

Mitschke, Joachim

Article — Digitized Version

Steuer- und Sozialpolitik für mehr reguläre Beschäftigung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Mitschke, Joachim (1995) : Steuer- und Sozialpolitik für mehr reguläre Beschäftigung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 75, Iss. 2, pp. 75-84

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137211>

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.

Joachim Mitschke*

Steuer- und Sozialpolitik für mehr reguläre Beschäftigung

Entsprechend der Koalitionsvereinbarung der Regierungsparteien vom November 1994 soll eine Expertenkommission Lösungsvorschläge prüfen, um soziale Hilfen zielgenauer zu leisten, Anreize für reguläre Erwerbsarbeit zu stärken und Sozialbürokratie abzubauen. Was steckt hinter dieser Absichtserklärung? Professor Joachim Mitschke analysiert die Zusammenhänge.

Das bundesdeutsche Direktsteuersystem (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Vermögensteuer, Erbschaftsteuer) benachteiligt als Folge eines systembedingten Konstruktionsfehlers alle Formen der Kapitalbildung gegenüber der Konsumtion. Angenommen eine Unternehmung erwirtschaftete im Jahre 1994 einen Gewinn von 1 Mill. Mark. Der könne entweder an die Gesellschafter ausgeschüttet oder in eine jederzeit anpassungsfähige Produktionslizenz mit einer Jahresrendite von 10% investiert werden. In einer Welt ohne Steuern haben die Gesellschafter also etwa die Wahl, in 1994 1 Mill., in 1995 1,1 Mill. oder in 1996 1,21 Mill. Mark aus dem Unternehmen für konsumtive Zwecke zu entnehmen. Das Austauschverhältnis zwischen künftigen Konsummöglichkeiten und gegenwärtigem investiven Konsumverzicht beträgt für 1995 1,1 zu 1 und für 1996 1,21 zu 1.

Wird nun eine 50%ige Einkommensteuer erhoben, so halbiert sich der jährlich erzielte Ertrag. Dies verändert die Austauschverhältnisse zwischen zukünftigem und gegenwärtigem Konsum zugunsten des Gegenwartskonsums: für 1995 auf 1,05 zu 1 (500 000 Mark plus 50% von 500 000 Mark Zinsen im Verhältnis zu 50% von 1 Mill. Mark), für 1996 auf rund 1,11 zu 1.

Unabhängig also davon, daß jedwede Art der Ertragsbesteuerung die privatwirtschaftliche Rendite von Investitionen beschneidet, erhöht die jährliche Einkommensbesteuerung die am gegenwärtigen Ausschüttungsverzicht gemessenen Opportunitätskosten der Investition und macht sie weniger lohnend. Man kann es auch so ausdrücken: Die Jahreseinkommensteuer verzerrt zu Lasten der Kapitalbildung (Erspar-

nis) jene individuellen privaten Wahlentscheidungen zwischen Konsum und Kapitalbildung, die ohne Eingriffe des Fiskus zustande kämen und denen die Ratio des Marktwirtschaftsprinzips mit guten Gründen den Vorzug vor zentralen Lenkungsentscheidungen einräumt.

Die einkommensteuerliche Strafe auf Kapitalbildung ist wohl gemerkt weder die Folge einer grundsätzlichen Steuerbelastung von Kapitalerträgen noch die eines Progressivtarifs. Sie ist vielmehr die Folge einer unzuweckmäßigen Periodisierung der Ertragsbesteuerung: Würde im Beispiel statt der Einkommensteuer eine proportionale Steuer von 50% auf konsumtive Entnahmen erhoben (direkte Konsumsteuer), so halbierten sich zwar die jährlichen konsumtiven Verfügungsbeträge, jedoch blieben die Austauschverhältnisse zwischen Zukunfts- und Gegenwartskonsum unberührt¹.

Unter den verschiedenen Formen der Kapitalbildung wird wiederum die beschäftigungsfördernde Bildung von Sachkapital, also die Erneuerung des

* Aktualisierte und erweiterte Fassung eines Vortrags vor der Kommission des CDU-Bundesvorstands „Neue Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik“ in Frankfurt am Main.

¹ Für 1995: $0,5(1 + 0,1)$ zu $0,5 \cdot 1 = 1,1$ zu 1; für 1996: $0,5(1 + 0,1 + 0,11)$ zu $0,5 \cdot 1 = 1,21$ zu 1. Die Entscheidungsneutralität zwischen Konsumtion und Kapitalbildung ist freilich nur gegeben, wenn eine direkte Konsumsteuer (constructive income tax, expenditure tax, Ausgabensteuer) durch eine Steuer auf die bis zum Ende der Planungsperiode angesammelte Ersparnis ergänzt wird. Diese wird weiter unten als „Vermögenszuwachssteuer“ vorgeschlagen. In der finanzwissenschaftlichen Literatur wird die Kapitalbildungsfeindlichkeit der Einkommensteuer üblicherweise mit der „Doppelbesteuerung der Ersparnis“ erklärt (Besteuerung der Zinsen aus der bereits besteuerten Ersparnis) und dementsprechend die Steuerbefreiung aller Kapitalverzinsung gefordert. Greift man indes auf die Ersparnis nicht bei ihrer Entstehung, sondern bei ihrer Konsumtion steuerlich zu, so ist solch eine Steuerbefreiung überflüssig. Entscheidend ist also der Zeitpunkt des Steuerzugriffs. Siehe J. Mitschke: Steuer- und Transferordnung aus einem Guß. Entwurf einer Neugestaltung der direkten Steuern und Sozialtransfers in der Bundesrepublik Deutschland, Schriften zur Ordnungspolitik, Bd. 2, Hrsg.: Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung und Kronberger Kreis, Baden-Baden 1985, insbes. S. 105 ff.

Prof. Dr. Joachim Mitschke, 58, lehrt volks- und betriebswirtschaftliches Rechnungswesen einschließlich Steuern an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main.

Produktionsapparats durch Investition, und die beschäftigungsfördernde Humankapitalbildung, also die Formierung von Arbeitsvermögen, gegenüber der nur mittelbar beschäftigungswirksamen Geldvermögensbildung steuerlich desavouiert. Während gewerbliche Investitionserträge einschließlich anfallender Veräußerungsgewinne regelmäßig in voller Höhe der Einkommen- oder Körperschaftsteuer, darüber hinaus auch noch der Gewerbesteuer unterliegen², bedingt das geltende Recht die jährlichen Zins- und Dividendenerträge des privaten Geldvermögens mit einem großzügigen Sparerfreibetrag von 6000 DM je Person. Gewinne aus nichtgewerblichen Wertpapiergeschäften fallen außerhalb einer Spekulationsfrist von sechs Monaten erst gar nicht unter die steuerbaren Einkunftsarten³.

Der Gesetzgeber versucht wiederholt durch Abschreibungserleichterungen⁴ die steuerliche Verzerrung der privatwirtschaftlichen Entscheidung zwischen Konsumtion und Investition abzuschwächen, ohne dadurch allerdings die systembedingte steuerliche Bevorzugung der Konsumtion auch nur annähernd zu beseitigen und die wünschenswerte Steuerneutralität der Verwendungsentscheidungen über das Einkommen zu erreichen. Während die Anschaffungs- oder Herstellungskosten von Sachinvestitionen immerhin als Abschreibungen überhaupt steuerlich abzugsfähig sind, gehören die (eigenfinanzierten) Anschaffungs- oder Herstellungskosten von Ausbildungsinvestitionen zu den prinzipiell nicht absetzbaren Kosten der Lebensführung. Ein auf jährlich 900 DM (bzw. 1200 DM) begrenzter „Sonderausgaben“-Abzug kann solch prinzipielle Benachteiligung nicht kompensieren⁵.

² Siehe §§ 15, 16, 17 EStG, 8 KStG, 2, 7 GewStG mit den Freibetragsausnahmen der §§ 16 Abs. 4, 17 Abs. 3 EStG, 11 Abs. 1 GewStG und den Tarifausnahmen der §§ 32c und 34 Abs. 2 Nr. 1 EStG.

