

DIETER SCHÄFER

Lebensstandardprinzip und Steuerpflicht bei Sozialleistungen

1 Vorbemerkung

Im Titel dieses Beitrages sind zwei Begriffe miteinander verbunden, deren Zusammenhang nicht ohne weiteres offensichtlich ist, vielleicht sogar manchem Leser etwas rätselhaft erscheint. Gegenstand der folgenden Ausführungen wird es daher sein, diesen Zusammenhang, d.h. das Problem der Bemessung von Sozialleistungen in Abhängigkeit von der Steuerpflicht oder Steuerfreiheit dieser Sozialleistungen, zu verdeutlichen.

Mit dem ersten Begriff im Titel, dem Lebensstandardprinzip, ist ein bestimmtes sozialpolitisches Ziel bei der Bemessung von Sozialleistungen gemeint. Daher ist zunächst nach den Grundsätzen zu fragen, die für die Berechnungsweise von Sozialleistungen und damit für deren Höhe, sei es im Verhältnis zu anderen, insbesondere Erwerbseinkommen, sei es in Bezug auf bestimmte Bedarfsgrößen, maßgebend sind. Dabei ist kurz auf die Begründungen einzugehen, die für verschiedene Berechnungsmodi von Sozialleistungen vorgebracht werden können, insbesondere auf die Maximen, denen die deutsche Sozialpolitik sich verschrieben hat. Daran anschließend ist darzustellen, auf welche Weise versucht wird, diese Versorgungsziele im deutschen sozialen Sicherungssystem zu verwirklichen. Dabei wird die These vertreten, daß ein bestimmter (Netto-)Versorgungsgrad, der durch den Begriff „Lebensstandardprinzip“ bezeichnet ist, durch die Sozialgesetzgebung überhaupt nicht bestimmbar ist, wenn nach Bruttolöhnen bemessene Sozialleistungen steuerfrei gewährt werden. Dem Nachweis dieser These dienen die folgenden Ausführungen.

2 Bemessungsprinzipien für Sozialleistungen

2.1 Leistungen nach dem individuellen Bedarf

Für die Bemessung von Sozialleistungen sind die verschiedensten Grundsätze denkbar. Der älteste und universellste ist wohl der fürsorgereiche Grundsatz der Subsidiarität, nach dem Leistungen immer dann, aber auch nur insoweit zugeteilt werden, als ein Bedarf besteht. Dabei können die Bedarfskriterien mehr oder weniger individualisiert oder standardisiert sein. Die Gewährung von Leistungen ist jedoch stets davon abhängig, inwieweit diese Kriterien auch ohne Leistungsgewährung erfüllt sind, bei Einkommenstransfers – die hier allein interessieren – also insbesondere davon, inwieweit anderweitig, ohne Gewäh-

rung einer Sozialleistung, Einkommen verfügbar sind, die einen Minimumstandard der Lebenshaltung sicherstellen. Nach dem Bedarf bemessene Leistungen setzen daher stets eine Bedürftigkeitsprüfung, einen „means test“, voraus.

2.2 Leistungen ohne Bedürftigkeitsprüfung

Sozialleistungen, auf die „irrespective of means“¹⁾, also ohne Bedürftigkeitsprüfung, ein Rechtsanspruch besteht, sind gegenüber subsidiären Leistungen wesentlich beliebter, sowohl bei Politikern als auch bei Empfängern, und werden oft als der entscheidende sozialpolitische Fortschritt angesehen, den Sozialversicherungen gegenüber der Armenpflege gebracht haben²⁾. Bei solchen Leistungen, auf die ein Rechtsanspruch besteht, werden vor allem drei Verfahren angewendet, um ihre Höhe zu bestimmen:

2.2.1 Einheitliche Leistungen

Es werden einheitliche Leistungen für alle, in der Sozialpolitik als „flat rates“ bekannt, festgelegt. Ihre Höhe richtet sich mehr oder weniger explizit nach dem sog. konventionellen Existenzminimum. Als konventionelles Existenzminimum ist jenes Minimum an Bedürfnisbefriedigungsmitteln bezeichnet worden³⁾, das für eine nach Anschauung der Gesellschaft menschenwürdige Existenz erforderlich ist. Es ist sicher etwas höher als ein rein physisches Existenzminimum, und es wird – auch bei Preisstabilität – mit wachsendem Durchschnittseinkommen steigen, weil die Vermehrung des allgemeinen Wohlstandes sowohl die Meinungen darüber, welche Existenzform noch als menschenwürdig gelten kann, als auch die Erwartungen, welche Aufwendungen – z.B. für Hygiene – unbedingt erforderlich sind, verschiebt.

Das konventionelle Existenzminimum wird jedoch – trotz Erhöhung im Zeitablauf – stets an der Untergrenze der Einkommensskala liegen. Es ist undenkbar, daß in einer Gesellschaft eine Definition des für eine menschenwürdige Existenz nicht unterschreitbaren Minimums konsensfähig wäre, die einer Vielzahl von erwerbstätigen Mitbürgern ein Leben in menschenunwürdigen Verhältnissen attestieren würde. Das bedeutet andererseits, daß ein Sozialleistungssystem mit „flat rates“ von der großen Mehrheit als unzureichende Sicherung angesehen werden muß, weil es sie auf das Lebenshaltungsniveau der untersten Einkommensschichten hinabdrücken würde.

¹⁾ *Sir William Beveridge: Social Insurance and Allied Services. New York 1942, S. 12. (Im folgenden zitiert: Beveridge-Report).*

²⁾ Vgl. Beveridge-Report, S. 11 ff. – *Dieter Schäfer: Die Rolle der Fürsorge im System sozialer Sicherung. Frankfurt a.M. 1966, S. 158 ff.*

³⁾ Walter Bogs, Hans Achinger, Helmut Meinhold, Ludwig Neundörfer, Wilfrid Schreiber: *Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland – Bericht der Sozialenquete-Kommission. Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz o.J. (1966), Tz. 329 (Im folgenden zitiert: Sozialenquete) – Vgl. auch die ausführlichen Darlegungen über „benefit rates“ im Beveridge-Report, S. 76-90.*

Solcher Effekt kann als Umverteilungswirkung durchaus gewollt sein. Systeme mit Einheitsleistungen für alle sind daher – je nach Standpunkt des Beobachters – als besonders gerecht, weil der Gleichheit aller Menschen am besten entsprechend, gepriesen oder als kollektiver Versorgungsstaat, der Individualität und Differenzierungen negiere, verdammt worden. Wo der Gleichheit aller Menschen in der politischen Philosophie ein hoher Wert zuerkannt wird, wie in der skandinavischen Sozialdemokratie, wo Gleichheit ein zentrales Ziel politischer Aktion ist, wie insbesondere in Schweden, haben solche Systeme das Modell der sozialen Sicherung geliefert. Daß sie auch von dem liberalen Lord Beveridge propagiert worden sind, mag dagegen überraschen, während es ohne weiteres verständlich erscheint, daß sie von der 1945 gewählten Labour-Regierung auf seinen Vorschlag hin in Großbritannien eingeführt worden sind.

Doch lassen sich im *Beveridge-Report* auch die Argumente für die Vorliebe finden, die viele Liberale, auch die deutschen⁴⁾, für solche – allem Augenschein nach egalitären – Systeme haben. „The first fundamental principle of the social insurance scheme“, sagt *Beveridge* bei der Darstellung der Prinzipien seines Plans⁵⁾, „is provision of a flat rate of insurance benefit, irrespective of the amount of the earnings which have been interrupted by unemployment or disability or ended by retirement; . . . This principle follows from the recognition of the place and importance of voluntary insurance in social security and distinguishes the scheme proposed for Britain from the security schemes of Germany, the Soviet Union, the United States and most other countries with the exception of New Zealand.“ Das gleiche Argument kehrt in der Sozialenquete wieder, wenn eine Beschränkung zwangsweiser Vorsorge auf das konventionelle Existenzminimum als die Lösung bezeichnet wird, die die Steuerbelastung für soziale Zwecke minimiert, die individuellen Markteinkommen also soweit wie möglich in der individuellen Dispositionsbefugnis beläßt und damit den Spielraum für freiwillige Selbstvorsorge so wenig wie möglich beschränkt⁶⁾.

2.2.2 Einkommensproportionale Leistungen

Nach dem zweiten Bemessungsverfahren werden die Leistungen in Relation zum Erwerbseinkommen festgelegt, das durch den Verlust des Arbeitsplatzes,

⁴⁾ So hieß es z.B. in der Wahlplattform der F.D.P. von 1969: „Sozialpolitik soll Sicherheit bringen, aber nicht Abhängigkeit. Nicht Einengung, sondern Stärkung der Eigenverantwortung ist das Ziel. Das heißt für die Altersversicherung: Jedem Staatsbürger soll eine Altersgrundsicherung gewährt werden. Die Mittel sind durch allgemeine Steuern und einkommensbezogene Beiträge aufzubringen. Jeder Staatsbürger ist darüber hinaus zu Invaliditäts-, Hinterbliebenen- und weiterer Altersvorsorge verpflichtet . . . In der Wahl der Vorsorgeart und -institution soll weitgehend Wahlfreiheit bestehen.“ (Praktische Politik für Deutschland – Das Konzept der F.D.P. Verabschiedet vom 20. Ordentlichen Bundesparteitag der Freien Demokratischen Partei am 25. Juni 1969 in Nürnberg. Zitiert nach *Heino Kaack*: Zur Geschichte und Programmatik der Freien Demokratischen Partei, Meisenheim am Glan 1976, S. 113).

⁵⁾ *Beveridge-Report*, S. 121.

