

Scharpf, Fritz W.; Scherf, Wolfgang; Härtel, Hans-Hagen

Article — Digitized Version

Die negative Einkommensteuer - ein beschäftigungspolitisches Instrument?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Scharpf, Fritz W.; Scherf, Wolfgang; Härtel, Hans-Hagen (1994) : Die negative Einkommensteuer - ein beschäftigungspolitisches Instrument?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 74, Iss. 3, pp. 111-121

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/137101>

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.

Die negative Einkommensteuer – Ein beschäftigungspolitisches Instrument?

In der gegenwärtigen Diskussion wird in der negativen Einkommensteuer bzw. dem „Bürgergeld“ neben der Vereinfachung der sozialen Sicherungssysteme auch ein wichtiges Instrument zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gesehen. Sind diese Erwartungen gerechtfertigt?

Fritz W. Scharpf

Für eine Subventionierung niedriger Erwerbseinkommen

In der gegenwärtigen politischen und wissenschaftlichen Diskussion über die Einführung einer Negativsteuer oder eines „Bürgergeldes“ geht es mindestens um zwei, offenbar gleichberechtigte Ziele: Auf der einen Seite soll das von der FDP und von den christdemokratischen Arbeitnehmern vorgeschlagene Bürgergeld das unübersichtlich gewordene System der sozialen Sicherungen – die Rede ist von neunzig unterschiedlichen Geldleistungen, die von vierzig Behörden verwaltet werden – radikal vereinfachen und damit auch im administrativen Vollzug verbilligen. Kindergeld, Erziehungsgeld, Wohngeld, Ausbildungsförderung, Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Sozialhilfegesetz und die Arbeitslosenrente sollen durch eine einzige, in das Einkommensteuersystem integrierte und vom Finanzamt ausbezahlte Transferleistung ersetzt werden. Diese soll so bemessen werden, daß sie für Personen ohne eigenes Einkommen das Existenzminimum sichert.

Auf der anderen Seite soll eigenes Einkommen nur teilweise – nach den

meisten Vorschlägen zur Hälfte – auf das Bürgergeld angerechnet werden. Arbeit soll sich auch für die Empfänger von Transferleistungen lohnen. Deshalb wird das Bürgergeld auch als ein wichtiger Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit präsentiert.

Wunderformel oder schöne Illusion?

Wenn beide Ziele gleichzeitig erreicht würden, wäre die „Wunderformel Bürgergeld“¹ in der Tat die Patentlösung für die gegenwärtige Doppelkrise des Sozialstaats und des Arbeitsmarktes. Leider ist sie es nicht, weil das Bürgergeld in der vorgeschlagenen Form entweder nicht finanzierbar wäre, oder so niedrig angesetzt werden müßte, daß das Existenzminimum weit unterschritten würde. Das Dilemma ergibt sich gerade aus der unter systematischen Gesichtspunkten so attraktiv erscheinenden Integration des Transfersystems in das Steuersystem.

¹ Thomas Hanke: Wunderformel Bürgergeld, in: Die Zeit vom 25. 2. 1994.

Nach dem (vom Gesetzgeber immer noch nicht erfüllten) Auftrag des Bundesverfassungsgerichts darf die Besteuerung erst oberhalb des (mit den derzeitigen Sozialhilfesätzen gleichgesetzten) Existenzminimums von etwa 1000 DM pro Monat beginnen. Wenn aber für Personen ohne eigenes Einkommen das Bürgergeld in Höhe des Existenzminimums liegen soll, und wenn weiterhin eigenes Einkommen auf das Bürgergeld nur zum Teil angerechnet werden soll, dann verschiebt sich die Grenze, an der das Bürgergeld aufhört und die Einkommensteuer beginnen kann, nach oben.