³ §§ 20 Abs. 4 EStG (Sparerfreibetrag), 23 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. b EStG (Definition der Spekulationsgeschäfte). Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zur Besteuerung der Einkünfte aus Kapitalvermögen vom 27. 6. 1991 – 2 BvR 1493/89, abgedruckt in: Betriebsberater, Beilage zu Heft 21/1991, S. 1*-16*, den Gesetzgeber nicht gehindert, „die Besteuerung der Kapitaleinkünfte auf die gesamtwirtschaftlichen Anforderungen an das Kapitalvermögen und die Kapitalerträge auszurichten“ ... und „die Geldwertabhängigkeit und damit die gesteigerte Inflationsanfälligkeit der Einkunftsart ‚Kapitalvermögen‘ bei der Besteuerung zu berücksichtigen“ (S. 13*). Beide Umstände vermögen die Großzügigkeit des Sparerfreibetrags kaum zu rechtfertigen. Die Geldwertänderung (und ihre Antizipation in den Zinsen) ist beim geltenden Nominalwertprinzip ein allgemeines Problem der Ertrags- und Vermögensbesteuerung, das übliche Kapitalfluchtargument wird durch die Einlassungen der im Beschwerdeverfahren hinzugezogenen unabhängigen Sachverständigen nicht gestützt (S. 9*). Auch die nach Luxemburg transferierten Gelder werden schließlich am inländischen Kapitalmarkt angeboten. Mit gutem Grund fordert die Einkommensteuer-Kommission („Bareis-Kommission“) in These 10 die „deutliche Senkung des Sparerfreibetrags“ (bei Anhebung der Werbungskostenpauschale); vgl. Thesen der Einkommensteuer-Kommission zur Steuerfreistellung des Existenzminimums ab 1996 und zur Reform der Einkommensteuer, Bonn 1994, S. 41.

Erosion der Bemessungsbasis

Vom gesamten in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nachgewiesenen Volkseinkommen wird seit Jahrzehnten nur etwas mehr als die Hälfte einkommen- oder lohnbesteuert⁶: Etwa ein Viertel ist legal von der Steuer befreit, das weitere Viertel wird hinterzogen. Die Größenordnung der legalen und illegalen Aufkommenseinbußen liegt damit jeweils zwischen 100 bis 150 Mrd. DM. Steuerlich verschont bleiben eher gering konsumtiv verwendete Einkünfte, während die Masseneinkommen der Arbeitnehmer, die die beschäftigungswirksame Konsumgüternachfrage entscheidend bestimmen, die volle Tariflast trifft.

Die Folge dieser Erosion der ertragsteuerlichen Bemessungsbasis ist ein im Vergleich zu anderen Industrieländern hohes Steuertarifniveau mit leistungshemmenden Grenzsteuersätzen auf den Einsatz von Arbeit und Kapital: Bei Ausrüstungen und Betriebsgebäuden liegt die deutsche Grenzsteuerbelastung der Investition auch nach dem Standortortungsgesetz international an der Spitze⁷. Dies führt zusammen mit dem hohen Stand der deutschen Lohn- und Lohnnebenkosten zur Verlagerung von Produktionsstätten und Arbeitsplätzen in das Ausland.

Unter den Erhebungsformen der Einkommensteuer (Lohnsteuer, Kapitalertragsteuer, veranlagte Einkommensteuer) liegt der Aufkommensanteil der Lohnsteuer, einer administrativ einfachen Steuer auf einen Zahlungsüberschuß (Cash-flow-Steuer), heute bei etwa fünf Sechsteln. Das Einkommen der veranlagten Einkommensteuer, einer verwaltungsaufwendigen Steuer auf einen vorwiegend bilanziell ermittelten Vermögensüberschuß, stagniert dagegen wegen der Aushöhlung der Bemessungsbasis seit Jahren bei

⁴ Siehe etwa §§ 7 Abs. 2, 4 und 5, 7b bis 7k EStG, 81 bis 82i EStDV.

⁵ §§ 12, 10 Abs. 1 Nr. 7 EStG. Nur sogenannte „Fortbildungskosten“ sind als Werbungskosten unbeschränkt abzugsfähig.

⁶ Dies sind Größenordnungsangaben. Die entsprechenden Schätzungen divergieren jedoch nicht allzu bedeutsam nach Autoren und Untersuchungszeiträumen. Siehe W. Albers: Umverteilungswirkungen der Einkommensteuer, in: W. Albers (Hrsg.): Öffentliche Finanzwirtschaft und Verteilung II. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 75/II, Berlin 1974, S. 89; Transfer-Enquête-Kommission: Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland. Bericht der Sachverständigenkommission zur Ermittlung des Einflusses staatlicher Transferinkommen auf das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte, Stuttgart u.a.O. 1981, S. 95, 100; J. Mitschke: Steuer- und Transferordnung, a.a.O., S. 231; O. Lang, K. H. Nöhrbaß, K. Stahl: On Income Tax Avoidance: The Case of Germany, Diskussionspapier Nr. 93-05. Sonderdruck des Mannheimer „Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung“, Mannheim 1993.

⁷ Siehe Informationsdienst des Instituts der Deutschen Wirtschaft: Unternehmensteuern: Halbherzige Variante, 19. Jg., 1993, Nr. 23, S. 4-5; ders.: Unternehmensteuern: Vorfahrt für Modernisierungsprojekte, 19. Jg., 1993, Nr. 38, S. 3 (nach Überarbeitung des StandOG).

durchschnittlich etwa 38 Mrd. DM. Das Körperschaftsteuer-Aufkommen bestreitet wesentlich die Körperschaftsteuer auf Ausschüttungen, die wegen der Anrechnung auf die Einkommensteuerschuld des Ausschüttungsempfängers indes lediglich Quellensteuercharakter besitzt.

Innovationen sind meistens stark risikobehaftet. Typischerweise unterliegen die erwirtschafteten Einkünfte (Gewinne/Verluste) starken jährlichen Schwankungen. Dies führt bei progressivem Einkommensteuertarif dazu, daß solche Einkünfte über die Jahre hinweg stärker steuerbelastet werden als risikoarme, gleichmäßig fließende Einkünfte eines übereinstimmenden Durchschnittsniveaus, etwa Beamtengehälter. Genau die umgekehrte Verteilung der Steuerlast wäre beschäftigungspolitisch geboten. Der Effekt verursacht außerdem wegen des bilanziellen Glättungsstrebens der Investoren hohe Administrationskosten (Periodenverlagerung durch Bilanzkosmetik).

Während der Fiskus an den Innovationschancen uneingeschränkt partizipiert, beteiligt er sich an den Innovationsrisiken nur begrenzt: Einkommen- und Körperschaftsteuertarif haben keinen Negativbereich. Verlustvortrag und -rücktrag (§ 10d Einkommensteuergesetz) werden nur bei kompensatorischen Gewinnen, Verlustvorträge zudem nur mit zeitlicher Verzögerung und entsprechenden Zinsverlusten wirksam.

Bei Umstellung der Produktpalette oder der Produktions- und Absatztechnik entstehen durch Anlagenverkäufe, Betriebsaufspaltung oder Rechtsformwechsel Steuerpflichten häufig auch dann, wenn die Veräußerungserlöse reinvestiert werden⁸. Beabsichtigt etwa ein Gewerbebetrieb seine alte, abgeschriebene Datenverarbeitungsanlage zu erneuern und den bei der Veräußerung der Altanlage erzielbaren Erlös zur Selbstfinanzierung der Neuanlage einzusetzen, so wird das Selbstfinanzierungsvolumen durch die auf dem Veräußerungsgewinn lastende Einkommen- oder Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer empfindlich beschnitten. Die Erneuerung zum betriebswirtschaftlich sinnvollen Zeitpunkt wird unterlassen oder aufgeschoben, die für potentielle Käufer offensichtlich noch brauchbare Altanlage gesamtwirtschaftlich nicht optimal genutzt: Der steuerliche „Lock-in-Effekt“ behindert den ökonomischen und technologischen Strukturwandel.

Beschäftigungshemmende Mindestlöhne

Die Tarifabschlüsse der letzten Jahrzehnte haben Lohndifferentiale in der Bundesrepublik zunehmend verringert. Da die intensiviertere berufliche Ausbildung die Produktivitätsunterschiede der eingesetzten AR-
WIRTSCHAFTSDIENST 1995/II

beit nicht im Gleichschritt abgebaut hat, ist es besonders in den Leichtlohngruppen zu einer erheblichen Divergenz von Tariflohn- und Produktivitätsentwicklung gekommen. Diese Kluft wird sich in Zukunft durch die Produktivitätskonkurrenz insbesondere ostasiatischer Länder auch im Bereich der Hochtechnologie noch verstärken. Um die Rendite des eingesetzten Kapitals zu halten, reagieren die Unternehmen – wenn sie nicht ohnehin die Produktion auszulagern versuchen – mit Rationalisierungsanstrengungen, also auch auf diesem Wege mit Reduzierung der inländischen Arbeitsnachfrage.

