein vordergründiges Hindernis für eine sachgerechte Re-form werden die Kosten der systematischen Einbezie-hung des Existenzminimums in den Steuertarif darstel-len¹¹. Würde der bisherige Tarif beibehalten und nur der

Grundfreibetrag erhöht, so ist mit Steuerausfällen von etwa 44 Mrd. DM zu rechnen; eine alleinige Anhebung des Spitzensteuersatzes auf 59% verringerte diese Min-dereinnahmen ebenso wie eine gleichzeitige Erhöhung des Eingangs- und des Spitzensteuersatzes auf 20% und 57% um die Hälfte. Eine aufkommensneutrale Reform er-forderte hingegen beispielsweise Steuersätze von 22% bis 58%. Diese Lösung ist schon allein aus wachstums-politischen Erwägungen nicht tragbar¹².

Unter Anreizgesichtspunkten erfordert die Aufkom-mensneutralität eine Verbreiterung der Bemessungs-grundlage und darüber hinaus eine Erweiterung des Re-formansatzes auf den Bereich der Sozialleistungen. Letz-teres ist dann unabdingbar, wenn auch die Anreizeffekte der Sozialhilfe mitbedacht werden und der dortige Grenz-steuersatz unter 100% gesenkt werden soll. Zudem ist daran zu denken, die Steuerlast stärker von der Einkom-mensentstehung auf die Einkommensverwendung zu verlagern. All dies bedacht, dürften die Chancen für eine grundsätzliche Lösung wiederum steigen.

Möglichkeiten einer umfassenden Reform

Angesichts des verfassungsgerichtlichen Handlungs-auftrags wie auch infolge der zunehmend deutlicher wer-denden Mängel des bestehenden Steuer-Transfer-Systems¹³ hat die Idee der negativen Einkommensteuer erneut Popularität gewonnen¹⁴. Dieser Reformgedanke ist keineswegs neu, auch mangelt es nicht an konkreten Vorschlägen für die Bundesrepublik¹⁵. Aber erst gegen-wärtig ist der Zeitpunkt erreicht, in dem derartige Kon-zepte eine Realisierungschance erhalten¹⁶. Offenkundig ist der Handlungsdruck heute stark genug, und die Er-

¹⁰ Eine entsprechende Änderung ist nach einem Normenkontrollantrag des Bundesfinanzhofs (AZ VI R 74/91) beim Arbeitnehmerpauschbe-trag durchaus begründet, da hier in hohem Maße Mitnahmeeffekte wahrscheinlich sind.

¹¹ Vgl. dazu die Studie von D. Teichmann: Einbau eines erhöh-ten Existenzminimums in den Steuertarif und seine finanziellen Auswir-kungen, Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Berlin 1993; ferner zu den Möglichkeiten der tariflichen Gestaltung F. Bau-mann, B. Genser: Zur tariflichen Umsetzung des steuerlichen Existenzminimums, Konstanz 1993.

¹² Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaft-lichen Entwicklung: Zeit zum Handeln – Antriebskräfte stärken, Jahres-gutachten 1993/94, Stuttgart 1993, Ziffer 318.

¹³ Vgl. M. Hüther: Zum aktuellen Integrationsbedarf in der deut-schen Steuer- und Sozialpolitik, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, 42. Jg. (1991).

¹⁴ Vgl. auch das Zeitgespräch in diesem Heft.

¹⁵ Vgl. M. Hüther: Integrierte Steuer-Transfer-Systeme für die Bundesrepublik Deutschland. Normative Konzeption und empirische Analyse, Berlin 1990.

¹⁶ Vgl. Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Soziale Sicherungssysteme“ der F.D.P.; Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Neue Ansätze am Arbeitsmarkt“ der CDU; F.W. Scharpf: Von der Finanzierung der Ar-beitslosigkeit zur Subventionierung niedriger Einkommen, in: Gewerk-schaftliche Monatshette, 44. Jg. (1993).

fahrungen mit den bisherigen, systemkonservierenden Maßnahmen sind hinreichend entmutigend.