⁶⁾ Sozialenquete, Tz. 311 - 313 u. 328.

durch Arbeitsunfähigkeit infolge von Krankheit, durch Pensionierung oder durch den Tod verloren gegangen ist. Diese Relation muß keine feste Proportion sein, die unabhängig von der Einkommenshöhe gilt; sie ist es aber häufig.

Welchen numerischen Wert diese Proportion hat, ist von Land zu Land und von Risiko zu Risiko sehr unterschiedlich. International übereinstimmend wird die Tendenz festgestellt, daß kurzfristige Lohnersatzleistungen oft einen höheren Anteil des Erwerbseinkommens ausmachen als langfristige, daß sie zuweilen sogar einen vollen Lohnausgleich bewirken.

Bei der Festlegung des Proportionalitätsfaktors zwischen Lohn und Lohnersatz stehen zwei Grundsätze im Widerstreit. Einerseits wird argumentiert, daß arbeitslose Sozialeinkommen immer niedriger sein müßten als die Arbeitseinkommen, aus denen sie abgeleitet sind. Ein voller Ersatz des Verdienstauffalls ließe sich, wenn überhaupt, nur für kurze Zeit rechtfertigen⁷⁾. Sozialeinkünfte, die nahe an die Arbeitseinkünfte heranreichen oder sie sogar erreichen, üben eine starke anti-incentive-Wirkung auf die Arbeitsmotivation, einen Anreiz zur Arbeitsvermeidung aus. Niedrige Sozialleistungen erscheinen aus dieser Sicht als die beste Methode, den Mißbrauch sozialer Sicherungseinrichtungen zu verhüten. Die Alternative wären Kontrollen, die jedoch vielfach als unerwünscht angesehen werden. Das Argument der Mißbrauchs-Verhütung hat jedoch nur im Hinblick auf kurzfristige Leistungen – die aber in den meisten Sicherungssystemen gerade die höchsten sind – praktische Bedeutung. Langfristige Leistungen, insbesondere die Altersrenten, haben dagegen gerade den Zweck, ein Leben ohne Erwerbstätigkeit zu ermöglichen, und zwar unabhängig von eventuell noch vorhandener Erwerbsfähigkeit.

Die These, daß das Arbeitseinkommen stets höher als das arbeitslose Sozialeinkommen sein müsse, steht im Gegensatz zu dem Argument, mit dem die Einkommensproportionalität von Sozialleistungen als solche überhaupt begründet wird. Das Argument läuft, kurz zusammengefaßt, darauf hinaus, daß soziale Sicherungssysteme nicht nur den Lebenserhalt, sondern auch Lebenskontinuität gewährleisten müßten⁸⁾. Vielleicht am deutlichsten waren entsprechende Forderungen bereits im Sozialplan der SPD von 1957 formuliert worden: „Bei vorübergehender Verdienstunterbrechung müssen soziale Geldleistungen einem unzumutbaren Absinken der Lebenshaltung vorbeugen und bei dauerndem Verdienstaufall einen Absturz der Lebenshaltung verhindern. Die Lebenshaltung des Rentners ist im Zusammenhang mit der Lebenshaltung des Erwerbstätigen zu sehen. . . . Dauerrrenten . . . müssen daher . . . im festen Verhältnis zum Arbeitsverdienst festgesetzt werden und in diesem Verhältnis bleiben“⁹⁾.

Dieses Ziel der Sicherung des während des Erwerbslebens erreichten sozioökonomischen Standards würde den vollen Ersatz des Erwerbseinkommens er-

⁷⁾ Sozialenquete, Tz. 830.

⁸⁾ Sozialenquete, Tz. 331 und 338.

⁹⁾ Walter Auerbach u.a.: Sozialplan für Deutschland. Berlin u. Hannover 1957, S. 26.

fordern, es sei denn, die Aufwendungen im Alter seien, ohne Senkung des Lebensstandards, geringer als vorher. Das wird nun in der Tat oft unterstellt. In der Rothenfelser Denkschrift von 1955 war wie im Sozialplan der SPD gefordert worden, daß die „Alterssicherung . . . sowohl für den Mann wie für die Frau die Möglichkeit bieten (müsse), den Lebensstandard, der im Arbeitsleben erreicht worden ist, auch im Alter beizubehalten“; dem war jedoch hinzugefügt worden, „daß die Baraufwendungen im Alter um etwa 20 bis 25 % geringer zu sein pflegen als vorher; man denke an den Fortfall der Arbeitswegkosten, der erhöhten Aufwendungen für Arbeitskleidung und dergleichen“¹⁰⁾. Dabei wird jedoch übersehen, daß die Ursachen der Erwerbsunfähigkeit, daß Krankheit, Invalidität und Alter oft zusätzliche Bedürfnisse und Kosten auslösen, daß sie eine besondere Ernährung, zusätzliche Aufwendungen für Transport oder sonstige Erleichterungen des täglichen Lebens erforderlich machen können¹¹⁾, von eventueller Pflegebedürftigkeit gar nicht zu reden.

Die Antinomie des Versuchs, sowohl die anti-incentive-Wirkung zu hoher Sozialleistungen als auch die lebensstandardsenkende Wirkung zu niedriger Sozialleistungen zu vermeiden, ist allzu oft aufgrund finanzieller Erwägungen gelöst worden. „. . . Daß der volle Lohnersatz gerade bei langfristigen Leistungen nur in einzelnen Fällen unter besonderen Umständen verwirklicht worden ist, dürfte in dem Umstand begründet liegen, daß er im Vergleich zum nur teilweisen Lohnersatz erhebliche finanzielle Mehraufwendungen erfordert. Die dadurch notwendigen Mehrbelastungen der Beitrags- und/oder Steuerzahler lösen Widerstände aus . . . Die Tatsache, daß kurzfristige Sozialleistungen oft in einem günstigeren Verhältnis zum Lohn stehen als langfristige (. . .), spricht dafür, daß die praktischen Entscheidungen im Einzelfalle durch den Kostensichtspunkt mehr beeinflußt werden als durch prinzipielle Erwägungen“¹²⁾.

2.2.3 Grundversorgung mit einkommensabhängigen Zusatzleistungen

Wenn aus derartigen Finanzierungsgründen die Sozialleistungen, insbesondere die langfristigen, nicht nur unwesentlich unter den Erwerbseinkünften liegen, entsteht die Gefahr, daß die Bezieher niedriger Arbeitseinkommen unter das (konventionelle) Existenzminimum absinken. Daher hat man eine dritte Lösung des Problems der Bemessung von Sozialleistungen versucht, bei der die Leistungen aufgrund einer Kombination der „flat-rate“-Philosophie mit der Lebensstandardphilosophie derart festgelegt werden, daß ein Minimumstandard für alle Leistungsempfänger gewährleistet wird, auf den dann einkommensabhängige Leistungen aufgestockt werden, um auch über dem Minimum liegende Lebensstandards abzusichern. Diese Lösung ist sowohl von den Systemen

¹⁰⁾ Hans Achinger, Joseph Höffner, Hans Muthesius, Ludwig Neundörfer: Neuordnung der sozialen Leistungen. Köln 1955, S. 103.

¹¹⁾ Vgl. Detlev Zöllner: Die Beziehungen zwischen Sozialversicherungsleistungen und Arbeitsverdienst. In: Internationale Revue für Soziale Sicherheit, Jg. 23 (1970) Nr. 2, S. 246.

¹²⁾ Zöllner, a.a.O., S. 247

mit Einheitsleistungen, die in der sozialpolitischen Literatur auch als „Beveridge-Länder“ bezeichnet worden sind, wie auch von den Systemen mit einkommensproportionalen Leistungen, die als „Bismarck-Länder“ apostrophiert worden sind, angesteuert worden.

Dabei ist besonders bemerkenswert, daß die Protagonisten der „flat-rate-philosophy“, als die jahrzehntelang Großbritannien und die skandinavischen Länder gegolten haben, inzwischen alle ihr Grundversorgungssystem für alle Bürger durch ein einkommensproportionales Leistungssystem ergänzt haben. Dagegen ist bisher in der Bundesrepublik trotz aller Diskussionen über Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der (Wieder-)Einführung von Mindestrenten (die es ja bis 1957 gegeben hat) an der ausschließlich einkommensproportionalen Bemessung von Sozialleistungen festgehalten, dieses Prinzip sogar in mancher Hinsicht noch verstärkt und konsequenter realisiert worden. International ist die Tendenz festzustellen, daß das sozialpolitische Ziel der Sicherung des erreichten Lebensstandards – sei es mit, sei es ohne einheitliche Grundsicherung durch eine „Sockelrente“ – in immer mehr Ländern verfolgt wird.

3 Bruttolohn als Bemessungsgrundlage für Sozialleistungen

Wenn eine möglichst weitgehende Proportionalität zwischen Sozialleistungen und Erwerbseinkommen gefordert wird, weil nur auf diese Weise den Sozialleistungsempfängern unerwünschte Anpassungsreaktionen hinsichtlich ihres Lebensstandards erspart und ihre relativen Einkommenspositionen erhalten werden können, wird nur selten eine Definition des Einkommens mitgeliefert, zu dem die Sozialleistung in einer bestimmten Relation stehen soll. In der Regel wird unausgesprochen als selbstverständlich unterstellt, daß es sich dabei um das Bruttoeinkommen handeln müsse.