Die Zielsetzung der Gewerkschaften, untere Lohngruppen in den Tarifabschlüssen durch Sockelungsbeträge relativ günstig zu stellen, findet ihre Berechtigung in der Sorge um die Existenzsicherung von Leichtlohnempfängern. Die Mindestsicherungsfunktion der Löhne können weder die Arbeitslosenversicherung noch die Sozialhilfe übernehmen. Das Arbeitslosengeld und die (originäre) Arbeitslosenhilfe sind ohnehin zeitlich begrenzt⁹, häufig ist die Aufstockung ungenügender Arbeitslosenhilfe durch Sozialhilfe erforderlich. Die Sozialhilfe war ursprünglich für die Linderung von Einzelschicksalen in gesellschaftlichen Randgruppen und nicht als Massenverfahren gedacht. Sie ist wegen ihrer prozessualen Hürden und Unwägbarkeiten, ihrer materiellen Ermessensspielräume, ihres institutionell bedingten Datenmangels, ihrer Finanzierungsmodalitäten und nicht zuletzt wegen der ihr eigenen Stigmatisierung von Hilfeempfängern nicht tauglich, die sozialstaatswürdige Existenz der Bürger zuverlässig und dauerhaft zu sichern. Soweit aus diesem Grund also die Tariföffnung für Arbeitsanbieter mit ausbildungs- oder erfahrungsbedingt geringer Produktivität nicht vertretbar ist, werden die Bestrebungen insbesondere zum Abbau qualifikationsarmer Arbeitsplätze im Inland anhalten.

Das heutige Sozialhilfesystem bietet zusammen mit anderen steuerfinanzierten Sozialleistungen für den arbeitslosen Sozialhilfeempfänger wenig finanziellen Anreiz, sich um Arbeit zu bemühen. Bis auf unbedeutende Freibeträge kürzt jede selbst verdiente und eventuell sogar für Rücklagen gedachte Mark in gleicher Höhe die Sozialhilfe¹⁰. Der Quasi-Grenzsteuersatz erreicht für die schwächsten Sozialschichten demnach 100%. Vermögensbildung als Hilfe zur Selbst-

⁸ Ausnahmen etwa nach §§ 6b, 6c EStG für Änderungen der Unternehmensform nach dem UmwStG.

⁹ Es sind die unbefristete Arbeitslosenhilfe im Anschluß an den Bezug von Arbeitslosengeld („Anschluß-Arbeitslosenhilfe“) und die befristete „Anwartschafts-Arbeitslosenhilfe“ (originäre Arbeitslosenhilfe) zu unterscheiden (§§ 134, 135 AFG).

hilfe wird ähnlich wie im Steuerrecht nicht gefördert¹¹. Das System erschwert also Sozialhilfeempfängern die haushaltsentlastende Arbeitsaufnahme und Ersparnisbildung.

Wie ich vor einem Jahrzehnt einmal in den §§ 18-29 des I. Sozialgesetzbuches nachgezählt habe, beschäftigten sich damals etwa 40 verschiedene Behörden und Quasibehörden damit, rund 90 behörden- und anlaßspezifische Sozialleistungen festzusetzen und auszuzahlen. Mittlerweile sind es (bei verschwimmenden Finanzierungszuständigkeiten) 155 steuer- und beitragsfinanzierte Einzelleistungen, sozial motivierte Objektsubventionen wie etwa im Wohnungsbau und Nahverkehr nicht mitgerechnet. Der Steuerzahler muß aber nicht nur eine ausufernde Sozialbürokratie für das Rechenexempel eines Vorzeichenwechsels finanzieren¹², er begleicht auch allzu oft die empfangenen Sozialleistungen aus der eigenen Steuerzahlung. Bei massenhafter Identität von Steuerzahlern und Sozialleistungsempfängern blähen sich Steuer- und Sozialhaushalt gleichermaßen auf. Auch dies treibt die Steuersätze mit allen leistungshemmenden Folgen in die Höhe.

Wiederholt kommt es wegen mangelhafter Koordination von Sozialrecht und Sozialadministration, aber auch wegen Abstimmungsmängeln zwischen Sozial- und Steuerrecht dazu, daß sich Brutto-lohnerhöhungen in Nettolohnminderungen verkehren oder daß der erwerbslose Sozialhilfeempfänger trotz des sozialhilferechtlichen Lohnabstandsgebots den Erwerbstätigen finanziell überflügelt. Der von mir als Kläger mitveranlaßte Beschluß des Bundesverfassungsgerichts zum einkommensteuerlichen Grundfreibetrag sowie die interimistischen und künftigen Tarifanpassungen für Grenzsteuerzahler¹³ beseitigen hier durchaus nicht alle Koordinationsprobleme.

¹⁰ Nach § 76 Abs. 2a Nr. 1 BSHG sind für Erwerbstätige „Beträge in jeweils angemessener Höhe“ vom Einkommen abzusetzen. Die Höhe dieser „Absetzbeträge“ liegt im pflichtmäßigen Ermessen der Sozialämter. In einem internen Vermerk schätzt das Bundesministerium für Familie und Senioren die überwiegend praktizierten Freibeträge auf die Hälfte des Eckregelsatzes, d.h. in 1994 auf monatlich 259 DM in den alten, 251 DM in den neuen Bundesländern. Daneben erhalten erwerbstätige Sozialhilfeempfänger zur Abgeltung erwerbsbedingter Mehraufwendungen wie Fahrt- und Berufskleidungskosten einen geringfügig erhöhten Regelsatz. Siehe auch A. Boss: Explizite und implizite Besteuerung geringer Arbeitseinkommen – Aspekte der Armutsfalle in der Bundesrepublik Deutschland, Kieler Arbeitspapier 643, Institut für Weltwirtschaft Kiel, Kiel 1994.

¹¹ Zu dem vor Sozialhilfebezug „einzusetzenden Vermögen“ rechnet nach § 88 Abs. 1 BSHG das „gesamte verwertbare Vermögen“ mit Ausnahme bestimmter zur Lebensführung und Berufsausübung unentbehrlicher Vermögensgüter (Abs. 2). Der hundertprozentige Anrechnungssatz steht im Widerspruch zum sozialhilferechtlichen Gebot, zur Selbsthilfe anzuregen (§ 7 Satz 2 BSHG). Zur Problematik solcher Vermögensanrechnung siehe im einzelnen J. Mitschke: Steuer- und Transferordnung, a.a.O., S. 202 ff.

Anforderungen an eine Neuordnung

Aus den vorgetragenen Befunden leiten sich unmittelbar zentrale Anforderungen an eine beschäftigungsfördernde Neuordnung von Steuern und Sozialleistungen ab:

Abbau der aktuellen „Steuerstrafen“ insbesondere auf die Sach- und Humankapitalbildung durch ein Direktsteuersystem, das die privatwirtschaftlichen Wahlentscheidungen zwischen Konsumtion und Kapitalbildung, aber auch zwischen allen Formen der Kapitalbildung unbeeinflusst läßt (Steuerneutralität). Es wird von der neuen Ordnung wohlgerne keine steuerliche Bevorzugung der Kapitalbildung, folglich auch nicht die fiskalische Bestrafung der Konsumtion verlangt. Dies wäre schon deshalb töricht, weil dadurch die Inlandsnachfrage nach Konsumgütern und über die entsprechenden Erlöseinbußen auch die Rendite beschäftigungswirksamer Investitionen geschmälert würden.

Spürbare Senkung des Niveaus der Ertragsteuersätze durch Erweiterung der Steuerbemessungsbasis, so daß über eine Erhöhung der verfügbaren Masseneinkommen und der Investitionsrendite nach Steuern die inländische Güternachfrage mit entsprechenden Beschäftigungsfolgen angeregt wird. In diesem Zusammenhang sei an die im Swiftschen Steuereinmal-eins (neuerdings Laffer-Kurve) gebündelte Erfahrung erinnert, nach der nicht jede Steuersatzsenkung den Finanzminister ruiniert. Bekanntlich nehmen mit Steuersatzsenkungen auch der Steuerwiderstand und die Erosion der Bemessungsbasis ab.