Die in der Diskussion befindlichen Reformmodelle beruhen allerdings auf durchaus unterschiedlichen Zielsetzungen – von der Konsolidierung der sozialen Sicherung bis zur Lösung arbeitsmarktpolitischer Probleme – und repräsentieren einen weitgefächerten Gestaltungsspielraum. So können Reformansätze, die im Sinne der negativen Einkommensteuer auf eine normative und instrumentelle Integration von Sozialtransfers und personeller Einkommensteuer abzielen, erstens dahingehend charakterisiert werden, ob überhaupt und in welchem Maße die bestehenden Instrumente und Regelungen Bestand haben sollen (*Grad der Reformintensität*). An dem einen Ende der Skala von Reformkonzeptionen befinden sich Ansätze, die unter weitgehender Beibehaltung des Bestehenden nur begrenzte allgemeine oder partielle Abstimmungen der Einzelinstrumente vorsehen. An dem anderen Ende dieser Skala stehen die Vorschläge „Negative Einkommensteuer“ und „Integriertes Steuer-Transfer-System“, die die bestehenden Systeme ganz oder teilweise substituieren. Dazwischen existieren Ansätze, die durch eine funktionale Verschränkung einzelner Instrumente bei bestimmten Gestaltungsaspekten – wie der Bemessungsgrundlage – faktisch deren Wirkungsautonomie beseitigen.

Zweitens lassen sich Reformvorschläge hinsichtlich der Breite des Integrationsansatzes charakterisieren, also danach, wieviele und welche Instrumente des bestehenden Steuer- und Transfersystems einbezogen werden (*Grad der Reformbreite*). Einerseits kann eine Reform lediglich explizite Transfers in unterschiedlichem Zugriff berücksichtigen (einzelne Transfers oder alle), andererseits mag die Reform umfassend Sozialtransfers und Einkommensteuer einbeziehen. In Übersicht 2 sind denkbare Reformprogramme hinsichtlich ihrer Primärwirkungen¹⁷ nach den beiden Kriterien strukturiert.

Integrative Reformansätze

„Integrierte Steuer-Transfer-Systeme“ erreichen den höchsten Grad der Reformintensität wie auch der Reformbreite. Kennzeichnend ist das Ziel, monetäre Instrumente zur Beeinflussung der Einkommensverteilung instrumentell in ein System zu überführen; dabei liefert die

¹⁷ Es ist denkbar, daß z.B. eine Reform der Mindestsicherung indirekt einen Reformbedarf in der Sozialversicherung auslöst, weil dortige Mindesteinkommenselemente abgebaut oder angepaßt werden müssen. Derartige Sekundärwirkungen werden bei dieser Klassifikation nicht berücksichtigt.

¹⁸ Vgl. J. Mitschke: Steuer- und Transferordnung aus einem Guß. Entwurf einer Neugestaltung der direkten Steuern und Sozialtransfers in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1985; Kronberger Kreis: Bürgersteuer – Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern und Sozialleistungen, Bad Homburg 1986.

**Übersicht 2
Integrative Reformansätze
für die Steuer- und Sozialpolitik**

Grad der Reformbreite	Grad der Reformintensität		
	hoch	mittel	niedrig
hoch	Integrierte Steuer-Transfer-Systeme	Explizite und implizite Besteuerung von Sozialtransfers	Abstimmung der Einkommensgrenzen
niedrig	Negative Einkommensteuer	Implizite Besteuerung von Sozialtransfers (Transfers als Bemessungsgrundlage von Transfers)	Abstimmung von Sozialhilfe-Mindestsicherung und Grundfreibetrag in der Einkommensteuer

Einkommensteuer aufgrund ihrer eindeutigen rechtlichen Fixierung (§ 3 Abgabenordnung) das Kriterium für die Bestimmung der integrierbaren Sozialtransfers, nämlich das der Gegenleistungsfreiheit. Demnach können lediglich solche Transfers einbezogen werden, die nach dem Fürsorgeprinzip – abzielend auf Fälle spezieller Bedürftigkeit – oder dem Versorgungsprinzip gestaltet sind; sozialpolitische Instrumente, die auf dem Versicherungsprinzip beruhen und nur zu einem intertemporalen, lebenszyklusbezogenen Einkommensausgleich führen, bleiben ausgeschlossen. Der konkrete Integrationsumfang im Transfersystem kann allerdings nur normativ entschieden werden. Formal ist ein integriertes Steuer-Transfer-System gekennzeichnet durch eine einheitliche Bemessungsgrundlage sowie einen einheitlichen Tarif, dessen Verlauf maßgeblich durch den „Startpunkt“ – den durch die Grundsicherung definierten maximalen Transferbetrag – bestimmt wird.