3.1 Bruttolohnbezogenheit der Sozialversicherungsbeiträge

Zunächst spricht in der Tat die Logik des Systems für das Bruttoeinkommen als Bemessungsgrundlage für den Einkommensersatz. Denn einkommensbezogene Sozialleistungssysteme sind in der Regel – vollständig oder doch zu einem wesentlichen Teil – beitragsfinanzierte Systeme. Wahrscheinlich ist das Lebensstandardprinzip überhaupt nur bei Beitragsfinanzierung gesellschaftlich legitimierbar und politisch durchsetzbar. Denn es widerspräche allen Gleichheits- und Gleichbehandlungsgrundsätzen, demjenigen, der immer gut verdient hat, aus allgemeinen Steuermitteln höhere Sozialleistungen zukommen zu lassen als dem Bezieher eines kleinen Einkommens. Hat er jedoch höhere Beiträge bezahlt, erscheint der höhere Anspruch als ein erworbener, weil aus eigenen Mitteln finanzierter.

Die Beiträge werden nun aber in aller Regel vom Bruttolohn erhoben. Das hat seinen Grund zunächst darin, daß dies die einfachste Methode ist. Wollte man wie bei der Steuer vor der Berechnung der Beiträge die verschiedenartigsten und auf die verschiedenste Weise begründeten Freibeträge vom Bruttolohn abziehen, würden die Lohnbüros der Betriebe, die ohnehin das Inkasso der Beiträge für die Sozialversicherung kostenlos übernehmen müssen, mit außerordentlich komplizierten Arbeiten zusätzlich belastet. Denn man könnte nicht einfach die Steuergrundlage als Beitragsgrundlage übernehmen, schon deshalb nicht, weil die Beiträge das steuerpflichtige Einkommen vermindern, aber selbstverständlich das beitragspflichtige Einkommen nicht vermindern können, weil sie sonst immer erst von dem Einkommen berechnet werden könnten, das verbleibt, wenn sie bereits abgezogen sind.

Die Berechnung der Beiträge vom Bruttolohn hat aber auch ihre sachliche Berechtigung. Würde man sie vom Nettolohn berechnen, blieben alle Freibeträge für die Ehefrau, für Kinder, für außerordentliche Belastungen u.ä. beitragsfrei, die bei der Steuerbemessung zu Recht berücksichtigt werden, die aber, würde man sie auch bei der Beitragsbemessung berücksichtigen, dazu führen würden, daß gerade derjenige, dessen Erwerbseinkommen durch hohe soziale Aufwendungen belastet ist, niedrigere Beiträge leisten und daher auch niedrige Ansprüche auf Sozialleistungen erwerben würde. Benachteiligungen und Belastungen während des Erwerbslebens, die sich steuermindernd auswirken, würden sich in Zeiten des Bezugs von Sozialleistungen hinein perpetuieren.

Weil aus diesen Gründen die Beiträge vom Bruttolohn berechnet und erhoben werden und weil beitragsfinanzierte Systeme eine bestimmte Proportion von Beiträgen und Leistungen erfordern, sind die Leistungen aus beitragsfinanzierten Systemen prinzipiell bruttolohnbezogen. Einkommensbezogenheit von Sozialleistungen wird über Beiträge vermittelt, die sich nach dem Bruttoeinkommen richten, so daß sich das Bruttoeinkommen als die systematisch richtige Bezugsgröße bei der Leistungsbemessung erweist.

3.2 Wirkungen der Steuerfreiheit bruttolohnbezogener Sozialleistungen

3.2.1 Theoretische Überlegungen

Dieses Bruttoeinkommen, das die gemeinsame Bezugsgröße für die Beitrags- und Leistungsbemessung ist, unterliegt jedoch der Steuerpflicht. Die Sozialleistungen sind dagegen steuerfrei. Im Einkommensteuergesetz sind sämtliche Geldleistungen, die das Sozialbudget enthält, mit Ausnahme der Renten aus den Rentenversicherungen und der Beamtenpensionen, ausdrücklich als steuerfreie Einkünfte aufgeführt¹³⁾. Die Renten bleiben trotzdem in aller Regel, d.h. wenn

¹³⁾ § 3 Nr. 1, 2, 3, 6, 7, 8, 11, 19, 23, 24, 48 und 58 EStG.

nicht erhebliche andere steuerpflichtige Einkünfte hinzutreten, steuerfrei, weil nur der sogenannte Ertragsanteil steuerpflichtiges Einkommen darstellt¹⁴⁾, dieser aber meistens niedriger ist als die verschiedenen Tarif-Freibeträge.

Damit stellt sich das zentrale Problem, das in der einleitenden These formuliert worden ist: Wie Sozialleistungen legitimiert werden können, die bruttoeinkommensproportional und steuerfrei sind. Wenn steuerfreie Sozialleistungen eine bestimmte Proportion zum Bruttoeinkommen haben, dann hängt die Proportion zum Nettoeinkommen von der Höhe der Steuerabzüge ab. Für die Frage, ob das im Erwerbsleben erreichte Niveau der Lebenshaltung gesichert ist, ist aber entscheidend, welcher Anteil des verfügbaren, also des Nettoerwerbseinkommens durch die Sozialleistung ersetzt wird; denn der mögliche Lebensstandard hängt ja vom Netto-, nicht vom Bruttoeinkommen ab. Eine Sozialgesetzgebung, die das Leistungsniveau in Relation zum Bruttolohn definiert, könnte also den Versorgungsgrad der Sozialleistungsempfänger nur dann determinieren, wenn es eine durchgehend proportionale Steuerbelastung gäbe. Bei variablem Steuersatz wird die Netto-Relation zwischen Sozialleistung und Erwerbseinkommen jedoch abhängig von der Höhe der individuellen Bemessungsgrundlage, d.h. des Bruttoeinkommens.

Das wäre sozialpolitisch vertretbar, vielleicht sogar erwünscht – obwohl es dem Lebensstandardprinzip widerspräche –, wenn dadurch die unteren Einkommen begünstigt würden. Bei jedem System der Einkommensbesteuerung, das – offen oder versteckt, direkt oder indirekt – progressiv ist, tritt jedoch genau der umgekehrte Effekt ein: Je höher nämlich die Steuerabzüge werden, je höher also das Erwerbseinkommen ist, desto niedriger ist selbstverständlich der Anteil des disponiblen Einkommens am Bruttoeinkommen. Wird aber die Sozialleistung nach dem Bruttoeinkommen bemessen, macht sie folglich einen umso höheren Anteil des Nettoeinkommens aus, je höher das Erwerbseinkommen und folglich der Steuersatz war.

Bruttolohnbezogene steuerfreie Sozialleistungen bedeuten also bei progressiver Einkommensbesteuerung, daß die Einkommenssituation der Sozialleistungsempfänger im Vergleich zu ihrer früheren Situation als Erwerbstätige umso günstiger wird, je höher sie in der Einkommenspyramide stehen.

Das hat zur Folge, daß entweder – bei sehr niedriger Proportion von Sozial- zu Erwerbseinkommen – das Ziel der Sicherung des Lebensstandards bei niedrigem Einkommen verfehlt werden muß oder – bei sehr hoher Proportion von Sozial- zu Erwerbseinkommen – eine ungewollte „Übersicherung“ bei hohem Einkommen, ein Überschuß der Sozialeinkommen über die disponiblen Arbeitseinkommen eintritt.

Die Konsequenzen dieses Dilemmas in der deutschen Sozialgesetzgebung sollen im folgenden an einigen Beispielen aufgezeigt und sodann die Möglichkeiten für Gegenstrategien kurz diskutiert werden.

¹⁴⁾ § 22 Nr. 1 Bst. a) EStG.

3.2.2 Rechenbeispiele

Bei den Berechnungen, die den folgenden Zahlenangaben zugrunde liegen, ist – da sie sich in erster Linie auf Altersrenten beziehen – immer von einem Ehepaar ohne Kinder ausgegangen worden, bei dem nur ein Ehepartner erwerbstätig war, also von der Steuerklasse III. Weiter ist angenommen worden, daß die Rente immer 50 % des Durchschnittseinkommens des Versicherten während seines Erwerbslebens beträgt und daß der vor der Pensionierung verdiente Bruttolohn diesem Durchschnittseinkommen gleich ist. Dieses angenommene Rentenniveau entspricht dem, das 1978 in der Rentenversicherung nach einem vollen Erwerbsleben von etwa 43,5 Jahren erreicht wurde¹⁵⁾. Die Annahme eines konstanten Rentensatzes von 50 % erlaubt es, die Auswirkung der Steuerprogression auf das Verhältnis von Rente zu Nettolohn bei alternativen Lohnhöhen zu zeigen. Als alternative Lohnhöhen sind bestimmte Bruchteile der allgemeinen Bemessungsgrundlage angesetzt worden¹⁶⁾.

Diese Berechnung führt zu folgender Übersicht:

Bruttolohn		Nettolohn	Rente			UV-Vollrente	
in v.H. der allg. Bemessg. grundlage	in DM	in DM ¹⁷⁾	in v.H. des Brutto- lohns	in DM	in v.H. des Netto- lohns	in DM	in v.H. des Netto- lohns
50	878	736	50	439	59,6	585	79,5
75	1317	1043	50	659	63,2	878	84,2
100	1756	1326	50	878	66,2	1171	88,3
150	2634	1873	50	1317	70,3	1756	93,8
200	3511	2417	50	1756	72,7	2341	96,9

¹⁵⁾ Das Rentenniveau gemessen am Bruttoarbeitsentgelt ist für 1978 auf 46,0 % nach 40 Versicherungsjahren und auf 51,7 % nach 45 Versicherungsjahren geschätzt worden. Vgl. Sozialbericht '78, hrsg. v. Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1978, S. 327.

¹⁶⁾ Die allgemeine Bemessungsgrundlage für Versicherungsfälle in 1979 beträgt 21 068 DM/Jahr = 1 755,67 DM/Monat. Vgl. Rentenanpassungsbericht 1979, BTDr. 8/2709, S. 31.