Abbau der Steuerhemmnisse für den Strukturwandel durch ein Direktsteuersystem, in dem die Kapitaltransformation in andere, insbesondere in zukunftssträchtige und beschäftigungswirksame Produktionszweige keine Steuerpflicht begründet.

Erleichterung einer flexibleren Lohnpolitik insbesondere für Niedriglohngruppen durch ein steuerfinanziertes, lückenloses und ermessensfreies Min-

¹² Sozialtransfer als Steuer mit umgekehrtem Vorzeichen bei übereinstimmenden Wirtschafts- und Sozialmerkmalen, oder: Bedürftigkeit als negative Leistungsfähigkeit. Eine Anschauung über die Höhe der Bürokratiekosten liefert eine Untersuchung des Deutschen Städtetags, nach der für die Vergabe von 18,7 Mrd. DM Sozialhilfe in 1984 5,4 Mrd. DM Verwaltungskosten anfielen; siehe Wirtschaftswoche, 42. Jg., (1988), Nr. 38, S. 44-45. Dies sind rund 29% des Hilfevolumens ohne die überwiegend finanzamtlichen Kosten der vorbereitenden Einkommens-, Lohn- und Vermögensermittlung.

¹³ BVerfG-Beschluß vom 25. 9.1992 – 2 BvL 5/91, 8/91 und 14/91, BVerfGE 87, 153; interimistische Anpassung des ESt-Tarifs durch Art. 19 Nr. 3ff. FKPG, Art. 1 Nr. 10 und 19 StandOG, § 52 Abs. 21 Buchst. f EStG und Tarifanlagen 4a und 5a; Presse-Veröffentlichung „Leistungsfreundliche Freistellung des Existenzminimums ab 1996“ des BMF vom 8.12.1994.

destsicherungssystem, das neben die beitragsfinanzierte Sozialversicherung tritt und mit dieser über die Anrechnung von Sozialversicherungsleistungen (vorrangig von Altersrenten) auf die steuerfinanzierte Mindestsicherung abgestimmt ist. Die so mögliche Entlastung aller Sparten der Sozialversicherung von Umverteilungs- und Mindestsicherungselementen wirkt dem demographisch bedingten Anstieg der Beitragssätze und damit dem Anstieg der Lohnnebenkosten entgegen.

□ Zur Beseitigung leistungshemmender Tarifsprünge, unnötigem Steuereinzug und kostspieliger Administration sind alle steuerfinanzierten Sozialleistungen in einem nach einheitlichen Sozial- und Wirtschaftsmerkmalen differenzierten Universaltransfer zusammenzufassen. Dieser ist durch einen negativen Tarifbereich mit dem Direktsteuersystem zu verbinden. Das integrierte Mindestsicherungssystem hat durch geeignete Verfahren zur Anrechnung eigener Einkünfte und Ersparnisse finanzielle Arbeitsanreize zu setzen und zu gewährleisten, daß Erwerbstätige wirtschaftlich immer besser gestellt sind als erwerbslose Sozialleistungsempfänger. Insbesondere aus Konjunktur-, Wachstums- und Kapitaldienstgründen ist es haushaltsneutral zu finanzieren, also ohne steuer- oder kreditfinanzierten Mehrbedarf.

Vorzüge neuer Steuerbemessungsbasen

Die Zerlegung des Einkommens in Konsum und Ersparnis weist die Richtung zu einem entscheidungsneutralen, beschäftigungsfreundlichen Direktsteuersystem. Wird jährlich der Konsum und zum Lebensende die kumulierte Ersparnis, also die Vermögens- oder Kapitalbildung während der Lebensspanne, besteuert, so wird insgesamt das Lebens Einkommen eines Bürgers steuerlich erfaßt. Es handelt sich also nach wie vor um eine Einkommensbesteuerung, die allerdings einem anderen Periodisierungsprinzip als die heutige Einkommensbesteuerung folgt¹⁴.

Wie einleitend gezeigt, beseitigt dieses neue Periodisierungsprinzip die heutigen Steuerstrafen auf Kapitalbildung, fördert also insbesondere beschäftigungswirksame Sach- und Humankapitalinvestitionen. Es bringt daneben aber auch durch erhebliche Vereinfachung der steuerlichen Ermittlungstechnik ei-

ne entscheidende Verbilligung der Direktsteuererhebung. Jährliche Konsumsteuer und einmalige Vermögenszuwachssteuer ersetzen die bisherige Form der Einkommensteuer sowie Vermögensteuer und Erbschaftsteuer. Die Vermögensteuer und die heutige Erbschaftsteuer sind verwaltungsaufwendige Bagatellsteuern, ihr Umverteilungsanspruch ist lediglich formalrechtliche Optik. Als Quellensteuern bleiben die Lohnsteuer, die Kapitalertragsteuer und eine auf Ausschüttungen beschränkte Körperschaftsteuer.

Der Vorschlag klingt weniger aufsehenerregend, wenn man das Kind anders nennt: Einkommensbesteuerung unter Abzug der Vermögensbildung oder Sofortabschreibung kapitalbildender Maßnahmen. Dies ist denn auch der Weg, wie eine persönliche Konsumsteuer überaus praktikabel gestaltet werden kann: Von sämtlichen Zahlungszuflüssen aus der Verwertung von Arbeit und Kapital werden die Zahlungen zum Erwerb wirtschaftlicher Erträge und zum Erwerb von Sach-, Geld- und Ausbildungskapital abgezogen. Hierzu gehören auch Versicherungsbeiträge. Besteuerungswirksame Zahlungszuflüsse aus der Beteiligung an Personen- und Kapitalgesellschaften sind nur die Entnahmen oder Ausschüttungen. Im Gegensatz zur derzeitigen einkommensteuerlichen Bemessungsbasis, dem „zu versteuernden Einkommen“, ist der so ermittelte Zahlungsüberschuß auch als Anrechnungsbasis von Sozialleistungen, also zur Bedürftigkeitsprüfung tauglich¹⁵.

Jährliche Vermögensbewertungen für Zwecke der Ertragsbesteuerung werden überflüssig. Reine Vermögensumschichtungen, insbesondere der Wechsel von Unternehmensrechtsformen, die mit Veräußerungen verbundene Umformung des Produktionsapparats oder die Umgliederung von Betriebsteilen führen anders als heute bei Einkommensteuer und

¹⁵ Dem ESt-Recht schwebt (auch bei den zahlungsorientierten „Überschußeinkünften“ nach § 2 Abs. 1 Nr. 4 bis 7, §§ 19 bis 23 EStG) der bilanzielle Vermögensüberschuß als Idealtypus des Einkommens vor. Wonach dagegen das Sozialrecht für die Bedürftigkeitsprüfung suchen muß, ist ein zur Bedarfsdeckung tauglicher Zahlungsüberschuß, gegebenenfalls erhöht um Naturaleinkünfte. Solcher Zahlungsüberschuß entspricht bis auf die periodische Veränderung der Zahlungsmittelbestände dem eigenfinanzierten Konsum der Periode. Siehe J. Mitschke: Ökonomische Analyse einkommensteuerlicher Einkunftsermittlung und Alternativen steuerlicher Einkommensperiodisierung, in: Steuer und Wirtschaft, N.F., 18. Jg. (1988), Heft 2, S. 128 ff.; ders.: Methoden der indirekten Konsummessung für Zwecke einer persönlichen allgemeinen Ausgabensteuer, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 38, (1980), Heft 2, S. 282 ff. Das Sozialrecht ermittelt die anrechnungspflichtigen Einkünfte für die Bedürftigkeitsprüfung überwiegend dadurch, daß es – wie etwa nach den §§ 3 bis 8 der VO zur Durchführung des § 76 des Bundessozialhilfegesetzes – die steuerlichen Einkünfte um Zu- und Abschläge korrigiert, um auf einen unterhaltstauglichen Zahlungsüberschuß zu kommen. Dies ist im übrigen auch der (aufkommensschonende) Weg, den das ESt-Recht mit der durch Art. 19 Nr. 3 FKPG, Art. 1 Nr. 10 StandOG eingefügten Definition der „Erwerbsbezüge“ (§ 32d Abs. 2 EStG) für die Freistellung des Existenzminimums geht (siehe unten).