Ein umfassender Ansatz zu einem integrierten Steuer-Transfer-System verbindet sich mit dem Bürgergeld-Vorschlag des Kronberger Kreises¹⁸. Das Bürgergeld sammelt die personenbezogenen monetären Transferleistungen aller Sozialbehörden und ersetzt Kindergeld, Wohngeld, Ausbildungsförderung, Sozialhilfe, wirtschaftliche Hilfen der Jugend-, Versorgungs- und Gesundheitsämter, Sparprämien, Sparzulagen sowie die redistributiven Geldleistungen der gesetzlichen Sozialversicherung und diverser Objektförderungen. Die Sozialversicherung wird auf ihren Kern, das versicherungstechnische Äquivalenzprinzip, „reduziert“. Das Bürgergeld besteht aus einem Grundbetrag, der sich nach Familienstand und Alter richtet, sowie Zuschlägen für besondere Bedürfnislagen (z.B. Ausbildung, Invalidität, Krankheit, Pflegebedarf, Unterkunftsnöten), die teils pauschaliert, teils anhand der tatsächlichen Kosten bemessen werden. Der Anspruch auf Bürgergeld ist nicht an einen Antrag gebunden, son-

dern an eine Steuer- und Transferveranlagung. Ergänzt wird dieses Bürgergeld-Konzept durch einen gebrochen-linearen Tarif über den gesamten Einkommensbereich; der Grenzsteuersatz soll im Transferbereich konstant 50%, im Steuerbereich konstant 30% betragen. Diese Staffelung der Steuersätze dürfte sich im Grenzbereich positiv auf den Anreiz auswirken, aus der Transferempfängerposition in die des Steuerzahlers zu wechseln.

Während also integrierte Steuer-Transfer-Systeme alle oder sehr weitgehend die gegenleistungsfreien Transfers sowie die Einkommensteuer substituieren, führen *Negativsteuer-Modelle* ausschließlich die Einkommensteuer und das Instrument der Mindestsicherung – die Sozialhilfe – zusammen (geringere Reformbreite). Hinsichtlich Zielsetzung (Sicherung eines Lebens, das der Menschenwürde entspricht) und konkreter Ausgestaltung (Regel-, Aufwendungs- und Mehrbedarf) könnte sich ein derartiger Vorschlag an dem Bundessozialhilfegesetz orientieren. Freilich müßte die Anspruchsregelung geändert werden: Steuer- und Transferveranlagung statt Bedürftigkeitsprüfung. Ferner wären die Bemessungsgrundlagen von Sozialhilfe und Einkommensteuer zu vereinheitlichen. Es spricht sehr viel dafür, auch bei der Besteuerung zu dem Universaleinnahmenkonzept überzugehen, um durch die damit verbundenen Aufkommenseffekte einen Spielraum für eine Senkung der Steuersätze zu erhalten. Der Steuer-Transfer-Tarif könnte durch eine Orientierung an den gegenwärtigen Tarifen als dreistufiger Stufengrenzsatztarif gestaltet werden (Grenzsteuersatz 100% im Transferbereich, 30% und 50% im Steuerbereich).

Ansätze mit niedriger Reformintensität

Den niedrigsten Grad der Reformintensität erreichen Reformansätze, die lediglich *Abstimmungen zwischen den verschiedenen Instrumenten* der Steuer- und Sozialpolitik vorsehen, diese selbst aber funktionell grundsätzlich nicht verändern. Es kann sich bei derartigen Abstimmungen deshalb nur um eine Koordination handeln, die an der Wirkungsebene des Steuer- und Transfersystems ansetzt. Eine Reform mit maximaler Reformbreite würde realisiert, wenn man die Wirkungsbereiche der verschiedenen Instrumente angleichen oder entzerren würde. Dies erfordert eine Veränderung der Einkommensgrenzen, die über den Bezug einer Sozialleistung entscheiden. Ganderberger spricht hierbei von der Eliminierungs- und der Glättungsstrategie¹⁹. Im ersten Fall würden kumulative Effekte durch die Abschaffung eines Transfers oder die Reduzierung seiner Anspruchshöhe beseitigt oder vermindert, im zweiten Fall dadurch, daß der Einkommensbereich, über den ein Transfer abgebaut wird, verbreitert wird.