¹⁷⁾ Die Berechnung ist durchgeführt

a) mit einer durchschnittlichen Belastung mit Sozialversicherungsbeiträgen von 16,2 % (vgl. Sozialbericht '78, S. 318) ohne Berücksichtigung von Versicherungspflicht- und Beitragsbemessungsgrenzen

b) nach der Monatslohnsteuertabelle 1979

c) mit einem Kirchensteuerabzug in Höhe von 9 % der Lohnsteuer
Das Ergebnis ist auf volle DM aufgerundet.

Die Übersicht zeigt, daß die relative Einkommensposition dieses Rentnerhepaares sich kontinuierlich verbessert, je höher sein Einkommen vor der Pensionierung war, und daß der Abstand zwischen der höchsten und der niedrigsten der hier dargestellten Einkommensgruppen sehr erheblich ist, nämlich, bezogen auf den jeweiligen Nettolohn, 13,1 % oder, bezogen auf den Nettoversorgungsgrad in der untersten der dargestellten Einkommensgruppen, sogar 22 %.

Wenn die Renten, gemessen am Bruttolohn, höher werden als die hier angenommenen 50 %, kommt die Nettoversorgung sehr schnell in die Nähe einer Vollversorgung. Bei Renten aus der Unfallversicherung, die sich nicht nur auf 50 %, sondern – bei Vollinvalidität – generell auf $66\frac{2}{3}$ % des letzten Arbeitsverdienstes belaufen, ergibt sich – wie in der vorstehenden Übersicht ebenfalls dargestellt – bei einem Bruttoarbeitslohn von 50 % der allgemeinen Bemessungsgrundlage 1979 bereits eine Nettoversorgung von 79,5 %, bei einem Bruttoarbeitslohn von 200 % der allgemeinen Bemessungsgrundlage sogar eine Nettoversorgung von 96,9 %. Zu dieser Unfallrente kommt in der Regel noch eine Erwerbsunfähigkeitsrente aus der Rentenversicherung hinzu, so daß die Gesamtversorgung eines durch Unfall erwerbsunfähig Gewordenen normalerweise über seinem Nettolohn liegt¹⁸⁾.

Bei den Zusatzversicherungen für nichtbeamtete Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst, die brutto den 75%igen Beamtenpensionen angeglichen, aber praktisch steuerfrei sind, ergeben sich – wie nach den vorgeführten Zahlen zu erwarten – Nettorelationen der Rente zum Lohn, die in allen Vergütungsgruppen etwas über 100 % liegen¹⁹⁾.

4 Strategien zur Reduktion der Abweichungen vom Lebensstandardprinzip

4.1 Nettolohn als Bemessungsgrundlage für Sozialleistungen

4.4.1 Wirkungen der Steuerfreiheit nettolohnbezogener Sozialleistungen

Bei Sozialleistungen, die noch höhere Prozentsätze des Bruttolohns ausmachen, hat man daher Begrenzungen aufgrund des Nettolohns eingeführt. So gilt für die Höhe des Krankengeldes, daß es stets 80 % des Bruttolohnes beträgt, aber nicht höher sein darf als der Nettolohn. Da aber bereits die durchschnittliche

¹⁸⁾ Das gilt trotz der Ruhensvorschriften des § 1278 Abs. 1 RVO und des § 55 Abs. 1 AVG, weil der Nettolohn schon infolge des Abzuges der Sozialversicherungsbeiträge unter 85 % des Bruttolohns liegt.

¹⁹⁾ Die Nettoversorgung betrug 1975 zwischen 100,37 % und 104,95 % (Gutachten der „Treuarbeit“, BTDr. 7/5569, S. 154). – Vgl. auch Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenanpassungsbericht 1979, BTDr. 8/2709, Tz. 9c), S. 107.

Belastung der Arbeitnehmereinkommen mit Sozialversicherungsbeiträgen bei 16,2 % liegt²⁰, bedeutet das, daß fast alle Krankengelder den Nettolohn zu 100 % ersetzen. Nur bei Einkommen, die mit weniger als 3,8 % Lohnsteuer belastet sind (das sind z.Zt. in der am geringsten belasteten Lohnsteuerklasse III Monatseinkommen bis zu ca. 1 280,- DM), könnten sie ganz geringfügig (um maximal 4,5 %) unter dem Nettolohn liegen.

Trotz dieser Begrenzung auf den Nettolohn erhöht der Krankengeldbezug das insgesamt verfügbare Einkommen. Denn da das Krankengeld steuerfreies Einkommen ist, mindert es die Steuerbelastung des vorher und nachher bezogenen Arbeitseinkommens. Wer im Laufe eines Jahres Krankengeld erhalten hat, bekommt spätestens im Lohnsteuerjahresausgleich eine Steuererstattung, so daß ein höheres Netto-Jahreseinkommen zur Verfügung steht, als wenn das ganze Jahr über Arbeitslohn bezogen worden wäre. Wiederum ist dabei für denjenigen der Steuervorteil am größten, der in der höchsten Progressionsstufe ist, für den Junggesellen höher als für den Familienvater, für den gut Verdienenden höher als für den schlecht Verdienenden. Ein Junggeselle, der das höchste 1979 noch krankenversicherungspflichtige Monatseinkommen von 3 000,- DM²¹ verdient, 1/4 Jahr krank ist und daher nach 6 Wochen Lohnfortzahlung 7 Wochen lang Krankengeld bezieht, spart dadurch 1 885,- DM Lohnsteuer im Jahr²²). Das sind auf die 7 Wochen Krankengeldbezug gerechnet, noch einmal 62 % des entgangenen Nettolohns, obwohl dieser bereits zu 100 % durch das Krankengeld ersetzt worden war. Ein alleinverdienender Familienvater mit 2 Kindern, der im gleichen Jahr 1979 das durchschnittliche Arbeitsentgelt aller Versicherten von 2 325,- DM im Monat²³), also 22,5 % weniger als der Junggeselle, verdient und der ebenfalls 1/4 Jahr krank ist, spart dagegen nur 686,- DM Lohnsteuer im Jahr²⁴). Das sind – wenn auch wesentlich weniger als bei dem besser verdienenden Junggesellen – immerhin noch 25 % des entgangenen Nettolohns, der ihm, wie dem Junggesellen, bereits zu 100 % durch das Krankengeld ersetzt worden war.

Dieser Steuerspareffekt tritt bei allen kurzfristigen Sozialleistungen auf, d.h. immer dann, wenn im Verlauf eines Kalenderjahres (das ja für die Besteuerung maßgebend ist) zeitweise steuerpflichtige Arbeitseinkommen und zeitweise steuerfreie Sozialeinkommen bezogen wurden. Selbst wenn sich die verfügbaren

²⁰) Sozialbericht '78, S. 318.

²¹) 75 % der Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherungen, die 1979 4 000 DM/Monat beträgt. Vgl. Rentenanpassungsbericht 1979, S. 31.

²²) Da der in 7 Wochen entgangene Bruttolohn 4 846 DM beträgt, verringert sich der steuerpflichtige Jahreslohn von 36 000 DM auf 31 154 DM. Daraus ergibt sich nach der Lohnsteuertabelle 1979 in Steuerklasse I ohne Berücksichtigung von Kirchensteuer die angegebene Lohnsteuerersparnis. Der Nettolohn hätte in 7 Wochen nach Abzug der Lohnsteuer und der Sozialversicherungsbeiträge in Höhe von 16,2 % (vgl. Sozialbericht '78, S. 318) 3 032 DM betragen. In dieser Höhe wird Krankengeld gezahlt. Krankengeld und Lohnsteuerersparnis betragen also zusammen 4 917 DM, das sind 162 % des entgangenen Nettolohns.

²³) Vgl. Rentenanpassungsbericht 1979, S. 31.

²⁴) Berechnung wie in Anm. ²²) nach Steuerklasse III mit 2 Kindern.

Gesamteinkünfte dadurch an sich überhaupt nicht verringert haben, ergibt sich bei progressiver Einkommensbesteuerung im Jahresausgleich oder bei der Veranlagung eine Steuerentlastung, weil der zu versteuernde Jahreslohn geringer und damit die Progressionsstufe niedriger ist.

Schon deshalb ist die erste denkbare und auch angewendete Gegenstrategie gegen die beschriebenen Wirkungen der Bruttolohnbezogenheit von Sozialleistungen, nämlich ihre Bemessung nach dem Nettolohn, ein ungeeignetes Mittel. Sie vermag diese Wirkungen nicht aufzuheben, weil wiederum wegen der Steuerprogression die Nettoeinkommensposition des Sozialleistungsempfängers unbestimmt bleibt und sich per Saldo als umso günstiger darstellt, je stärker seine Erwerbseinkünfte der Progression unterworfen, je höher sie also ceteris paribus sind. Insofern führt bei kurzfristigen Sozialleistungen die Nettolohnbezogenheit – für manchen sicher überraschend – prinzipiell zum gleichen, sozialpolitisch unbefriedigenden Ergebnis wie die Bruttolohnbezogenheit.