¹⁴ Siehe dazu näher J. Mitschke: Steuer- und Transferordnung, a.a.O., insbes. S. 51 ff., 102 ff.; ders.: Umriss einer integrierten Neuordnung von direkten Steuern und Sozialtransfers, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 66. Jg., (1986), H. 9, S. 451-467; ders.: Steuervereinfachungs-Vorschläge. Sachverständigen-Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages zur Vereinfachung des Steuerrechts am 23.6.1994, Bad Homburg 1994, S. 1-10.

Körperschaftsteuer zu keinen Steuerpflichten. Lock-in-Effekte und die Steuerbarrieren des Strukturwandels verflüchtigen sich.

Wird vom Einkommen die Vermögensbildung abgesetzt, so erscheint auf den ersten Blick die gesamtwirtschaftliche Bemessungsbasis einer Konsumsteuer kleiner als die der Einkommensteuer. Indessen erlaubt es die zahlungsorientierte Bestimmungsmethode, auch den bisher steuerfreien Konsum aus realisierten privaten Kapitalgewinnen, also nicht nur aus laufenden Zins- und Dividendenerträgen, in die Besteuerungsbasis einzubeziehen. Nach meinen Modellrechnungen liegt eine solche Steuerbemessungsbasis um etwa ein Fünftel höher als die der geltenden Einkommensteuer, Steuerhinterziehung eingerechnet. Aus Gründen der Finanzverfassung und der Außenbesteuerung (Doppelbesteuerungsabkommen) sollte man es aber bei den Bezeichnungen „Einkommensteuer“ und „Körperschaftsteuer“ belassen¹⁶.

Ist es aus ökonomischen Gründen angeraten, den Verbrauch von Gütern und Diensten direkt und laufend zu besteuern, so macht dies im übrigen auch aus ökologischen Überlegungen Sinn. Der Gedanke etwa einer umweltentlastenden Steuer auf den Energieverbrauch der privaten Haushalte greift zu kurz: Es ist bis zu einer bestimmten Grenze relativ einfach, Energieverbrauch durch gleichermaßen umweltbelastenden Sachgüterverbrauch zu ersetzen.

Erfahrungsgemäß schwankt die Höhe des jährlichen Konsums im Lebenszyklus weniger stark als die des jährlichen Einkommens. Jedoch ist abzusehen, daß innovationsbedingte Gewinnschwankungen Ausschüttungs- und Entnahmeschwankungen induzieren und so die Progressionslasten erhöhen. Dies läßt sich dadurch vermeiden, daß die Tarifprogression nicht am Jahresbetrag, sondern am kumulierten Jahresdurchschnitt der Ausschüttungen oder Entnahmen ausgerichtet wird. Dies ist ein rechnerisch einfaches Verfahren der Tarifierung¹⁷. Es beseitigt wohlgermerkt nicht die Tarifprogression, sondern nur die periodisierungsbedingten Zusatzlasten.

¹⁶ Siehe J. Mitschke: Steuer- und Transferordnung, a.a.O., S. 180-197, 222-232.

¹⁷ Zu einem detaillierten Vorschlag siehe J. Mitschke: Lebens-einkommensbesteuerung durch interperiodischen Progressionsausgleich, in: Steuer und Wirtschaft, N.F., 10. Jg. (1980), Heft 2, S. 122-134; ders.: Textentwurf einer EStG-Änderung zur Lebens-einkommensbesteuerung durch interperiodischen Progressionsausgleich, in: Steuer und Wirtschaft, N.F., 10. Jg. (1980), Heft 3, S. 252-267. – Das Verfahren vereinfacht sich wesentlich, wenn man den Kumulationszeitraum kürzer wählt, z.B. den ESt-Tarif auf gleitende 5-Jahres-Durchschnitte des zu versteuernden Einkommens anwendet. Bei kürzeren Kumulationszeiträumen läßt es sich rechtfertigen, die Zins- und Inflationsproblematik auszuklammern.

Das Bürgergeldsystem

Der Grundgedanke eines Bürgergeldsystems¹⁸ ist, den Steuertarif um einen Negativbereich für auszu-zahlende Sozialleistungen zu erweitern. Die für eine bestimmte beschäftigungs- und sozialpolitische Zielsetzung und das benötigte Finanzierungsvolumen maßgeblichen Gestaltungsvariablen eines Negativsteuerkonzepts entsprechen denen der überkommenen Sozialleistungsgesetze.

Alle steuerfinanzierten Sozialleistungen können zu einem nach einheitlichen Sozial- und Bedürftigkeitsmerkmalen differenzierten Universaltransfer zusammengefaßt werden. Wir haben diesen Universaltransfer in unseren Vorschlägen „Bürgergeld“ genannt¹⁹. Bei vollständiger Integration bestimmt die Höhe des Universaltransfers die Höhe der bei der Besteuerung abzuziehenden Freibeträge, insbesondere der Kinder- und Grundfreibeträge. Dadurch läßt sich der Sozialleistungsbereich nahtlos, also ohne die unerträglichen und unbeabsichtigten Tarifränge des jetzigen Steuer- und Sozialrechts, in den Steuerbereich überleiten.

Für die Integration im Rahmen des Bürgergeldkonzepts kommen in Betracht:

- das Kindergeld;
- das Erziehungsgeld;
- das Wohngeld;

¹⁸ Nach Abschnitt IV Ziffer 1 (S. 24) der „Koalitionsvereinbarung für die 13. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages“ vom 11. November 1994 soll eine Expertenkommission Lösungsvorschläge prüfen, „um soziale Hilfe zielgenauer zu leisten, Anreize für reguläre Erwerbsarbeit zu stärken und Sozialbürokratie abzubauen... Dazu gehört auch das Konzept eines sog. Bürgergeldsystems, in dem Einkommensbesteuerung und steuerfinanzierte Sozialleistungen zusammengefaßt würden“. – Das in Hamburg am 23.2.1994 beschlossene CDU-Grundsatzprogramm strebt unter Textziffer 76 die Integration von Steuersystem und steuerfinanzierten Sozialleistungen an, das in Magdeburg am 16.10.1993 verabschiedete FDP-Wahlprogramm schlägt im Kapitel „Sozial- und Gesellschaftspolitik“ das Bürgergeldsystem direkt vor. Die Einkommensteuer-Kommission empfiehlt, ähnlich wie der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 1993/94 (Zeit zum Handeln - Antriebskräfte stärken, Stuttgart 1993, Textziffern 314-321), die Verknüpfung von Sozialtransfers und Einkommensteuer „im Rahmen eines langfristig angelegten Stufenplanes“ zu prüfen (a.a.O., S. 41, These 10). Die Kommission legt den gesetzgebenden Körperschaften nahe, „noch in dieser Legislaturperiode die auch arbeitsmarktpolitisch vielversprechende Konzeption zur Integration von Sozialrecht und Steuerrecht – durch die Einführung einer Negativsteuer – vorzubereiten“ (S. 42, 43).

¹⁹ In der vom „Kronberger Kreis“ veröffentlichten Fassung des Bürgergeldsystems (Bürgersteuer-Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern und Sozialleistungen. Schriftenreihe des Frankfurter Instituts für wirtschaftspolitische Forschung, Bd. 11, Bad Homburg 1986, S. 16 ff.) wird mit gleicher inhaltlicher Bedeutung von „Basisgeld“ gesprochen. Der Ausdruck „Bürgergeld“, eine 1974 mit dem ersten Vorschlag neu eingeführte Bezeichnung für eine ganz spezielle Ausgestaltung eines Negativsteuerkonzepts, wird zunehmend als Synonym für „Negativsteuer“, also als Gattungsbeneennung verwendet. Dies hat häufige Verwechslungen mit anderweitigen Negativsteuerplänen zur Folge.

- die BAföG-Leistungen;
- die Sozialhilfe, und zwar sowohl die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt als auch die Hilfe in besonderen Lebenslagen;
- bedürftigkeits- und personenbezogene Objektsubventionen im sozialen Wohnungsbau, in der Landwirtschaft, im öffentlichen Nahverkehr, in der Jugendhilfe und im Kommunalbereich;
- Umverteilungs- und Mindestsicherungselemente in der Sozialversicherung.

Unter den idealtypisch beitragsfinanzierten, tatsächlich steuerfinanzierten Sozialleistungen erfüllt die Arbeitslosenhilfe eine ähnliche Funktion wie die Sozialhilfe. Ihre Integration bedingt Anpassungen in der Arbeitslosenversicherung. Die Einbindung der lohnbezogenen Arbeitslosenhilfe in ein allein bedürftigkeitsbezogenes Negativsteuerkonzept kann Arbeitnehmer früher als bisher der Erwerbssphäre entfremden.