Diese Überlegungen beruhen auf der Feststellung, daß Einkommensgrenzen und vor allem die damit verbundenen hohen Grenzbelastungssätze im wesentlichen für die problematischen Anreizwirkungen des Gesamtsystems verantwortlich sind. Der Charme dieses Reformansatzes liegt darin, daß der Reformbedarf offenkundig minimiert würde und eine Diskussion über Ziel und Funktion der verschiedenen Sicherungsinstrumente überflüssig wäre. Ein genaueres Hinsehen macht dagegen deutlich, daß ein solches Vorgehen eine Abstimmung aller bestehenden einkommensabhängigen Regelungen erfordert, was ohne eine Abklärung der transferpolitischen Ziele kaum möglich ist.

Eine geringere Reformbreite verbindet sich mit einer *Abstimmung der Mindesteinkommensregelung* in der Sozialhilfe und der Einkommensteuer als Kern des bestehenden Gesamtsystems. Die vom Bundesfinanzministerium entwickelte Übergangsregelung entspricht diesem Reformansatz, indem unter weitgehender Beibehaltung der instrumentellen Autonomie eine partielle Wirkungsverzerrung beseitigt wird.

Die *Besteuerung von Sozialtransfers* beläßt die betroffenen Systeme formal autonom und weitgehend unverändert, faktisch aber verbindet sich damit eine Aufgabe der funktionalen Eigenständigkeit, weil es einer normativen Harmonisierung der betroffenen Instrumente bedarf. Deshalb ist dieser Ansatz hinsichtlich seiner Reformintensität zwischen den zuvor gekennzeichneten Extremen angesiedelt worden. Konkret geht es um eine Angleichung der Bemessungsgrundlagen, zunächst um die Definition eines einheitlichen Einkommensbegriffs, dann um eine Abstimmung der Abzugsbetragsregelung, der Rechnungsperiode sowie eine einheitliche Regelung über das Steuer- und Transfersubjekt (Haushalts- oder Individualprinzip).

Wird ein Transfer in die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer oder eines anderen Transfers einbezogen und dadurch explizit oder implizit besteuert, so wird dieser dem Grenzbelastungsverlauf der Einkommensteuer bzw. des aufnehmenden Transfers unterworfen²⁰. Die Einbeziehung in die Bemessungsgrundlage muß deshalb nicht nur die funktionale Rangordnung der Sozialtransfers berücksichtigen, sondern ebenso, ob der damit relevant werdende Tarifverlauf für den einbezogenen Transfer angemessen ist. Gegebenenfalls muß der Tarif oder die Zielsetzung des Transfers angepaßt werden. Auf jeden Fall aber macht eine Besteuerung von Soziallei-

¹⁹ Vgl. O. Ganderberger: Einkommensabhängige staatliche Transfers. Bestandsaufnahme, Wirkungen – Handlungsmöglichkeiten und Handlungsgrenzen, Baden-Baden 1989, S. 118ff.

²⁰ Vgl. O. Ganderberger, a.a.O., S. 120.

stungen nur Sinn, wenn die dafür relevanten Einkommensgrenzen aufgehoben werden. Ansonsten würden die damit direkt verbundenen Belastungseffekte zu einer Entlastung bei der Besteuerung führen. Ferner ist zu bedenken, ob die Einkommensteuer oder der aufnehmende Transfer aus ihrer Systematik heraus sinnvollerweise eine entsprechende Änderung der Bemessungsgrundlage erfahren sollten. Derartige Probleme könnten weitgehend ignoriert werden, würde grundsätzlich ein identischer und weitgefaßter Einkommensbegriff angewendet. Für einen generellen Übergang zum Universaleinkommenkonzept sprechen auch horizontale und vertikale Gerechtigkeitsüberlegungen sowie fiskalische Zwänge. Mit der Definition des Einkommensbegriffs verbindet sich zugleich eine normative Hierarchisierung der betroffenen Sozialleistungen.

Eine Reformstrategie

Für die konkrete Ausgestaltung einer Reform, die sich an der Idee der negativen Einkommensteuer anlehnt, besteht – das ist deutlich geworden – eine Reihe technisch ganz unterschiedlich zu bewertender Möglichkeiten. Deutlich wurde ebenso, daß der zunächst zu vermutende Unterschied in der Berücksichtigung der normativen Grundlagen bei näherem Hinsehen verschwindet. Anders gewendet: Es ist in jedem Fall notwendig, die zu integrierenden Instrumente auch normativ, d.h. hinsichtlich ihrer Zielsetzung und Funktion zu harmonisieren.