4.1.2 Beeinflußbarkeit des Nettolohns als Bemessungsgrundlage

Die Leistungsbemessung nach Nettoeinkünften hat noch eine weitere Schwäche, die bei den beiden nach dem Nettolohn festgesetzten Leistungsarten, dem Arbeitslosengeld und dem Mutterschaftsgeld, deutlich wird, grundsätzlich aber auch das auf den Nettolohn begrenzte Krankengeld betrifft. Der Nettolohn ergibt sich ja durch Abzug der Sozialversicherungspflichtbeiträge, der Lohnsteuer und der Kirchensteuer vom Bruttolohn. Die Versicherungsbeiträge liegen, da sie als konstanter Prozentsatz vom Bruttolohn erhoben werden, eindeutig fest. Die Steuerabzüge sind jedoch, zumindest bei Ehegatten, die die freie Wahl zwischen den Steuerklassen III und V oder IV haben, in erheblichem Maße manipulierbar. Daher läßt sich, einfach durch eine Änderung der Steuerklasse, der Nettolohn als Berechnungsbasis für die Sozialleistung zugunsten des Sozialleistungsempfängers wesentlich beeinflussen – was im Hinblick auf das am 1.7.1979 in Kraft getretene Gesetz über die Verlängerung des Mutterschaftsurlaubs eine der großen Ersatzkassen kürzlich sogar ausdrücklich empfohlen hat. Da Mutterschaft kein überraschend eintretendes Risiko, sondern ein vorhersehbares Ereignis ist, lassen sich derartige „Vorkehrungen“ in aller Ruhe treffen. Aber auch Arbeitslosigkeit muß kein völlig unvorhersehbares Risiko sein. Ob es in einem Betrieb kriselt, ob Auftragsmangel herrscht, ob von zwei erwerbstätigen Ehegatten dem einen oder dem anderen eher eine Kündigung droht, läßt sich oft mehr oder weniger gut abschätzen, ganz abgesehen davon, daß ja auch freiwillige Arbeitslosigkeit infolge von eigener Kündigung nicht zum Verlust des Anspruchs auf Arbeitslosengeld, sondern lediglich zu einer vierwöchigen Sperrfrist führt²⁵⁾.

Weiß man oder rechnet man damit, daß einer der Ehegatten eine größere Chance hat als der andere, eine nettolohnbezogene Sozialleistung zu beziehen, ist es

²⁵⁾ § 119 Abs. 1 AFG

allemal zweckmäßig und ökonomisch rational, die ganzen Splitting- und Freibetragsvorteile der Steuerklasse III auf ihn zu häufen und ihm damit einen wesentlich höheren Nettolohn als Bemessungsgrundlage der in Aussicht stehenden Sozialleistung zu verschaffen²⁶⁾. Der damit verbundene Nachteil, daß der andere Ehegatte in Steuerklasse V sehr viel höhere Steuern zahlen muß, ist ein vorübergehender; denn er wird im Lohnsteuerjahresausgleich oder bei der Einkommensteueranverlagung in vollem Umfang wieder ausgeglichen. Die höhere Sozialleistung aber ist ein bleibender Gewinn²⁷⁾.

4.1.3 Schwierigkeiten der Nettolohnermittlung für die Rentenberechnung

Die Bemessung von Sozialleistungen nach Nettoeinkünften muß schließlich ein drittes Argument gegen sich gelten lassen: Sie ist nicht auf alle Sozialleistungen anwendbar, insbesondere nicht auf die Renten. Denn die Renten werden nicht nach dem letzten Erwerbseinkommen, sondern nach dem durchschnittlichen Lebens-Erwerbseinkommen berechnet. Ganz abgesehen davon, daß es für die Verwaltungen der Versicherungsanstalten außerordentliche Komplikationen und Schwierigkeiten mit sich brächte, über die Jahrzehnte eines Versichertenlebens die Nettoeinkünfte überhaupt zu ermitteln – es wäre nicht einmal eine befriedigende, plausible, begründbare Antwort auf die Frage zu finden, welches Beitrags- und welches Steuerrecht dabei zugrunde gelegt werden sollte.

Die Beiträge sind im Laufe der Jahrzehnte erheblich angestiegen²⁸⁾, so daß ceteris paribus die Nettolöhne umso höher liegen, je früher sie verdient wurden. Sollten deshalb die Beitragszeiten umso mehr aufgewertet werden, je weiter sie zurückliegen, nur weil die Beiträge im Laufe der Zeit kontinuierlich angewachsen sind? Sollte sich die heutige Rentenbemessung etwa am Lohnsteuerrecht der Weimarer Republik, des Dritten Reiches und des Alliierten Kontrollrats orientieren? Oder sollte man das heutige Steuerrecht über 40 oder 50 Jahre hin-

²⁶⁾ Beim höchsten 1979 gegen Arbeitslosigkeit versicherten Entgelt und der höchstmöglichen Bezugsdauer von 1 Jahr beträgt die Differenz des Arbeitslosengeldes nach Steuerklasse III und Steuerklasse V 11.200 DM.

²⁷⁾ Z.B. ergibt sich bei einem kinderlosen Ehepaar, bei dem 1979 der Mann 150 % (= 41 844 DM) und die Frau 50 % (= 13 948 DM) des durchschnittlichen Arbeitsentgelts aller Versicherten (vgl. Rentenanpassungsbericht 1979, S. 31) verdient hat, ohne Berücksichtigung von Kirchensteuerabzügen und -erstattungen folgende Bilanz des verfügbaren Jahreseinkommens:

- a) Ist die Frau 1/4 Jahr arbeitslos und hatte sie die Steuerklasse III gewählt, ist das Arbeitslosengeld 468 DM höher als wenn sie Steuerklasse V gewählt gehabt hätte. Das verfügbare Jahreseinkommen des Ehepaares ist um 146 DM = 0,4 % höher als es ohne Arbeitslosigkeit gewesen wäre.
- b) Ist der Mann 1/4 Jahr arbeitslos und hatte er die Steuerklasse III gewählt, ist das Arbeitslosengeld 2348 DM höher, als wenn er Steuerklasse V gewählt gehabt hätte. Das verfügbare Jahreseinkommen des Ehepaares ist um 754 DM = 2 % niedriger als es ohne Arbeitslosigkeit gewesen wäre.

Diese Bilanz ergibt sich, obwohl das Arbeitslosengeld auf 68 % des Nettolohnes festgesetzt ist (§ 111 Abs. 1 AFG).

²⁸⁾ Vgl. Dieter Schewe, Klaus Schenke, Anne Meurer, Karl-Werner Hermsen: Übersicht über die soziale Sicherung, 10. Aufl., Bonn 1977, S. 109.

weg auf die damaligen Einkünfte zurückrechnen? Ein offensichtlich wahnwitziger Gedanke – ganz abgesehen davon, daß auch das zu keinem einseharen Ergebnis führen würde. Denn warum sollte etwa ein altes Ehepaar heute eine sehr viel niedrigere Rente nur deshalb bekommen, weil es spät geheiratet und folglich über lange Perioden des Erwerbslebens hohe Junggesellensteuern bezahlt hat, so daß ein großer Teil seiner Versicherungszeiten mit relativ niedrigen Nettoeinkünften belegt ist? Oder sollte man die Lohnsteuerabzüge von den versicherungspflichtigen Entgelten früherer Jahrzehnte immer auf den Familienstand zum Zeitpunkt des Leistungsbezugs umrechnen, wobei sich wiederum die Frage ergäbe, ob dabei das damalige oder das jeweils gültige Steuerrecht angewendet werden sollte? Sollte man dann auch die Bemessungsgrundlage einer Rente neu festsetzen, wenn ein Ehegatte eines Rentnerhepaares stirbt, indem man vom Nettolohn eines Verheirateten auf den eines Alleinstehenden übergeht? Das wäre sicher eine neue, bisher noch nicht diskutierte Variante in den Methoden zur Neuregelung der sozialen Sicherung der Hinterbliebenen, aber ganz gewiß eine völlig unpraktikable. Und sollte man schließlich alle diese Rechnungen jeweils wiederholen, sobald das Steuerrecht geändert wird?

Die Fragen dürften ausreichen, um zu begründen, daß die Bemessung von Renten nach Nettoeinkünften allenfalls dann in Frage kommen könnte, wenn man eine völlig andere als die heute gültige Rentenformel zugrunde legen wollte, nämlich eine, bei der die persönliche Bemessungsgrundlage nicht aus dem Durchschnitt der Einkünfte während des gesamten Erwerbslebens berechnet wird, sondern sich – ähnlich wie in der Unfallversicherung – aus den kurz vor Eintritt des Versicherungsfalls verdienten Einkünften ergibt. Dazu aber besteht weder ein Anlaß noch eine ernsthafte politische Initiative. Bei Invaliditätsrenten gäbe es sicher gute Gründe dafür, die zuletzt verdienten Löhne als individuelle Bemessungsgrundlage zu nehmen. Bei Altersrenten wird jedoch überwiegend die Beibehaltung des Durchschnittslohns der gesamten Versicherungszeit als individuelle Bemessungsgrundlage befürwortet²⁹⁾, während ausländische Alterssicherungssysteme verschiedentlich von einem Durchschnitt aus den besten Verdienstjahren ausgehen³⁰⁾.

4.2 Nettoanpassung von Renten

Auch die lebhafteste Diskussion, die in den letzten Jahren über einen möglicherweise empfehlenswerten Übergang zur „Nettoanpassung“ der Renten geführt worden ist und immer noch geführt wird, vermag nicht darüber hinwegzu-

²⁹⁾ Vgl. dazu *Zöllner*, a.a.O., S. 251 ff. – *Dieter Schäfer*: Einkommenssicherung bei Invalidität. Berlin 1979, Tz. 212 und 298.

³⁰⁾ Vgl. *J. Hermann*: Die Alterssicherung in Frankreich. In: *Deutsche Rentenversicherung* 1974, S. 42. – *Sören Bölin*: Soziale Sicherheit in Schweden. In: *Internationale Revue für soziale Sicherheit*, Jg. 28 (1975), S. 383. – *Horst Löwe*: Die gesetzliche Rentenversicherung in Italien und ihre Finanzierung. In: *Deutsche Rentenversicherung* 1973, S. 92.

täuschen, daß Nettolöhne für die Rentenbemessung ungeeignet sind. Denn bei der Nettoanpassung geht es nur um die Steigerungsraten schon bewilligter Renten und nur um eine Durchschnittsbetrachtung. Es geht darum, ob die Renten im Maße der durchschnittlichen Bruttolohn- oder der durchschnittlichen Nettolohnhöhung steigen sollen, wenn beide wegen Veränderungen der durchschnittlichen Steuer- und/oder Beitragsbelastung auseinanderdriften.