Da das Steuerrecht alle Steuerzahler gleich behandeln muß, würde sich – bei einem Bürgergeld von 1000 DM pro Monat und einem Anrechnungssatz von 50% – der steuerfreie Einkommensanteil für alle Steuerzahler von 1000 DM auf 2000 DM pro Monat verdoppeln. Die Folge wären enorme Steuerausfälle, die durch exorbitante Steuererhöhungen für die über 2000 DM pro Monat liegenden Einkommen ausgeglichen werden müßten. Bei den unter-

stellten Eckdaten müßte etwa ein Finanzierungsdefizit von 400 Mrd. DM pro Jahr durch Steuererhöhungen ausgeglichen werden.

Dies wäre politisch nicht konsensfähig, und deshalb wäre, wenn der Vorschlag dennoch verwirklicht würde, entweder mit einer Absenkung des Bürgergeldes weit unter das Existenzminimum oder mit einer drastischen Erhöhung des Anrechnungssatzes für eigenes Einkommen zu rechnen. Im ersten Falle würde der sozialpolitische Zweck verfehlt. Die Folge wäre entweder eine existenzgefährdende Verarmung der Betroffenen oder der Fortbestand der gegenwärtigen Vielzahl von existenzsichernden Sozialleistungen. Im zweiten Falle entfiel statt dessen der Anreiz zur Arbeitsaufnahme, so daß der arbeitsmarktpolitische Zweck des Bürgergeldes verfehlt würde. Kurz, das Bürgergeld könnte sein doppeltes Ziel nur um den Preis einer drastischen Verlagerung der Steuerlast auf die Bezieher höherer Einkommen erreichen, die gerade bei den für dieses Konzept eintretenden Parteien auf absehbare Zeit nicht konsensfähig wäre.

Das Beschäftigungsziel

Wenn, womit man aus theoretischen Gründen ja ohnehin rechnen muß, zwei Ziele nicht mit einem Instrument erreicht werden können, dann muß man sich auf eines von ihnen konzentrieren – und dann sollte aus meiner Sicht in der gegenwärtigen Situation das Beschäftigungsziel den Vorrang haben. Dafür sprechen zwei Gründe. Zum einen nähert sich die Massenarbeitslosigkeit in Deutschland Größenordnungen, wie sie am Ende der Weimarer Republik erreicht wurden. Gewiß ist die monetäre Absicherung der Arbeitslosen heute besser als damals, aber das ändert nichts an der Tatsache, daß die Ausgliederung aus dem Zusammenhang gesellschaftlich produkti-

ver und sozial anerkannter Erwerbsarbeit die soziale Desintegration jener Personen zur Folge hat, die sich nicht auf sozial anerkannte Alternativrollen – Rentner, Hausfrau, Student – zurückziehen können (woraus sich ein weiteres Argument gegen rigide Beschränkungen der Studienzeiten herleiten ließe). Daß soziale Desintegration anfällig macht für die Mobilisierung durch radikale politische Bewegungen, wissen wir zur Genüge. Wir wissen aber nicht, ob und wann diese Anfälligkeit durch demagogisch kompetentere Führer einer radikalen Partei ausgebeutet werden kann.

Zum anderen spricht nichts für die Hoffnung, daß die gegenwärtige Arbeitslosigkeit durch einen neuen Wirtschaftsaufschwung rasch abgebaut werden könnte. Der Beschäftigungszuwachs der achtziger Jahre ist kein Gegenargument, weil die weltwirtschaftliche Situation sich seitdem grundlegend verändert hat. Mit dem Zusammenbruch der kommunistischen Regime in Osteuropa sind Kapitalanlagen in der ganzen

Welt sicherer geworden. Zugleich haben sich die multinationalen Unternehmen zu multi-ethnischen Organisationen weiterentwickelt, die über alle kulturellen Schranken hinweg Standortvorteile nutzen können, wo immer sie geboten werden. Schließlich haben Länder der Dritten Welt die Qualität ihrer technischen Ausbildung so verbessert, daß nicht nur einfache Arbeiten, sondern auch anspruchsvolle Ingenieurleistungen zu einem Bruchteil unserer Kosten angeboten werden können. Das gleiche gilt für Mitteleuropa.