Das Bürgergeldsystem sieht vor, daß (verbrauchte) Erwerbs- und Vermögenseinkünfte die gestaffelten Grundbeträge nur zu 50% kürzen, Vermögensbildung und Vermögen werden nicht angerechnet²⁰. Verdient etwa ein teilzeitbeschäftigter Lagerarbeiter, der bei völliger Mittellosigkeit einen Bürgergeldanspruch entsprechend Familienstand, Erwerbsfähigkeit, Wohnsituation usw. von monatlich 1100 DM hätte, nach Abzug der Arbeitnehmerbeiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung 700 DM netto im Monat, so kürzt dies das auszuzahlende Bürgergeld um 350 DM. Zur Bedarfsdeckung bleiben 700 DM (steuerfreier) Nettolohn und 750 DM Bürgergeld.

Nur scheinbar ist die Teilanrechnung von Einkünften für den Fiskus eine teure Lösung. Zu erwarten steht vielmehr, daß intensivere Arbeitssuche und Vermögensbildung der Leistungsempfänger den Sozialhaushalt entlasten. Der Anrechnungssatz von 50% ist im übrigen auch ohne Kalkül solcher Effekte das Ergebnis einer haushaltsneutralen Ausgestaltung des Bürgergeldsystems, die die hier empfohlene Steuerreform nicht voraussetzt und das heutige soziale Sicherungsniveau nicht absenkt²¹.

Es wäre unter den Gesichtspunkten der politischen Durchsetzbarkeit und der Reversibilität ratsam, die einzelnen Sozialleistungen in behutsamen Schritten

mit der Besteuerung zu verknüpfen, so wie sie der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 1993/94 erwägt²². In einem ersten Schritt wäre es etwa relativ unproblematisch, Kinder- und Erziehungsgeld zu integrieren. Die besorgniserregende Entwicklung der Arbeitslosigkeit erfordert indes schnelle Maßnahmen, um eine zuverlässige, ermessensfreie, nicht diskriminierende und prozessual einfache Grundsicherung gerade auch der arbeitsamen Bürger zu gewährleisten. Begreift man das Bürgergeldsystem nicht nur als ein Instrument, die Sozialverwaltung zu vereinfachen und zu verbilligen, Umverteilung transparent zu machen und Sozialleistungsmissbrauch zu erschweren, sondern vorrangig auch als einen Weg, Arbeitsplätze zu erhalten und zu schaffen und gleichwohl bestehenbleibende Arbeitslosigkeit sozial zu befrieden, so verträgt die Ablösung und Integration der Sozialhilfe keinen Aufschub. Diese Aufgabe läßt sich nicht vertagen, bis man genügend Erfahrungen mit der Integration anderer Sozialleistungen gesammelt hat.

Duales Integrationsmodell

Eine systematische und administrativ bequeme Integration steuerfinanzierter Sozialleistungen hätte auch ohne grundlegende Änderung der steuerlichen Einkommensperiodisierung zur Voraussetzung:

- die Angleichung der personellen Abgrenzung von Steuer- und Transfereinheit;
- die Angleichung von sozialrechtlichem und steuerrechtlichem Einkommensbegriff;
- die Anpassung des Einkommensteuertarifs im Bereich des Übergangs von der Steuerfreigrenze (Unterstützungsgrenze) zur Steuerpflicht.

Eine möglichst rasche Umsetzung des Bürgergeldkonzepts ohne zeitraubende Einkommensteuerreform könnte indes folgenden unbequemerem, aber gegenüber der heutigen Verfahrensvielfalt immer noch weit vereinfachten Weg einschlagen (duales Integrationsmodell):

Bei der personellen Abgrenzung von Steuer- und Transfereinheit verbleibt es dabei, daß der personelle Adressat von Sozialleistungen (Bürgergeld) der einheitlich definierte Haushalt ist, während die Einkommens- und Lohnbesteuerung dem geltenden In-

²⁰ In meinem Entwurf des Bürgergeldsystems (Steuer- und Transferordnung, a.a.O.) wird Vermögen des Leistungsempfängers dadurch berücksichtigt, daß die entsprechenden, verbrauchten Vermögenserträge (einschließlich Naturalerträge) angerechnet werden. Der „Kronberger Kreis“ empfiehlt eine moderate Berücksichtigung des Vermögensbestandes durch Option auf ein niedrigeres Basisgeld (= Bürgergeld; a.a.O., S. 20).

²¹ J. Mitschke: Unmittelbare Haushaltswirkungen des Bürgergeldsystems (Datenbasis 1992), Frankfurt 1993 (statisches Kalkül der „first-order-effects“, also ohne die zu erwartende Netto-Haushaltsentlastung durch die beabsichtigten Anpassungsreaktionen); ders.: Bürgergeld als beschäftigungs- und sozialpolitische Chance, Diskussionsvorlage zu einer Schrift des „Kronberger Kreises“, Frankfurt 1994, S. 6-10, 17-22.

²² A.a.O., Textziffer 321; vgl. auch Fußnote 18.

dividualprinzip folgt. Während sich bei der Integration von Kinder- und Erziehungsgeld keine nennenswerten Schwierigkeiten ergeben, müßten für die Bemessung von Wohngeld, BAföG-Leistungen und Sozialhilfe die eventuell unter verschiedenen Steuernummern erfaßten Einkommens- und Sozialdaten eines Haushalts administrativ zusammengeführt werden.

Einkommensteuer und Lohnsteuer bemessen sich nach wie vor nach dem „zu versteuernden Einkommen“ des geltenden Rechts (§ 2 Einkommensteuergesetz), Sozialleistungen (Bürgergeld) nach vereinheitlichten Sozialmerkmalen und nach den „Erwerbsbezügen“, so wie sie (mit einigen noch notwendigen Ergänzungen) für Grenzsteuerzahler im neu eingefügten § 32 d Einkommensteuergesetz bereits definiert sind²³. Die „Erwerbsbezüge“ des § 32 d Abs. 2 Einkommensteuergesetz nähern sich im Kern den verschiedenen Einkommensbegriffen des geltenden Sozialrechts und damit dem Idealtypus eines unterhaltstauglichen Zahlungsüberschusses. Sie werden über Hinzurechnungen nicht steuerbarer und steuerfreier Einkünfte aus dem „zu versteuernden Einkommen“ ermittelt.

Finanzierung

Bei einem Anrechnungssatz von 50% der eigenen Erwerbsbezüge auf das Bürgergeld liegt die Unterstützungsgrenze, also der Übergang vom Transfer- in den Steuerbereich, beim Doppelten des Bürgergeldes. Die (individuelle) Unterstützungsgrenze markiert die Höhe des steuerfrei bleibenden Betrags des „zu versteuernden Einkommens“. Nach meinen für 1992 angestellten Berechnungen der unmittelbaren Haushalts-

wirkungen²⁴ ergibt sich für 1992 im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt ein Bürgergeld von 9200 DM, wenn man das durchschnittliche Existenzminimum für Erwachsene nach dem Maßstab der verfassungsgerichtlich veranlaßten Einkommensteuer-Tarifanpassung durch das Föderale Konsolidierungsprogramm-Gesetz ansetzt (1993: 10529 DM)²⁵. Daraus folgt die durchschnittliche Unterstützungsgrenze für 1992 mit 18400 DM, die Steuerfreigrenze erhöht sich somit gegenüber dem geltenden interimistischen Einkommensteuertarif von 10529 DM auf 18400 DM. Die dadurch entstehenden Einkommen- und Lohnsteuerausfälle in Höhe von 25,5 Mrd. DM kompensieren der systembedingte Abbau legaler und illegaler Leistungskumulation sowie der Wegfall personenbezogener Objektsubventionen an Nichtbedürftige (8,5 Mrd. DM). Haushaltsneutralität wird also auch ohne Kalkül administrativer Ersparnisse und entfallender Mindestsicherungselemente in der gesetzlichen Sozialversicherung erreicht.