Zwar wird der Übergang zur Nettoanpassung gerade mit dem Argument gefordert, daß sich die Relation zwischen den verfügbaren Einkommen der Aktiven und den de facto steuerfreien Renten in den vergangenen Jahren wesentlich zugunsten der letzteren verschoben hat. „Die grundsätzliche Begründung der Nettoanpassung“ liegt also darin, „daß sich . . . die für die Lebenshaltung von Arbeitnehmern und Rentnern maßgeblichen Größen – Nettolohn und Rente – parallel zueinander entwickeln sollen, um so eine bestimmte Relation des Lebenshaltungsniveaus von Rentnern und Versicherten zueinander aufrechtzuerhalten und sie nicht ständig zugunsten der Rentner (angesichts steigender Abgabenbelastung der Bruttolöhne und faktischer Steuerfreiheit von Renten) zu verschieben“³¹⁾. Die Nettoanpassung der Renten scheint also, hört man diese Begründungen, gerade den Zweck zu haben, der Realisierung des Lebensstandardprinzips näher zu kommen. Aber sie würde überhaupt nichts an der unterschiedlichen Ausgangsposition ändern, die schon bei der Rentenbewilligung in Abhängigkeit von der Einkommenshöhe und der entsprechenden Progressionsstufe entsteht. Ob der in der Übersicht in Abschnitt 3.2.2 angenommene Rentensatz von 50 % durch Bezug auf ein durchschnittliches Bruttolohnniveau oder auf ein durchschnittliches Nettolohnniveau zustande kommt, ob durch Bezug auf ein anderes Niveau vielleicht ein Rentensatz von 45 % oder 55 % herauskäme, würde die aufgezeigten Differenzen im Verhältnis der individuellen Renten zu den individuellen Nettolöhnen überhaupt nicht tangieren.

Denn durch die Nettoanpassung würde „das Verhältnis der Rentenzahlbeträge zueinander nicht verändert (Anpassung mit einem einheitlichen Satz). Gleichfalls bleibt es . . . bei einer isolierten Betrachtung von Renten und Löhnen, obwohl gerade dies mit den Intentionen der Nettoanpassung wie auch mit einer Ermittlung von Netto-Rentenniveaus schwerlich vereinbar ist, da dabei doch auf Lebenshaltungssituationen abgestellt wird“³²⁾.

In diesem Sinne hat auch der Sozialbeirat in seinem letzten Gutachten darauf hingewiesen, es wäre „bei einer sich an Durchschnittswerten orientierenden Nettoanpassung . . . verteilungspolitisch problematisch, daß damit hohe Renten, zumal wenn sie mit anderen Einkommen kumulieren, nicht stärker belastet würden als niedrige und nicht durch andere Einkünfte ergänzte Rentenleistungen“³³⁾.

³¹⁾ *Winfried Schmähl*: Gegen eine isolierte Betrachtung der Finanzierungsprobleme. In: *Wirtschaftsdienst* 1978, S. 85. (Im folgenden zitiert: *Schmähl* 1978).

³²⁾ *Winfried Schmähl*: Zur verteilungspolitischen Beurteilung von Rentenanpassungsverfahren. In: *Wirtschaftsdienst* 1976, S. 620.

³³⁾ Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenanpassungsbericht 1979, S. 107.

4.3 Besteuerung von Sozialleistungen

4.3.1 Grundsätzliche Überlegungen

Die unterschiedlichen Relationen zwischen den während des Erwerbslebens verfügbaren individuellen Einkünften und den individuellen Altersrenten, die sich bei unterschiedlichen Einkommensniveaus ergeben, sind aber gerade das Problem, wenn einkommensproportionale Sozialleistungen mit dem Lebensstandardprinzip begründet werden. Wenn es – wie in der Bundesrepublik Deutschland – das erklärte Ziel der sozialen Sicherungspolitik ist, den während des Erwerbslebens erreichten Lebensstandard durch ausreichend hohe und weitgehend einkommensproportionale Sozialleistungen auch für die Lebensphasen ökonomischer Inaktivität zu gewährleisten, dann sind diese unterschiedlichen Grade der Nettoversorgung ein Indikator sozialpolitischen Mißerfolges, dann sind sie sozialpolitisch ein Ärgernis. Wenn weder die Leistungsbemessung nach Nettolöhnen noch andere Hilfsmittel wie die Nettoanpassung von Renten geeignete Instrumente sind, dieses Ärgernis zu beseitigen, wäre zu überlegen, ob man nicht das Steuersystem zu Hilfe nehmen könnte, um aus dem Dilemma herauszukommen. Dieser Ansatz liegt schon deshalb nahe, weil es ja die progressive Besteuerung – bzw. ihre Anwendung nur auf das Erwerbseinkommen – ist, die dieses Dilemma verursacht. Durch das Steuersystem entstehen progressive Differenzen zwischen der Meßgröße für die Höhe der Sozialleistungen, dem Bruttoeinkommen, und der Meßgröße für den Erfolg der Sozialleistungen, dem Nettoeinkommen. Wenn das gleiche Steuersystem benutzt würde, um zwischen der Berechnung von Sozialeinkommen und der Zuteilung von verfügbarem Sozialeinkommen zu differenzieren, ließe sich vielleicht eine Parallelität zwischen Erwerbs- und Sozialeinkünften leichter herstellen.

Wenn in dieser Weise die Frage aufgeworfen wird, ob es richtig und zweckmäßig wäre, Sozialleistungen der Steuerpflicht zu unterwerfen, geschieht das nicht aus finanztheoretischen Überlegungen, die sich etwa mit dem steuerrechtlichen Einkommensbegriff oder mit dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung befassen. Steuertheoretisch ließe sich die Behandlung von Sozialleistungen als steuerpflichtiges Einkommen auf jeden Fall dann rechtfertigen, wenn alle Beiträge, ohne Obergrenze für die Abzugsfähigkeit, steuerfrei gelassen würden, so daß Sozialleistungen auch nicht mehr teilweise als Auszahlung eines Kapitals angesehen werden könnten, das aus bereits versteuerten Einkommensanteilen angesammelt worden wäre.

Die Steuerpflicht von Sozialleistungen hätte einige Vorteile, die unmittelbar einleuchten. Durch die Besteuerung würde eine gewisse Differenzierung der Sozialeinkünfte nach dem Familienstand und nach sonstigen steuerlich berücksichtigungsfähigen Belastungen eintreten. Eine Rente, von der nur eine Person leben muß, wäre höher besteuert, als wenn aus ihr der Lebensunterhalt eines Ehepaares bestritten werden muß. Die Nettorente des Witwers wäre also niedriger als sie vor dem Tod seiner Frau war. Insofern würde die Steuerpflicht von

Renten auch die Neuordnung der sozialen Sicherung der Hinterbliebenen erleichtern. Das Problem des Pflegekostenrisikos könnte zumindest etwas gemildert werden, weil Pflegekosten als außergewöhnliche Belastungen steuerlich absetzbar wären und so zur Steuerfreiheit der meisten Renten führen würden, soweit sie nicht mit erheblichen anderen Alterseinkünften zusammentreffen. Ebenso könnten die unerwünschten Wirkungen der Kumulation von Sozialleistungen abgeschwächt werden, weil Renten, die mit anderen Sozialleistungen oder mit Markteinkommen kumulieren, von der Steuerprogression erfaßt würden.

4.3.2 Einfache Modellüberlegungen

Die Frage wird jedoch hier primär unter dem Aspekt gestellt, ob das sozialpolitische Ziel der Sicherung des Lebensstandards bei Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit oder Ausscheiden aus dem Erwerbsleben besser bei Steuerpflichtigkeit als bei Steuerfreiheit von Sozialleistungen erreicht werden kann. Dazu sollen hier zum Schluß ein paar kurze, einfache Modellüberlegungen vorgetragen werden. Ausgangspunkt dieser Überlegungen ist die Zielfunktion

$$(1) \frac{R_n}{L_n} = 0,8,$$

nach der die Nettosozialleistung R_n 80 % des Nettolohnes L_n betragen soll. Hier wird also die Arbeitshypothese aufgestellt, daß ohne Erwerbstätigkeit 20 % der Aufwendungen eingespart werden können. Diese Hypothese soll hier nicht näher begründet werden; andere Relationen können ebenso gut angenommen werden. Jede als Ziel vorgegebene Relation enthält eine bestimmt sozialpolitische Wertung.

Bezeichnet man den Bemessungsfaktor, also den Prozentsatz des Bruttolohns, auf den sich die Sozialleistung belaufen muß, um die Zielfunktion (1) zu erfüllen, mit x , so wäre bei Steuerfreiheit der Sozialleistung

$$(2a) R_n = x \cdot L_{br},$$

d.h. die Nettosozialleistung gleich der Bruttosozialleistung und diese gleich $x \cdot$ Bruttolohn.