Kurz, die hochentwickelten westlichen Industrieländer treffen zum ersten Mal auf Konkurrenten, die in der Lage sind, qualitativ gleichwertige Industrieprodukte und Dienstleistungen an Standorten mit wesentlich niedrigeren Lohnkosten, Sozialkosten und Umweltschutzkosten zu produzieren. Überdies hat sich auch der Wettbewerb innerhalb der westlichen Länder im Gefolge von Liberalisierung, Privatisierung, Entflechtung, Deregulierung und des Abbaus von Handelshindernissen in den achtziger Jahren wesentlich verschärft.

Die Unternehmen stehen heute also unter einem höheren Wettbewerbsdruck als in der gesamten Nachkriegsperiode. Die Folge sind vermehrte Direktinvestitionen und Produktionsverlagerungen in die Niedrigkosten-Länder und der verschärfte Zwang zur Ausschöpfung aller Rationalisierungs- und Einsparmöglichkeiten im Inland. Unter solchen Bedingungen ist selbst bei einem moderaten Wirtschaftsaufschwung eher mit weiter steigender als mit abnehmender Arbeitslosigkeit in der Industrie zu rechnen. Angesichts der Überschuldung der öffentlichen Haushalte und des zunehmenden Steuerwiderstandes sind überdies auch im öffentlichen Sektor Personaleinsparungen wahrscheinlich. Wenn trotzdem zusätzliche Ar-

Die Autoren
unseres
Zeitgesprächs:

Prof. Dr. Fritz W. Scharpf, 59, ist Direktor des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung in Köln.

Privatdozent Dr. Wolfgang Scherf, 38, ist derzeit Vertreter des Lehrstuhls für Wirtschaftspolitik an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.

Dr. Hans-Hagen Härtel, 53, leitet die Abteilung Beobachtung und Nutzbarmachung neuer Forschungsmethoden am HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg.

beitsplätze in großer Zahl nötig sind, um die Massenarbeitslosigkeit zu vermindern, dann kommen dafür also allenfalls die dem internationalen Wettbewerb und der technischen Rationalisierung wenig oder gar nicht ausgesetzten Bereiche des privaten Sektors in Frage – vor allem also das Handwerk und die haus- halts- und personenbezogenen Dienstleistungen.

Diese Bereiche bleiben arbeitsintensiv, weil hier die Produktivität kaum durch den Einsatz von Maschinen und Computern gesteigert werden kann. Aber eben daraus erwächst ein Dilemma: Wenn die Beschäftigten an der allgemeinen (von den Produktivitätszuwachsen in der Industrie gerechtfertigten) Lohnentwicklung teilhaben, so verteuern sich ihre Leistungen im Vergleich zur durchschnittlichen Preisentwicklung so sehr, daß die Absatzmöglichkeiten im privaten Sektor auf einen schmalen Bereich der Luxus-Nachfrage (nach Maßkleidung etwa) beschränkt werden. Eine Ausweitung der privaten Nachfrage wäre hier also nur dann möglich, wenn die Arbeitskosten weit unter den Durchschnitt absinken würden. Eben dies ist in den Vereinigten Staaten geschehen und erklärt dort sowohl das „amerikanische Beschäftigungswunder“ im Dienstleistungssektor als auch die um sich greifende Verarmung der „working poor“, deren Arbeitseinkommen unter dem Existenzminimum bleiben.

Auswege

Bei uns hat sich ein (legaler) Niedriglohn-Arbeitsmarkt nach amerikanischem Muster nicht herausbilden können, weil hier das Existenzminimum nach wie vor durch sozialstaatliche Leistungen für Arbeitslose gesichert wird und weil überdies nach den geltenden Regeln ein eigenes Einkommen (fast) in vollständiger Höhe auf das jeweilige Sozialein-

kommen angerechnet wird. Arbeitsaufnahme lohnt sich für die von Arbeitslosigkeit Betroffenen also nur dann, wenn der Nettolohn deutlich oberhalb der Sozialhilfe-Grenze liegt. Wenn freilich auf dem Arbeitsmarkt höher entlohnte Arbeitsplätze nicht in ausreichender Zahl angeboten werden, dann wird unser Sozialstaat zu Arbeitslosigkeits-Falle, während in den Vereinigten Staaten unter den gleichen Bedingungen der Niedriglohn-Sektor expandiert.