Es gibt Schätzungen, die auf einen hohen Finanzbedarf des Bürgergeldsystems kommen. Soweit sie überhaupt fachlichen und methodischen Standards entsprechen²⁶, geht es vorrangig um die Höhe der Einkommen- und Lohnsteuerausfälle, die mit der Teilanrechnung eigener Erwerbsbezüge und folglich mit der Ausdehnung der steuerfreien Zone gegenüber dem geltenden Recht verbunden sind²⁷. Hierzu ist anzumerken:

□ Solche Steuerausfälle treten wegen der notwendigen Koordination von Steuer- und Sozialrecht gleichermaßen auf, wenn man – wie erwogen – eine

²³ Siehe Fußnote 15.

²⁴ Siehe Fußnote 21.

Die den Berechnungen zugrunde liegende Spezifizierung des dualen Integrationsmodells (ohne große Steuerreform) läßt sich wie folgt beschreiben:

$$t_i = \begin{cases} -b_i + 0,5 e_i & \text{für } 0 \leq e_i \leq 2 b_i \\ s(y_i) - k_i & \text{für } 2 b_i < y_i \end{cases}$$

- mit $t_i < 0$: auszuzahlendes individuelles Bürgergeld
- $t_i > 0$: zu entrichtende Einkommensteuer
- sowie b_i : individueller Bürgergeldanspruch bei völliger Mittellosigkeit
- e_i : Erwerbsbezüge (sozialleistungsrelevantes Einkommen)
- $2 b_i$: individuelle Unterstützungsgrenze = individueller steuerfreier Gesamtbetrag
- y_i : „zu versteuerndes Einkommen“ nach geltendem Recht
- $s(y_i)$: geltender ESt-Tarif (mit notwendiger Anpassung zur Vermeidung von Grenzsteuersprüngen im Umgebungsbereich der Unterstützungsgrenze)
- k_i : Kinder- und Erziehungsgeld nach geltendem Recht.

²⁵ Art. 19 Nr. 3 ff. FKPG, § 52 Abs. 21 Buchst. f EStG und Tarifanlagen 4a und 5a. Es sind also bewußt die sozialen Vorstellungen und Wertungen der Parlamentsmehrheit bei der Bemessung des Existenzminimums zugrunde gelegt worden.

²⁶ F. W. Scharpf beziffert das durch Steuererhöhungen auszugleichende Finanzierungsdefizit des Bürgergeldsystems ohne nähere Rechenerläuterung auf 400 Mrd. DM pro Jahr; vgl. F. W. Scharpf: Für eine Subventionierung niedriger Erwerbseinkommen, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 74. Jg. (1994), Heft 3, S. 111, 112; ders.: „Negative Einkommensteuer“ – ein Programm gegen Ausgrenzung, in: Die Mitbestimmung, 42. Jg., (1994), Nr. 3, S. 30. Ein schlichter Überschlag erhellt die Absurdität dieser Zahl: Mit 400 Mrd. DM könnte man mehr als die Hälfte aller Bundesbürger ohne Rücksicht auf ihre Einkünfte mit dem durchschnittlichen Existenzminimum (von 9200 DM 1992) ausstatten. Das gesamte ESt-Aufkommen (also einschließlich LSt und KEST) erreichte 1992 300,1 Mrd. DM. Das BMWi kommt in einem Vermerk vom November 1993, der Grundlage einer Kurzanalyse integrierter Steuer- und Transfersysteme des BMWi war, auf einen Finanzbedarf des Bürgergeldsystems von mindestens 115 Mrd. DM. Die Steuerausfall-Schätzung beruht auf folgendem (unhaltbaren) Dreisatz: Wenn die Erhöhung des früheren Grundfreibetrags von 5616 DM auf 12000 DM für alle Steuerpflichtigen nach den BMF-Berechnungen in der Grundfreibetrag-Klage 40 Mrd. DM Steuerausfälle verursacht, so verursacht die Ausdehnung der steuerfreien Zone im Bürgergeldsystem von 5616 DM auf 24000 DM (als Folge des 50%igen Anrechnungssatzes) Steuerausfälle in Höhe von [(24000-5616/12000-5616) · 40 Mrd. DM =] 115,19 Mrd. DM.

²⁷ Siehe Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: „Bürgergeld“: Keine Zauberformel, in: DIW Wochenbericht, 61. Jg. (1994), Nr. 41, S. 689-696, insbes. S. 692 ff.; ausführlicher V. Meinhardt, D. Teichmann, G. Wagner: „Bürgergeld“: Kein sozial- und arbeitsmarktpolitischer deus ex machina, in: WSI Mitteilungen, 47. Jg. (1994), Nr. 10, S. 624-635, insbes. S. 628 ff.

generelle Teilanrechnung eigener Erwerbsbezüge auch bei der Sozialhilfe einführt.

□ Den Berechnungen liegt das Existenzminimum für Erwachsene als gesamtwirtschaftlicher Durchschnittswert zugrunde, sie übersehen, daß für Kinder und Jugendliche je nach Alter niedrigere Werte anzusetzen sind.

□ Dem Bürgergeldsystem werden unzulässigerweise die Steuerausfälle zugerechnet, die die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Freistellung des Existenzminimums für Grenzsteuerzahler bereits jetzt und nach der ab 1996 notwendigen Definitivbereinigung des Tarifs zusätzlich bedingt.

□ Es werden dem System schließlich zu Unrecht auch noch jene sehr hohen Steuerausfälle angelastet, die eine Ausdehnung der Steuerbefreiung niedrigerer Einkommen auf alle Steuerpflichtigen verursachen würde. Aber gerade solch eine Regelung hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich nicht verlangt und betont, daß der (Grund-)Freibetrag mit steigendem Einkommen deutlich abgeschmolzen werden kann²⁸. Es bestehen – wie auch hier vertreten – gute Gründe, ertragsteuerliche Grenz- und Durchschnittssätze zu senken, nur ergibt sich eine allgemeine Steuersenkung nicht als zwingende Folge der Integration von Steuer- und Transfersystem.

Beschäftigungschancen durch Transferumbau

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit schätzt, Konjunkturerholung und Wanderungsbewegungen eingerechnet, daß je nach Intensität der Erwerbsneigung der in der „Stillen Reserve“ erfaßten Personen in den nächsten Jahren insgesamt 5 bis 7 Mill. Arbeitsplätze fehlen²⁹. Läßt sich wie zu beobachten die Arbeitsqualifikation durch Ausbildung und Umschulung nicht bedeutsam, nachhaltig und absehbar verbessern, so bleibt zur Bekämpfung der qualifikationsbedingten Hauptursache von Arbeitslosigkeit³⁰ nur der Weg, einfache Arbeits-

plätze durch Reallohnkonstanz oder Reallohnsenkung zu erhalten und vorrangig im Dienstleistungsbereich neu zu schaffen. Das Bürgergeldkonzept beschreibt einen für Arbeitnehmer und Gewerkschaften annehmbaren Weg, nicht existenzsichernde Löhne bedarfsgerecht aufzufüllen. Es befreit Leichtlohnempfänger aus dem Dilemma, sich zwischen arbeitsplatzgefährdenden und existenzgefährdenden Löhnen entscheiden zu müssen, und erleichtert die Einrichtung von Teilzeitarbeitsplätzen, die sich immerhin mehr als ein Zehntel der Arbeitslosen wünscht³¹.

Eine quantitativ sehr bedeutsame, zumindest mittelfristig sinnvolle Maßnahme der Vorbeugung von Entlassungen ist die Arbeitszeitverkürzung in den verschiedenen Varianten der Wochen-, Jahres- und Lebensarbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich, wie sie etwa von VW gehandhabt oder geplant wird³². Eine arbeitskostenneutrale Verkürzung der Wochenarbeitszeit von fünf auf vier Tage erfordert wegen fixer Arbeitskostenbestandteile eine mehr als 20%ige Bruttolohnreduzierung. Eine solche Lohnreduzierung kann bei den meisten Groß-, Mittel- und Kleinunternehmen nicht wie bei VW durch Abbau über- und außertariflicher Leistungen spürbar aufgefangen werden. Andererseits gerieten mit einer mehr als 20%igen Lohnkürzung Leichtlohnempfänger in Existenznöte. Das Bürgergeldsystem schwächt nun eine 20%ige Lohnkürzung zu einer 10%igen Senkung des verfügbaren Einkommens ab, macht also kostenneutrale Arbeitszeitverkürzungen sozialverträglicher. Wer auf Lohnausgleich verzichtet, verzichtet nicht zwangsläufig auch auf den entsprechenden Einkommensbetrag. Eine deutliche Mehrheit der Beschäftigten zieht eine erträgliche Einkommensreduzierung dem Verlust des Arbeitsplatzes vor.