Der Nettolohn ergibt sich aus

$$(3a) L_n = L_{br} - 0,162 L_{br} - t(L_{br} - 0,162 L_{br}),$$

³⁴⁾ Vgl. Sozialbericht '78, S. 318.

also aus dem Bruttolohn L_{br} , wenn man von ihm die Beiträge, die z.Zt. 16,2 % des Bruttolohnes betragen³⁴⁾, und die Steuern abzieht, die mit dem Satz t von dem um die – als gänzlich steuerfrei angenommenen – Beiträge verminderten Lohn erhoben werden. Die Ausrechnung von (3a) ergibt, daß

$$(3b) \quad L_n = 0,838 L_{br}(1-t)$$

ist. Setzt man nun (2a) und (3b) in (1) ein, erhält man

$$(1a) \quad \frac{x \cdot L_{br}}{0,838 L_{br}(1-t)} = 0,8$$

und für den gesuchten Bemessungsfaktor x

$$(4a) \quad x = 0,6704 (1-t)$$

Daraus läßt sich ablesen, daß dieser Faktor umso größer sein muß, je kleiner der Steuersatz ist. Rechnet man (4a) mit verschiedenen Steuersätzen durch, ergibt sich, daß das angenommene Ziel einer 80 %igen Nettoversorgung durch Sozialleistungen

bei einem Steuersatz von ____ % auf das Erwerbseinkommen	durch eine steuerfreie Sozialleistung von ____% des Bruttolohns
0	67,04
5,5	63,35
11	59,67
22	52,29
33	44,92
44	37,54
55	30,17

gewährleistet wäre. Die Steuersätze in diesem Rechenbeispiel sind so gewählt, daß sie den Satz der Proportionalzone des geltenden Tarifs und den Spitzensatz enthalten; die Zwischenwerte sind Bruchteile oder Vielfache dieser Sätze.

Diese Übersicht zeigt, daß der Bemessungsfaktor x einer bruttolohnbezogenen Sozialleistung außerordentlich stark von der Höhe des Steuersatzes abhängt, wenn die Sozialleistung steuerfrei und ein bestimmtes Versorgungsziel vorgegeben ist. Dieser Bemessungsfaktor ist aber der einzige Aktionsparameter der Sozialpolitik. Die Steuerpolitik ist ihr vorgegeben, und sie kann, da sie ja auch Umverteilungsziele hat, nicht daran interessiert sein und nicht darauf hinarbeiten, die Steuerprogression aufzuheben.

Wird die Sozialleistung ebenfalls der Steuerpflicht unterworfen, so ist bei einem Steuersatz r

$$(2b) \quad R_n = x \cdot L_{br} - r \cdot x \cdot L_{br}$$

also die Nettosozialleistung gleich der Bruttosozialleistung abzüglich der auf diese entfallenden Einkommensteuer.

Der Nettolohn ergibt sich wie in der vorigen Rechnung aus (3b).

Setzt man nun (2b) und (3b) in (1) ein, erhält man

$$(1b) \quad \frac{x \cdot L_{br} (1-r)}{0,838 L_{br} (1-t)} = 0,8$$

und für den gesuchten Bemessungsfaktor x

$$(4b) \quad x = 0,6704 \frac{1-t}{1-r}$$

Wieder gilt, daß dieser Faktor umso größer sein muß, je kleiner der Satz t ist, mit dem das Arbeitseinkommen versteuert werden mußte. Es kommt jedoch die Bedingung hinzu, daß er umso kleiner wird, je kleiner der Satz r ist, mit dem das Renteneinkommen versteuert wird. Da aber Bruttorente und Bruttolohn in dem konstanten Verhältnis x zueinander stehen, bewegen sich die beiden auf sie anzuwendenden Steuersätze r und t stets in die gleiche Richtung, so daß der Bemessungsfaktor x bei Veränderungen der Einkommenshöhe und der entsprechenden Steuersätze sehr viel weniger variiert als in der ersten Rechnung. Würden die Steuersätze r für Bruttorente und t für Bruttolohn gleich oder veränderten sich in der Weise parallel, daß der Bruch $\frac{1-t}{1-r}$ zur Konstanten würde, wäre auch x eine Konstante. Dann könnte also die Rente als fester Prozentsatz des Bruttolohns, unabhängig von dessen Höhe, berechnet werden, ohne daß dadurch das Ziel, stets einen bestimmten Prozentsatz des Nettolohns durch die Sozialleistung abzudecken, verletzt würde.

Im Rahmen dieses Beitrages kann keine Formel entwickelt werden, wie ein Steuertarif aussehen müßte, der eine möglichst weitgehende Annäherung an diese Lösung ermöglichen würde. Es sei nur noch das Ergebnis einer Kontrollrechnung mitgeteilt, die zeigt, daß mit dem geltenden Steuertarif dieser Lösung sehr nahe zu kommen ist.

Die Beamtenpensionen werden bekanntlich, wie die Renten, vom Bruttolohn berechnet, und zwar (als Höchstpension) mit dem festen Satz von 75 %. Sie unterliegen aber, im Gegensatz zu den Renten (mit Ausnahme eines Freibetrages von maximal 400,- DM³⁵⁾), voll der Besteuerung. Vergleicht man nun die Nettopensionen mit den Nettogehältern, so zeigt sich, daß ihre Relation nur eine sehr geringe Schwankungsbreite aufweist. Sie liegt für alle Besoldungsgruppen der

³⁵⁾ § 19 Abs. 2 EStG

Besoldungsordnung A, von A 1 bis A 16, zwischen 0,81 und 0,84³⁶⁾. Der Nettoversorgungsgrad eines Pensionärs der Besoldungsgruppe A 16 ist also nur um 3,7 % höher als der eines Pensionärs der Besoldungsgruppe A 1, während die Nettoversorgung durch steuerfreie Renten bei unterschiedlicher Höhe der individuellen Bemessungsgrundlagen sehr viel stärker differiert – (im Beispiel der Übersicht in Abschnitt 3.2.2 um 22 %, also fast um das 6-fache).

Eine weitere Reduktion dieser Unterschiede dürfte bei bruttolohnbezogenen Sozialleistungen kaum möglich sein, weil sich der Einfluß der Steuerprogression nicht völlig ausschalten läßt – es sei denn, man würde alle Sozialleistungen generell auf die volle Höhe des steuerpflichtigen Erwerbseinkommens, also des Bruttoeinkommens abzüglich der Sozialversicherungsbeiträge, anheben.

Solche Beispielsrechnungen sind gewiß nicht sehr präzise. Aus ihnen können keine vergleichenden Rückschlüsse auf das Versorgungsniveau von Beamten und anderen Arbeitnehmern im Alter gezogen werden, obwohl sie auch dafür als Tendenzaussage zutreffend sind. Sie sollen lediglich einen Demonstrationseffekt haben, um auf das Problem aufmerksam zu machen. Eine vollständige Lösung des Problems kann selbstverständlich nur in einer sehr viel umfangreicheren Untersuchung angeboten werden.

4.3.3 Resümee

Das diskutierte Problem hat das dargestellte Gewicht allerdings nur in einem sozialen Sicherungssystem, das einkommensproportionale Leistungen vorsieht, um den Sozialleistungsempfängern eine möglichst weitgehende Aufrechterhaltung ihres Lebensstandards zu ermöglichen. Es tritt überdies nur dann auf, wenn die Abgabenbelastung der Erwerbseinkommen nicht durchgehend propor-

³⁶⁾ Den Berechnungen liegen – analog zu denen für die Übersicht in Abschnitt 3.2.2. – folgende Annahmen zugrunde:

- a) Es handelt sich um ein kinderloses Ehepaar, das nach Steuerklasse III besteuert wird.
- b) Der Pensionär selbst ist über 65 Jahre alt, erhält also den Altersfreibetrag von 720 DM gem. § 32 Abs. 2 EStG, der andere Ehegatte noch nicht.
- c) Die Kirchensteuer beträgt 9 % der Lohnsteuer.
- d) Zur Absicherung der nicht durch Beihilfeansprüche gedeckten Krankheitskosten werden Krankenversicherungsbeiträge in Höhe des halben durchschnittlichen Beitrags zur gesetzlichen Krankenversicherung (= Arbeitnehmeranteil) gezahlt, d.h. 5,7 % vom Bruttoeinkommen (vgl. Sozialbericht '78, S. 318).

Die Berechnung ist durchgeführt nach dem Bundesbesoldungs- und -versorgungserhöhungsgesetz 1979 und der Monatslohnsteuertabelle 1979. – Ähnliche Ergebnisse hatte die „Treuarbeit“ in einem „Vergleich des beamtenrechtlichen Versorgungssystems mit den Versorgungssystemen für Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst und in der privaten Wirtschaft“ für 1975 ermittelt. Danach betrug das Nettoverhältnis von Pension zu Gehalt in den Besoldungsgruppen A 2 bis A 16 zwischen 81,19 % und 84,62 % (Vgl. BTDr. 7/5569, S. 153).

tional ist – was allerdings in modernen Industriestaaten, die ein ausgebautes soziales Sicherungssystem haben, regelmäßig der Fall ist³⁷⁾.

In Systemen, die Leistungen nur aufgrund von Bedürftigkeitsprüfungen nach fürsorgerischen Grundsätzen gewähren, ist für die Besteuerung dieser Leistungen grundsätzlich kein Raum. Wenn immer nur der anderweitig nicht gedeckte Bedarf, der für eine menschenwürdige Lebensführung als notwendig erachtet wird, Maßstab für soziale Einkommenstransfers ist, stehen für Steuerzahlungen keine Mittel zur Verfügung. Die Besteuerung von Fürsorgeleistungen könnte also nur dann in Frage kommen, wenn man die Zahlung direkter Steuern als ein Grundbedürfnis aller Staatsbürger ansehen könnte, ohne dessen Befriedigung eine Existenz in menschenwürdigen Bedingungen bedroht wäre. Das wäre dann der Fall, wenn etwa bestimmte staatsbürgerliche Rechte mit der Steuerzahlung als solcher oder sogar mit der Höhe der Steuerzahlung verbunden wären, Rechte, deren Vorenthaltung die Menschenwürde verletzen würde. Das preußische Dreiklassenwahlrecht bietet ein Beispiel für solche Verhältnisse, zumal zur gleichen Zeit der Bezug von Armenunterstützung mit dem völligen Verlust des Wahlrechts verbunden war (so daß es genau genommen ein Vierklassenwahlrecht gab). Wenn jedoch, was sich heute allgemein durchgesetzt hat, die staatsbürgerlichen und die allgemeinen Menschenrechte grundsätzlich unabhängig von den wirtschaftlichen Verhältnissen des einzelnen sind, kann die direkte Steuerzahlung nicht als unabweisbares Bedürfnis jedes Bürgers gelten. Dann wäre der Transfer öffentlicher Mittel an Bedürftige zu dem Zweck, sie zur Zahlung von Steuern zu befähigen, eine Absurdität³⁸⁾.