Eben diese Falle würde beseitigt, wenn unser gegenwärtiges System der Sozialleistungen durch ein „Bürgergeld“ ersetzt werden könnte, das einen starken finanziellen Anreiz zur Aufnahme von gering entlohnter Beschäftigung (oder von Teilzeitarbeit) mit der Sicherung des Existenzminimums bei Vollzeit-Arbeitslosigkeit verbinden würde. Auch wenn das Bürgergeld in der vorgeschlagenen Form nicht finanzierbar erscheint, könnten doch die für den Beschäftigungseffekt maßgeblichen Elemente aus dem Gesamtkonzept herausgelöst und separat verwirklicht werden. Darauf zielt der von mir in die Diskussion eingebrachte Vorschlag von Einkommenshilfen für niedrige Erwerbseinkommen².

Zuschüsse zum Einkommen

Vom Bürgergeld unterscheidet sich der Vorschlag darin, daß er alle Elemente eines „arbeitslosen Grundeinkommens“ vermeidet und sich ausschließlich auf Beschäftigte bezieht. Er läßt deshalb das gegenwärtige System der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit unberührt, und zu seiner Verwirklichung müßte auch das Steuersystem nicht völlig

umgebaut werden (was nichts an der Wünschbarkeit von Reformen in beiden Systemen ändert). Im Kern geht es ausschließlich um die Möglichkeit, bei hoher Arbeitslosigkeit zusätzliche legale Beschäftigungsmöglichkeiten auf Niedriglohn-Arbeitsplätzen zu nutzen, ohne daß die Einkommen der dort Arbeitenden unter das Existenzminimum absinken. Erreicht würde dieses Ziel, wenn der Staat in einem zu definierenden Niedriglohn-Bereich zusätzlich zu den vom Arbeitgeber bezahlten Arbeitseinkommen noch einen mit steigendem Lohn abnehmenden Einkommenszuschuß leistet. Zur Verdeutlichung dient das folgende Zahlenbeispiel.

Angenommen, der Zuschuß werde (um eine besondere Begünstigung von Teilzeitarbeit zu vermeiden) nicht auf den Monats- oder Jahreslohn, sondern auf den Stundenlohn bezogen. Dann müßte, um die Ernsthaftigkeit der Beschäftigungsverhältnisse zu sichern, ein vom Arbeitgeber zu bezahlender Mindestlohn definiert werden, unterhalb dessen eine Bezuschussung nicht in Frage kommt. Ebenso müßte ein oberer Stundenlohn festgelegt werden, bei dem der Zuschuß aufhört. Nötig ist schließlich noch die Festlegung des maximalen Zuschusses und der Degression mit der dieser bei steigendem Stundenlohn abnimmt. Wenn etwa der Förderbereich auf Stundenlöhne zwischen 5 und 15 DM beschränkt würde, und wenn der maximale Zuschuß auf 5 DM pro Stunde und die Degression auf 50% festgesetzt würden, käme es zu folgenden Ergebnissen:

Zahlenbeispiel

Stundenlohn (DM)	5	7	9	11	13	15	17
Zuschuß (DM)	5	4	3	2	1	0	0
Gesamteinkommen (DM)	10	11	12	13	14	15	17

² Fritz W. Scharpf: Nicht Arbeitslosigkeit, sondern Beschäftigung fördern, in: Heinz-Werner Meyer (Hrsg.): Sozialgerecht teilen – ökologisch-sozial die Industriegesellschaft gestalten. Beiträge zur Reformdiskussion im Deutschen Gewerkschaftsbund und in seinen Gewerkschaften, Band 2, Köln, Bund-Verlag (im Erscheinen).