Die Entwicklung einer konkreten Reformstrategie sollte sich an zwei Überlegungen orientieren. Zunächst ist auf die gegenwärtigen fiskalischen Zwänge hinzuweisen, die mit dazu beigetragen haben, die Diskussion um einen Umbau der sozialen Sicherung zu forcieren. Jede Reform muß dementsprechend nicht nur aufkommensneutral sein, sondern – zumindest mittelfristig, d.h. nach ihrem Abschluß – zu tatsächlichen Einsparungen führen. Grundsätzlich kann jedes der erläuterten Reformmodelle so gestaltet werden, daß es dazu kommt. Mit Hilfe von Simulationsrechnungen kann dies im einzelnen belegt, aber auch die dafür notwendige Ausgestaltung ermittelt werden²¹. Selbst dann, wenn die Leistungsansprüche und Einkommensanrechnungen lediglich so bemessen werden, daß die Reform direkt aufkommensneutral wirkt, kann allerdings mittelfristig vor allem bei jenen Reformansätzen, die bestehende Sozialleistungen integrieren, infolge vereinfachter Administrierung und überflüssiger Verwaltungsstellen mit Einsparungen gerechnet werden.

²¹ Vgl. M. Hüther: Integrierte Steuer-Transfer-Systeme, a.a.O., besonders S. 205 ff. Es ist völlig unbegründet, wenn Negativsteuermodelle als grundsätzlich zu teuer qualifiziert werden, so z.B. R. Erbe, S. Erbe: Sozialhilfe auf dem Prüfstand, in: WIRTSCHAFTSDIENST 73. Jg. (1993), H. 11, S. 596.

Übersicht 3 Eine stufenweise Reform des Steuer- und Transfersystems

-
1. Schritt: **Vereinheitlichung des Existenzminimums in der Sozialhilfe und in der Einkommensteuer**
 - a. Definition des sozialhilferechtlichen Existenzminimums
 - b. Senkung des Anrechnungssatzes für eigenes Einkommen bei der Sozialhilfe
 - c. Übergang zum Universaleinkommenbegriff in der Einkommensteuer (dabei auch konsistente Regelung von Haushaltsersparnissen und Unterhaltungspflichten)
 - d. Anpassung des Grundfreibetrages (und des Einkommensteuertarifs)
 - e. konsistente Regelung des Familienlastenausgleichs (Abschaffung des Ehegattensplittings, Steuerkreditlösung für Kinderlasten)
 2. Schritt: **Übergang zu einem Negativsteuer-System**
 - a. abgemildertes Subsidiaritätsprinzip in der Sozialhilfe bezüglich Vermögen
 - b. Übergang der Verwaltungszuständigkeit für die Sozialhilfe an die Finanzämter
 - c. einheitliche Veranlagung für Sozialhilfe und Einkommensteuer
 - d. einheitlicher Steuer-Transfer-Tarif
 - e. „Finanzverbund“ zwischen Einkommensteuer und Sozialhilfe
 3. Schritt: **Besteuerung von anderen gegenleistungsfreien Sozialtransfers**
 - a. Abbau bestehender Einkommensgrenzen
 - b. normative Hierarchisierung der betroffenen Transfers
 - c. Übergang zum Universaleinkommenbegriff mit konsistenter Behandlung der Einkommen aus Sozialleistungen
 4. Schritt: **Anpassungen in der Sozialversicherung**
 - a. Abbau von Mindesteinkommensregelungen u.a.
 - b. Abbau von Zwangselementen (Reduzierung der Pflichtgrenzen)
 - c. einheitliche steuer- und transferrechtliche Förderung privater Vorsorge
-

Ferner muß der Ansatzpunkt jeder Reformüberlegung angesichts des vorgegebenen Zeitrahmens der Handlungsauftrag des Bundesverfassungsgerichts sein. Davon ausgehend empfiehlt es sich wegen der Struktur des politischen Systems und der Entscheidungsmechanismen, weitergehende Reformvorstellungen schrittweise umzusetzen und den Reformaufwand zeitlich zu strecken. Ein integriertes Steuer-Transfer-System in einem Anlauf realisieren zu wollen, muß im herrschenden politischen Umfeld scheitern. Versteht man integrierte Systeme auch als Verknüpfung der weniger präzedenzreichen, zuvor im Grundsatz beschriebenen Reformansätze, so läßt sich aus den dahinter stehenden systematischen Zusammenhängen die Schrittfolge eines längerfristig angelegten Reformprogramms ableiten. Die einzelnen Schritte sollten so konzipiert sein, daß ein Ausbleiben des jeweils nachfolgenden die realisierten Maßnahmen

weder fragwürdig noch anpassungsbedürftig macht, mit- hin kein Reformtorso entsteht (Übersicht 3).