In Sicherungssystemen, die einheitliche Leistungen für alle gewähren, gilt nach dem ersten Anschein das Gleiche wie in Fürsorgesystemen. Denn auch die „flat-rate“-Systeme orientieren sich, wie eingangs dargelegt, an einem (konventionellen) Existenzminimum, in das ganz sicher Mittel zur Steuerzahlung nicht eingerechnet werden. Insofern scheinen Einheitsleistungen weder die Fähigkeit zur Zahlung von Steuern zu vermitteln noch aus irgendwelchen sozialpolitischen

³⁷⁾ In einer Studie von *Yossi Tamir* und *Leah Achdout* vom Bureau of Research and Planning des National Insurance Institute of Israel für die International Social Security Association wird daher zwischen „income supplementation benefits which are granted subject to a means test“ und „earnings-replacement benefits which are not subject to such a test“ unterschieden. (Vgl. The Relationship between Social Security and Taxation: The Main Issues. In: Social Security and Taxation, Studies and Research No. 13 der International Social Security Association, Genf 1979, S. 17).

³⁸⁾ Vgl. dazu *Tamir* und *Achdout*, a.a.O., S. 17 f. („In Israel, the rule adopted by the welfare authorities is that total resources available to the individual (that is earnings plus transfers) should not be higher than the tax threshold. Hence, an individual whose income is equal to the threshold receives no benefits. Consequently, the issue of taxing welfare benefits does not arise.“) und S. 18 („The main arguments against taxing transfer payments to low income individuals are:
– where selective benefits are given in accordance with a means test, no arguments such as universality and administrative efficiency can be applied which might justify the payment of benefits and their taxation simultaneously;
– the level of income supplementary benefits is determined by what is considered to be a minimum necessary income; hence, the taxation of these benefits has to be accompanied by an increase in their level such that the net minimum income would remain unchanged.“).

Gründen, etwa dem der Verteilungsgerechtigkeit, die Steuerpflichtigkeit von Sozialleistungen zu erfordern. Bei solcher Argumentation würde jedoch übersehen, daß die Einheitsleistung ja allen Staatsbürgern ohne Rücksicht auf ihre Bedürftigkeit zusteht, also auch den gut Situierten, die auf eine solche Minimumsicherung für alle leichten Herzens verzichten könnten. Aus diesem Umstand bezieht daher auch die Kritik an solchen Systemen ihre gewichtigsten Argumente, die in dem Schlagwort „Gießkannenprinzip“ zusammengefaßt zu werden pflegen. Diese Argumente würden viel von ihrer Stichhaltigkeit und Überzeugungskraft verlieren, wenn auch Einheitsleistungen grundsätzlich zum steuerpflichtigen Einkommen gerechnet würden. Dann würde ihr Zweck, einen Minimumstandard zu garantieren, für alle diejenigen erfüllt, die nur über die Einheitsleistung oder über ein nur um ein Geringes darüberliegendes Einkommen verfügen, weil solche nicht mehr als einen Minimalbedarf deckenden Einkünfte selbstverständlich unter der Freigrenze liegen müßten, jenseits derer die Einkommensbesteuerung erst einsetzt³⁹⁾. Die Wohlhabenden würden dagegen zwar formal die gleiche, für alle einheitliche Sozialleistung erhalten, einen erheblichen Teil davon jedoch sofort wieder zurückzahlen müssen, weil die „Grundrente“ mit ihren anderen Einkünften zusammengerechnet und der progressiven Einkommensbesteuerung unterworfen würde. Obwohl also formal jeder den gleichen Anspruch hätte, würde der Reiche nur wenig davon behalten, während dem Armen immerhin wenigstens die Mittel für den notwendigen Unterhalt garantiert wären. Insofern scheint ein System, das allen von bestimmten sozialen Risiken betroffenen Bürgern die gleiche existenzsichernde Leistung zuerkennt, gerade nach einer Steuerpflichtigkeit dieser Leistung verlangen; denn die Besteuerung würde den Vorwurf, daß staatliche Wohltaten ohne Rücksicht auf jegliches Bedarfskriterium – also oft völlig unnötigerweise – verteilt würden, daß dem, der hat, ebenso gegeben werde wie dem, der nichts hat, weitgehend entkräften. Sie würde erlauben, die Vorteile der äußerst einfachen Verwaltung dieser Systeme wahrzunehmen, ohne gegen alle denkbaren Prinzipien der Verteilungsgerechtigkeit allzu eklatant zu verstoßen. In der Gesamtwirkung wäre ein System einheitlicher, aber steuerpflichtiger Sozialleistungen für alle dem System einer „negative income tax“ nahezu gleich.

³⁹⁾ Das setzt selbstverständlich voraus, daß Steuer- und Sozialgesetzgebung konsistent sind, d.h. daß beide von dem gleichen Minimalbedarf ausgehen. Die „flat rate“ der Sozialleistungen und der steuerfreie Einkommensgrundbetrag müßten also die gleiche Höhe haben. – Vgl. dazu *Leif Haanes-Olsen: Taxation and Pensions. In: Social Security and Taxation, Studies and Research No. 13 der International Social Security Association, Genf 1979, S. 68:* „Within the overall income maintenance policy of the individual country, it would appear obvious that there has to be a harmony between the social security system and the income tax framework. Where the intent of social security is to provide a subsistence minimum, it could be expected that the beneficiaries who depend primarily on this amount would be exempted from a reduction of their already basic income by income tax. Conversely, where a high replacement rate is intended, and where it is likely that the beneficiary would have other income in addition, it might be expected that a sizeable portion of the total income would be taxable.“

Bei Systemen, die eine Grundsicherung mit zusätzlichen einkommensproportionalen Leistungen vorsehen, gelten grundsätzlich alle Überlegungen, die in diesem Beitrag für die ausschließlich einkommensbezogenen Systeme vorgetragen worden sind, in gleicher Weise. Denn die beiden Systeme unterscheiden sich ja nur darin, daß die Grundsicherung eines Minimumstandards der Lebenshaltung im einen Fall für jeden Staatsbürger ohne Bedürftigkeitsprüfung, im anderen Fall nur aufgrund einer Bedürftigkeitsprüfung gewährleistet wird. Bei allen Leistungen, die diesen Minimumstandard übersteigen, sind sie jedoch prinzipiell identisch und haben insofern ohne Besteuerung der Sozialleistungen den gleichen Effekt für die Einkommensrelationen. Für beide Systeme kann daher auch das gleiche Resümee gezogen werden.

Spricht ein Sozialpolitiker über Steuern, erwartet man von ihm, daß er mehr Geld für sozialpolitische Zwecke fordert. Alles andere ist fast schon wider die Standesehre. Wenn hier die Frage diskutiert worden ist, ob es unter bestimmten Zielsetzungen und Bedingungen richtig, zweckmäßig und sinnvoll wäre, Sozial-einkommen ebenso der Steuerpflicht zu unterwerfen wie die Erwerbseinkommen, aus denen sie abgeleitet werden, so kann das nicht gleichbedeutend mit dem Angebot sein, das allgemeine Staatsbudget aus dem Sozialbudget aufzufüllen. Würde man ernsthaft an die Realisierung von Plänen herangehen, Sozialleistungen, insbesondere Renten, als steuerpflichtiges Einkommen zu behandeln, müßten vielmehr zuvor selbstverständlich zwei Bedingungen erfüllt werden:

- (1) Die Sozialleistungen, insbesondere die Renten, müßten vor der Besteuerung um eben den Betrag erhöht werden, der durch ihre Besteuerung aufkommt; das gilt allerdings nur in der Summe, nicht für jede einzelne Rente.
- (2) Der aus der Besteuerung von Sozialleistungen aufkommende Betrag müßte den Versicherungsanstalten in voller Höhe als erhöhter Bundeszuschuß wieder zur Verfügung gestellt werden. Das ist sicher ein schwieriges finanzverfassungsrechtliches Problem⁴⁰⁾; aber unlösbar ist es gewiß nicht.

Unter diesen beiden Voraussetzungen würde vieles für die Steuerpflicht von Sozialleistungen sprechen⁴¹⁾. Insbesondere wäre das Lebensstandardprinzip wesentlich besser zu realisieren. Wenn das Ziel, den durch Erwerbstätigkeit erreichten Lebensstandard auch für die Lebensphasen erzwungener Unterbrechung der Erwerbstätigkeit und beendeter Erwerbstätigkeit sicherzustellen, hohe sozialpolitische Priorität genießt, müßte man konsequenterweise für die Besteuerung von Sozialleistungen, insbesondere von Renten, eintreten.

⁴⁰⁾ Vgl. dazu Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenanpassungsbericht 1979, S. 107, Tz. 12.

⁴¹⁾ Vgl. *Schmähl* 1978, S. 85: „Längerfristig erscheint mir auf jeden Fall eine Besteuerung der (hinsichtlich Berechnung und Anpassung) bruttolohnbezogenen Renten einer Nettoanpassung . . . überlegen zu sein.“