Entscheidend sind nicht die im Beispiel gewählten Parameter des Vorschlags, die selbstverständlich

von der Politik festgesetzt werden müssen, sondern das Prinzip des degressiven Einkommenszuschusses, bei dem der Arbeitnehmer immer das Interesse an höheren (vom Arbeitgeber zu bezahlenden) Stundenlöhnen behält. Die von vielen Seiten befürchteten kollusiven Lohnsenkungen zu Lasten des Steuerzahlers fänden also jedenfalls nicht die bereitwillige Zustimmung von Beschäftigten, die derzeit höher entlohnt werden. Um die Systemkonformität des Vorschlages zu sichern, sollte der Einkommenszuschuß in derselben Weise wie die regulären Lohnbestandteile steuer- und sozialversicherungspflichtig sein. Dies würde allerdings die Attraktivität für die Arbeitgeber vermindern, sofern man nicht – wie im Weißbuch der Europäischen Kommission vorgeschlagen – die Arbeitgeberbeiträge bei niedrig entlohnenden Beschäftigungsverhältnissen generell durch Energie- oder Umweltsteuern ersetzen will.

Administrativ ließe sich der Vorschlag im regulären Verkehr zwischen dem Finanzamt und den Lohnbüros der Unternehmen realisieren. Diese würden dem Arbeitnehmer das erhöhte Nettoeinkommen auszahlen und die auf den Ge-

samtbetrag entfallenden Steuern und Sozialabgaben abführen, und sie könnten dafür den Gesamtbetrag der anfallenden Zuschüsse von der eigenen Steuerschuld abziehen oder als Erstattung zurückfordern. Im übrigen gäbe es keine weiteren bürokratischen Schwierigkeiten, da nach dem Vorschlag die Förderung allein an die Höhe des Stundenlohnes anknüpfen würde, ohne jede Einschränkung nach Aufgabenbereichen, Regionen, Alter, Geschlecht, Ausbildung oder Bedürftigkeit der Arbeitnehmer, Dauer der Arbeitslosigkeit oder Art des Arbeitgebers. Aus demselben Grund dürfte der Zuschuß auch nicht befristet oder auf Neu-Einstellungen beschränkt werden, sondern müßte auch bestehenden Niedriglohn-Arbeitsverhältnissen zugute kommen. Nur bei einer generellen, transparenten und dauerhaften Regelung kann man erwarten, daß neue Arbeitsplätze in großer Zahl geschaffen werden.

Beschäftigungseffekte

Eine Schätzung des wahrscheinlichen Beschäftigungseffekts ist nicht möglich. Ebensowenig lassen sich die Bereiche genau angeben, in denen neue Arbeitsplätze entstehen

würden – auch wenn die amerikanische Erfahrung dafür gewisse Anhaltspunkte geben kann. Diese Prognose-Ungewißheit ist ein Nachteil in der politischen Diskussion, aber sie entspricht der Logik des Vorschlages, die auch für die Ausweitung des Niedriglohn-Sektors auf den Markt als Entdeckungsprozeß setzt. Immerhin lassen sich aber in Modellrechnungen die Größenordnungen der zu erwartenden fiskalischen Belastung abschätzen. Diese ergeben sich ausschließlich aus der notwendigen Förderung der derzeit schon bestehenden gering entlohnenden Beschäftigungsverhältnisse, deren Gesamtzahl im Prinzip bekannt ist.

Nach den letzten verfügbaren Zahlen von 1991 und bei den hier als Beispiel gewählten Förderbedingungen beliefe sich die aus diesen „Mitnahme-Effekten“ resultierende Netto-Mehrbelastung des Gesamt-Fiskus auf knapp 7 Mrd. DM pro Jahr. Jeder zusätzliche Arbeitsplatz würde dagegen den Gesamt-Fiskus entlasten – durch Minderausgaben für Arbeitslose und durch Mehreinnahmen bei Steuern und Sozialbeiträgen. Je größer also der Beschäftigungseffekt ausfällt, desto niedriger wird die fiskalische Gesamtbelastung.