Schrittweises Vorgehen

Der *erste* Reformschritt muß eine Umsetzung des verfassungsgerichtlichen Auftrags beinhalten. Bei der Ausgestaltung kommt es entscheidend darauf an, ob Behelfs- lösungen – wie die Übergangsregelung – auf Dauer institu- tionalisiert werden. Daß dies geschehen soll, dafür spricht sehr wenig; allein die Notwendigkeit, im Zeitab- lauf die Angleichung der Existenzminima zu sichern, macht dies unsinnig. Wichtig ist es, den Reformbedarf in seiner vollen Breite und Intensität zu erkennen und die Vereinheitlichung des Existenzminimums derart zu kon- zipieren, daß alle davon betroffenen Gestaltungsaspekte zugleich oder in einem folgenden Schritt durchgeführt werden können, um ein effektives und effizientes System zu verwirklichen. Dazu gehört, daß die bestehenden sozia- lhilferechtlichen Bestimmungen auf ihre Eignung für eine Koordination mit der Einkommensteuer überprüft und angepaßt werden. Dies bezieht sich auf das Niveau und die Einkommensabhängigkeit der Sozialhilfelei- stung; beide Größen zusammen bestimmen zwangsläu- fig die Mindesthöhe des einkommensteuerlichen Grund- freibetrags.

Aus Anreizgesichtspunkten sollte der Anrechnungssatz für Erwerbseinkommen deutlich unter 100% gesenkt und zugleich der maximale Sozialhilfeanspruch eher restriktiv festgelegt werden. Ferner müssen die Bemessungsgrundlagen in beiden Systemen vereinheitlicht werden; Gerechtigkeitsüberlegungen und fiskalische Zwänge sprechen dafür, den Universaleinkommensbe- griff der Sozialhilfe auf die Einkommensteuer auszudeh- nen. Dabei ist auch eine konsistente Berücksichtigung von freiwilligen und rechtlich begründeten Unterhaltszah- lungen gemäß dem Grundsatz sicherzustellen, daß Ein- kommen einmal und nur einmal besteuert werden soll. Aufgrund von Effektivitätsgesichtspunkten ist ergänzend bereits im ersten Schritt eine konsistente Regelung des Familienlastenausgleichs angezeigt (Abschaffung des Ehegattensplittings und Übergang zu einem monisti- schen System); dabei ist an eine systematische Einbe- ziehung des Kindergeldes in das Existenzminimum zu denken.

Ein *zweiter* Reformschritt könnte dazu dienen, die im ersten Schritt begonnene und angelegte Vereinheitli- chung der Systeme Einkommensteuer und Sozialhilfe formal durch ein Negativsteuer-System – und damit eine stärkere Reformintensität – zu vollenden. Dies beinhaltet verwaltungstechnische Aspekte (Zuständigkeit für die Sozialhilfe, einheitliche Veranlagung)²² ebenso wie die Einführung eines durchgängigen Steuer-Transfer-Tarifs.

Wegen des nur individuell zu spezifizierenden maximalen Transferanspruchs und damit des Startpunktes der Tariffunktion kommen für integrierte Systeme – will man ein Mindestmaß an Transparenz und Praktikabilität ge- währleisten – nur lineare Tarife in Frage, allenfalls ein Stufengrenzsatztarif²³. Damit würden zugleich die Pro- bleme der „kalten Progression“, der zeitlichen und perso- nellen Zuordnung steuerlich relevanter Einkünfte abge- mildert.