Nach der jahrzehntelangen Erfahrung gewerkschaftlich erstrittener Lohnerhöhungen ist kaum zu befürchten, daß die Gewerkschaften nicht mögliche Bestrebungen einzelner Arbeitgeber verhindern, auch produktivitätsfremde Lohnsenkungen zu Lasten einer steuerfinanzierten Grundsicherung durchzudrücken. Das Bürgergeld ist ohnehin keine Lohnsubvention, wie sie zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit auch vorgeschlagen wird³³: Es ist individuell bedürf-

²⁸ Dem Gesetzgeber ist „unbenommen, in folgerichtig gestalteten Übergängen ... den Tarifverlauf so zu gestalten, daß die Entlastungswirkung des angemessenen quantifizierten Existenzminimums, das zunächst bei allen Steuerpflichtigen berücksichtigt wird, schrittweise kompensiert wird“ (BVerfG, a.a.O., S. 170). Und: „... ferner könnte der Gesetzgeber den Tarifverlauf so gestalten, daß die Entlastungswirkung eines ausreichenden Grundfreibetrages bei höheren Einkommen in der progressiv ansteigenden Steuerbelastung schrittweise aufgeht“ (S. 178).

²⁹ IAB: Arbeitsmarktbilanz bis 1997 – alte Bundesländer – Inlandskonzept, Jahresdurchschnittswerte, Nürnberg, November 1993; d a s s.: Arbeitsmarktbilanz bis 1997 – neue Bundesländer – Inlandskonzept, Jahresdurchschnittswerte, Nürnberg, November 1993.

³⁰ Rund die Hälfte der in den alten Bundesländern registrierten Arbeitslosen (September 1993: 46,5%) hat keine abgeschlossene Berufsausbildung; Statistisches Jahrbuch 1994 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1994, S. 127.

³¹ Statistisches Jahrbuch 1994, a.a.O., S. 127.

³² Langfristig macht es natürlich wenig Sinn, daß ein an anderen Ressourcen eher armes Land wie die Bundesrepublik seinen reichhaltigsten und wertvollsten Produktionsfaktor (mehr oder weniger erzwungen) stilllegt.

³³ F. W. Scharpf: Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Subventionierung niedriger Erwerbseinkommen, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 44. Jg. (1993), S. 433-442; ders.: Für eine Subventionierung ..., a.a.O.; sowie ders.: „Negative Einkommensteuer“ ..., a.a.O.

tigkeitsabhängig und stellt auch nicht auf die Unzulänglichkeit einer bestimmten Einkunftsart ab. Wegen des individuellen Bedürftigkeitsbezugs (weitere Arbeitsverhältnisse, Vermögenseinkünfte, Familienstand, Erwerbsfähigkeit usw.) ist das Bürgergeld zielgenauer und beansprucht insoweit auch wesentlich weniger Haushaltsmittel als Lohnsubventionen. Die Tarifpartner werden sich im Bürgergeldsystem nicht ohne zwingenden Grund auf niedrigere Löhne zu Lasten des Subventionsvolumens einigen, wie das der Sachverständigenrat für Lohnsubventionen im jüngsten Jahresgutachten fürchtet³⁴: Da das Bürgergeld nur die Hälfte einer Lohnsenkung auffängt, bleibt das Interesse des Arbeitnehmers an der Höhe seiner Entlohnung erhalten.

Die beschäftigungspolitischen Chancen des Konzepts kann man dahingehend zusammenfassen, daß

- Arbeitsplätze in Leichtlohngruppen erhalten und geschaffen werden,
- die Einrichtung und Besetzung von Teilzeitarbeitsplätzen erleichtert wird und
- zur Vermeidung von Massenentlassungen notwendige Arbeitszeit- und Lohnkürzungen sozialverträglich abgedeckt werden.

Schwächung der Eigenverantwortlichkeit?

Das Bürgergeldkonzept trifft wiederholt der Vorwurf, die Eigenverantwortlichkeit und den Arbeitswillen der Bürger zu schwächen („Förderung der Vollkaskomentalität“, „soziale Hängematte“). Unangenehme Antragsprozeduren, behördliche Ermessensspielräume, Warteschlangen und sonstige Formen der Stigmatisierung werden als nützliche Mittel angesehen, der Eigenverantwortung und dem Arbeitseifer auf die Sprünge zu helfen.

Zunächst ist nicht einsichtig, warum ausgerechnet die transparente und systematische Zusammenfassung jener ungeordneten Fülle sozialer Einzelleistungen und Einzelbürokratien, die die stete Zuweisung von Verantwortung an den Staat stimuliert, das Anspruchsdenken der Bürger befördert und die bedürftigkeitsfremde Leistungshäufung erst möglich gemacht hat, die Eigenverantwortlichkeit des Bürgers aushöhlen soll. Solch ein Standpunkt verkennt zudem die heutige soziale Schichtung der Grundsicherungsbedürftigen. Natürlich wird es immer eine gesellschaftliche Randgruppe geben, die sich einer ihr zumutbaren Arbeit entzieht. Aber welche andere an-

nehmbare Handlungsalternative bleibt einer staatlichen Gemeinschaft, die sich aus ethischen Fundamentalnomen zu Recht für die Existenzsicherung ihrer Mitglieder verbürgt (Sozialstaatspostulat des Art. 20 Abs. 2 Grundgesetz) und in der überdies hohe Arbeitslosigkeit herrscht. Arbeitsverweigerung hat denn auch nach heutigem Sozialhilferecht nur die faktisch unbedeutende Konsequenz, daß unter Wegfall des formalen Rechtsanspruchs die Hilfe „auf das zum Lebensunterhalt Unerläßliche“ eingeschränkt wird (§ 25 Bundessozialhilfegesetz).

Die (nachhinkende) Statistik der Sozialhilfe stützt die Auffassung, daß eine Randgruppe von Arbeits-scheuen nicht zum Regeladressaten einer Grundsicherungsordnung erhoben werden kann. Als „Hauptursache der Hilfegewährung“ sind für 1992 ausgewiesen³⁵:

- Arbeitslosigkeit: 30,3 %, in den neuen Bundesländern (1991): 51,3 %;
- Krankheit: 4,9 %;
- Ausfall des Ernährers durch Tod, Scheidung usw.: 8,0 %;
- Unzulänglichkeit von Versicherungs- oder Versorgungsansprüchen: 11,5 %.

Bei rund 26% der Sozialhilfe-Haushalte war der Haushaltsvorstand in 1992 älter als 50 Jahre, bei 12% älter als 65 Jahre. In der Sozialhilfestatistik 1992 ist natürlich der Zugang von Sozialhilfeempfängern durch die Massenentlassungen der Jahre 1992 bis 1994 nicht enthalten. Diese Zugänge werden sich wegen Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe erst in späteren Sozialhilfefzahlen niederschlagen. Der Anteil der aus Beschäftigungsverhältnissen kommenden Sozialhilfeempfänger wird dann auf vermutlich mehr als die Hälfte ansteigen. Wenn aber Arbeitslosigkeit, Krankheit, Scheidung, Tod des Familienernährers und Alter zu rund drei Vierteln die Hauptursachen für den Grundsicherungsbedarf sind, was soll dann der Hinweis auf mangelnde Eigenverantwortlichkeit und fehlenden Arbeitswillen? Bekanntlich tragen Fiskus, Zentralbank und Tarifparteien durch rahmensetzende Fiskal-, Währungs-, Tarif- und Ordnungspolitik entscheidende Verantwortung für die kollektive Beschäftigungssituation. Im übrigen ist die Hauptsorge nicht, daß es beim bestehenden Tariflohniveau am Arbeitsangebot, sondern an der Arbeitsnachfrage fehlt.

³⁴ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Den Aufschwung sichern – Arbeitsplätze schaffen, Jahresgutachten 1994/95, Stuttgart 1994, Textziffer 476.

³⁵ Statistisches Jahrbuch 1994, a.a.O., S. 500. Statistisches Jahrbuch 1993, a.a.O., S. 514. – A. Spermann errechnet eine Arbeitsablehnungs-Quote der Sozialhilfeempfänger von 6%; vgl. A. Spermann: Die Reform der Sozialhilfe im Sinne der Bürgergeldidee, Diskussionsbeiträge des Instituts für Finanzwissenschaft der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau, Nr. 37, Freiburg 1994, S. 10-11.