Wolfgang Scherf

Die negative Einkommensteuer: Ein problematisches Konzept der Steuer- und Sozialpolitik

Die negative Einkommensteuer ist ein Konzept zur umfassenden Harmonisierung der Einkommensbesteuerung mit dem System der staatlichen Transferzahlungen. Mit negativen Vorzeichen versehene Steuern stellen selbst Transferzahlungen dar, die sich von anderen Transfers in einigen Punkten unter-

scheiden: (1) Sie werden ohne Prüfung der Bedürftigkeit der Empfänger gewährt, (2) unterliegen keiner Zweckbindung und (3) lassen sich steuertechnisch nahtlos mit dem System der positiven Einkommensbesteuerung verknüpfen.

Das Konzept fasziniert aufgrund seiner formalen Eleganz, ist aber

schon deshalb mit Problemen behaftet, weil mit dem Transfersystem mehrdimensionale Ziele verfolgt werden¹. Insbesondere Transfers, die darauf gerichtet sind, die Bereitstellung meritorischer Güter zu be-

¹ Vgl. O. Gandenberger: Einkommensabhängige staatliche Transfers, Baden-Baden 1989, S. 126.

günstigen (Ausbildungsförderung, Wohngeld), lassen sich nicht ohne weiteres durch eine Negativsteuer ersetzen. Diese kommt also nur in Betracht als Instrument einer primär am verfügbaren Einkommen orientierten Steuer- und Sozialpolitik.

Die negative Einkommensteuer basiert auf zwei unterschiedlichen Zielen bzw. Zielkomplexen²:

□ Sie soll zum einen die mit der (progressiven) Einkommensteuer verbundene Umverteilung konsequent auf niedrige Einkommen unterhalb des steuerfreien Existenzminimums ausdehnen.

□ Zum anderen soll die negative Einkommensteuer generell die Existenz der Staatsbürger sichern – unabhängig von sozialen Tatbeständen und daran anknüpfenden Transferzahlungen. In dieser Zielsetzung stimmt sie weitgehend mit der in der Bundesrepublik Deutschland bestehenden Sozialhilfe überein.

Man kann also nach primär sozial- und primär steuerpolitisch motivierten Begründungen der Negativsteuer differenzieren. Daraus ergeben sich in Abhängigkeit von der jeweils dominierenden Zielsetzung unterschiedliche Folgerungen für die Einsatzmöglichkeiten und die Ausgestaltung einer negativen Einkommensteuer.

Die steuerpolitische Minimallösung

Die Minimallösung wäre eine negative Einkommensteuer vom „poverty-gap-type“, wie sie beispielsweise von Milton Friedman vorgeschlagen wurde³. Dabei beschränkt man sich auf die Forderung nach einer Fortsetzung des Tarifs der Einkommensteuer in den negati-

ven Bereich unterhalb des Grundfreibetrags. Die Besonderheit liegt darin, „daß zur Progression und zum Steuerverzicht via Freibetrag eine gezielte Transferzahlung tritt, die nach Art und Umfang steuerlich fest verzahnt ist“⁴.

Unter steuersystematischen Aspekten muß insbesondere darüber entschieden werden, wie die Progression im negativen Bereich verlaufen soll. Beispielsweise könnte man den Steuersatz der unteren Proportionalzone auf die Differenz zwischen Grundfreibetrag und Einkommen anwenden, sofern das Einkommen den Grundfreibetrag unterschreitet⁵. Liegt kein Einkommen vor, so würde demnach eine Transferzahlung in Höhe von 19% des Grundfreibetrags erfolgen. Dies wären derzeit etwa 2000/4000 DM im Jahr für Ledige/Verheiratete⁶.