In einem *dritten* Schritt bestünde die Möglichkeit, die Reformbreite zu erhöhen, indem weitere gegenleistungs- freie Sozialleistungen – wie beispielsweise im Vorschlag des Kronberger Kreises – einbezogen werden; zu denken ist vor allem an das Bildungsgeld, das Wohngeld, die Ausbildungsförderung und die Sparszulagen. Die funkzio- nale Verschränkung wird sich aus Gründen der politi- schen Durchsetzbarkeit auf die Besteuerung von Trans- fers durch eine entsprechende Gestaltung der Bemessungsgrundlage beschränken müssen. Ein integriertes Steuer-Transfer-System mag darauf beruhend ein Fern- ziel der Steuer- und Sozialpolitik sein. Zunächst erscheint „lediglich“ eine Fortsetzung des in der Einkommensteuer begonnenen Übergangs zur Reinvermögenszugangs- theorie realisierbar.

Viertens sind Anpassungen in der Sozialversicherung geboten und möglich. Durch die Veränderungen in der Sozialhilfe – und damit ihre Entstigmatisierung – sowie die Reform des Familienlastenausgleichs können die Zweige der Sozialversicherung von entsprechenden Um- verteilungsaufgaben entlastet werden. Eine einheitliche steuer- und transferrechtliche Förderung privater Vor- sorge würde zusammen mit reduzierten Zwangselemen- ten die Möglichkeit eröffnen, die Sozialversicherung in Richtung stärkere Risikoäquivalenz und Eigenverant- wortung umzubauen.

Grundlegende Einschnitte notwendig

Dem Sachverständigenrat ist zuzustimmen, daß eine derartige Reform „an den überkommenen Gestaltungs- grundsätzen der Steuer- und Sozialpolitik“ rüttelt und daß

²² Anders als bei einer isolierten Einbeziehung des Kindergeldes in die Besteuerung (vgl. dazu: Gutachten der Arbeitsgemeinschaft für wirt- schaftliche Verwaltung: Zur Einbeziehung des Kindergeldes und des Bundeserziehungsgeldes in das Besteuerungsverfahren – sog. Finanz- amtslösung –, Bonn 1991) kann bei einer grundsätzlichen Umstellung und einer damit verbundenen Vereinfachung des Verfahrens damit ge- rechnet werden, daß dies nicht zu einem Verwaltungsmehraufwand führt.

²³ Zu den spezifischen Problemen der Tarifgestaltung in integrierten Systemen vgl. M. Hüther: Integrierte Steuer-Transfer-Systeme, a.a.O., S. 133 ff. Bei linearen Tarifen erübrigt sich der Streit um Freibetrag versus Steuerkredit; vgl. M. Lehner: Abzug des Grundfreibetrags von der Bemessungsgrundlage oder von der Steuerschuld?, in: Steuer und Wirtschaft, Heft 1/1986.

„grundlegend die Handlungsbedingungen für die Privaten“ verändert werden²⁴. Die Frage ist nur, ob daraus schwerwiegende Einwände abzuleiten sind. Ein immer wieder vorgebrachter Einwand gegen eine Negativsteuer-Lösung besteht in dem Hinweis auf das Subsidiaritätsprinzip, wie es derzeit in der Sozialhilfe wirksam ist.

Die prinzipielle Nachrangigkeit der Sozialhilfe äußert sich bei der Ermittlung der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt – auf die ein Rechtsanspruch besteht – zum einen in dem umfassenden Einkommensbegriff, nach dem alle Einkünfte sowie Unterhaltsverpflichtungen Dritter zu berücksichtigen sind, zum anderen in einem weitgehenden Einsatz von Vermögen, der im wesentlichen lediglich kleine Hausgrundstücke, Hausrat, Barvermögen bis 2000 DM und Bausparverträge ausnimmt. Grundsätzlich kann auch bei der Bürgergeld-Bemessung durch das Finanzamt die Vermögenslage geprüft und vorhandenes Vermögen nach Abzug von Freistellungen herangezogen werden. Um den Verwaltungsaufwand zu verringern, könnte – wie der Kronberger Kreis es vorschlägt – den Anspruchsberechtigten ein vermindertes Bürgergeld bei gleichzeitigem Verzicht auf eine Prüfung der Vermögenslage angeboten werden.

Zu fragen ist aber, ob die Berücksichtigung von Vermögen überhaupt angemessen ist, denn dessen Bildung ist ein möglicher Weg, mittelfristig aus der Transferempfängerposition herauszukommen. Deshalb wird die Bildung von Humankapital durch bestimmte Regelungen (z.B. Arbeitsförderungsgesetz) mit eben diesem Ziel gefördert. Und soweit Vermögen Erträge abwirft, wird es ohnehin in der umfassend gestalteten Bemessungsgrundlage berücksichtigt; Vermögensbestände unterliegen der Vermögensteuer, die eventuell anzupassen ist. Die Auflösung von Vermögen würde schließlich nur kurzfristig Entlastung für den Sozialhilfe-Etat bringen.

Die vermeintliche Schwierigkeit, Unterhaltsverpflichtungen zu berücksichtigen, wird vielfach ebenfalls gegen ein integriertes System vorgebracht, obgleich dies kein ernsthaftes Problem darstellt, wenn man analog der vorgenannten Regelung dem Bürgergeld-Empfänger eine Option eröffnet. Wichtig bleibt darüber hinaus, daß private Geldtransfers einheitlich behandelt werden, indem sie dem Empfänger als Einkommen, dem Leistenden als Einkommensminderung angerechnet werden. Die dadurch gegebene Möglichkeit der Kontrolle vermindert den Anreiz, empfangene Unterhaltszahlungen zu verschweigen. Schließlich ist zu bedenken, daß von der Tarifgestaltung im Transferbereich (Grenzsteuersatz deutlich unter 100%) positive Anreizeffekte ausgehen. Dies entwertet

die Befürchtung, daß durch ein Abgehen vom oder eine Abmilderung des Subsidiaritätsprinzips eine Anspruchsinflation auf den Staat zukomme. Sollte es nach der Einführung eines solchen Systems dazu kommen, daß die bislang verdeckt Einkommensarmen, die einen Sozialhilfeanspruch haben, diesen aber aus Gründen der Stigmatisierung nicht wahrnehmen, nun ihren Rechtsanspruch umsetzen, dann kann dies nicht anders als erwünscht bewertet werden.

Ein positiver Nebeneffekt einer Integration von Sozialleistungen und Einkommensteuer wird vielfach übersehen. Dadurch, daß die Sozialversicherung im vierten Reformschritt von Umverteilungselementen befreit wird und ausschließlich nach dem Versicherungsprinzip funktioniert, besteht für die Politik kaum noch die Möglichkeit, Finanzprobleme im Bundeshaushalt auf den Haushalt der Sozialversicherung zu verschieben. Die Dauerhaftigkeit und Verlässlichkeit des Systems für die Versicherten würden erhöht, und grundsätzlich wirkt die Stärkung des Äquivalenzprinzips in der Sozialversicherung positiv auf das Leistungsverhalten der Privaten.

Ablösung tradierter Systeme

Ohne Zweifel sind Schwierigkeiten und Widerstände zu erwarten, wenn man die mit einer Umsetzung des Reformprogramms einhergehende Veränderung in der bisherigen Zuordnung der Verwaltungs- und Finanzierungszuständigkeit auf die bundesstaatlichen Ebenen bedenkt. Dies kann nur durch eine gleichzeitige Anpassung der Finanzausgleichssysteme zwischen allen Gebietskörperschaften vermieden werden. Dies begründet für viele einen Haupteinwand gegen eine solche Reform. Das Argument vermag aber schon deshalb nicht zu überzeugen, weil ansonsten im föderalen Staat kaum noch grundsätzliche, sachbezogene Reformen möglich wären. Auch läßt es vergessen, daß der Finanzausgleich kein Ziel staatlichen Handelns ist, sondern ein Instrument, das anpassungsfähig sein muß – auch, wenn dies derzeit so nicht der Fall ist.

So spricht am Ende sehr viel dafür, den Umbau des Sozialstaats mit dem Ziel „Integriertes Steuer-Transfer-System“ nach einem Stufenplan zu beginnen. Von den Politikern ist dazu der Mut gefordert, von tradierten, aber überholten Strukturen abzugehen, auch wenn diese im Einzelfall durchaus noch als angemessen erscheinen mögen. Der Revisionsauftrag bezieht sich auf das gesamte System der sozialen Sicherung unter Berücksichtigung der inhaltlichen und technischen Verknüpfungen mit der personellen Einkommensbesteuerung. Jede Zeit fordert eigene Antworten, offensichtlich ist dies für den Bereich der Sozialpolitik noch nicht geschehen.

²⁴ Sachverständigenrat, a.a.O., Ziffer 319.