Zur Begründung einer solchen ersten Variante der negativen Einkommensteuer werden im wesentlichen folgende Argumente angeführt:

□ Einkommensbezieher, die nur eine DM unter dem steuerfreien Existenzminimum liegen, haben nicht die gleiche Leistungsfähigkeit wie diejenigen, die überhaupt kein Erwerbseinkommen erzielen. Infolgedessen erscheint aus steuersystematischen Gründen eine differenzierte Behandlung angebracht, auch wenn dies Transferzahlungen durch die Finanzverwaltung erfordert.

□ Geringe Einkommen – auch Transfereinkommen – sind keineswegs steuerfrei, denn die damit finanzierten Konsumausgaben unterliegen der indirekten Besteuerung. Der negativen Einkommensteuer wird daher die Aufgabe zugeordnet, für einen Ausgleich der mit den indirekten Steuern verbundenen Regressionswirkungen zu sorgen.

Man kann durchaus der Auffassung sein, daß sich die skizzierte Minimallösung nahtlos in das System der Einkommensbesteuerung einfügen würde. Allerdings handelt es sich um eine Reform, die mit einer starken Belastung der öffentlichen Haushalte einhergehen kann. Wenn dem Grundfreibetrag nur die Markteinkommen gegenübergestellt werden, erhält die ohne Bedürftigkeitsprüfung ausgezahlte Negativsteuer den Charakter einer zusätzlichen Sozialleistung. Nicht oder nur begrenzt erwerbstätige Bezieher steuerfreier Einnahmen (Altersrenten, Arbeitslosengeld, Krankengeld, Stipendien) würden davon in besonderem Maße profitieren.

Wenn man solche Wirkungen vermeiden will, müssen alle relevanten Bestandteile des verfügbaren Einkommens der Wirtschaftssubjekte bei der Ermittlung des Steuertransfers angerechnet werden. Der von vielen angestrebte nahtlose Übergang zur positiven Einkommensteuer wäre dann aber nur zu erreichen, wenn diese ebenfalls entsprechend korrigiert würde. Für bestimmte Personengruppen, beispielsweise für Studenten, die von privaten Unterhaltszahlungen oder staatlichen Leistungen leben, bietet sich darüber hinaus von vornherein ein Ausschluß von der negativen Einkommensteuer an.

Zur sozialen Sicherung bedürftiger Bevölkerungskreise trägt eine negative Einkommensteuer in der bislang diskutierten Form allerdings

² Vgl. W. Albers: Transferzahlungen an Haushalte, in: Handbuch der Finanzwissenschaft (HdF), Bd. 1, Tübingen 1977, S. 937 ff.

³ Vgl. M. Friedman: Kapitalismus und Freiheit, Stuttgart 1971, S. 244 ff.

⁴ B. Molitor: Negative Einkommensteuer als sozialpolitisches Instrument, Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Göttingen 1973, S. 39.

⁵ Der negative Steuersatz kann betragsmäßig durchaus vom Eingangssatz der Einkommensteuer (nach oben) abweichen. Auch Staffeltarife und spezielle Freibeträge wären technisch mit der negativen Einkommensteuer zu vereinbaren.

⁶ Diese Werte ergeben sich, wenn man nicht den durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. 9. 1992 überholten Grundfreibetrag von 5616 DM zugrundelegt, sondern 10530 DM, eine Summe, die der Gesetzgeber 1993 im Rahmen einer Übergangsregelung steuerfrei läßt.

nur wenig bei. Das Existenzminimum wird nicht gewährleistet, denn es kommt nur zu einer Teilentlastung im unteren Einkommensbereich. Im Bedarfsfall muß also der Steuertransfer durch die Sozialhilfe aufgestockt werden, die folglich auch nur zum Teil durch die Negativsteuer ersetzt werden kann. Obwohl die Sozialhilfeleistungen schon heute aus öffentlichen Mitteln stammen, würde sich auch hier eine Mehrbelastung des Staates ergeben: Zum einen werden solche Bürger neu erfaßt, die bislang nicht zu der geforderten Bedürftigkeitsprüfung bereit waren; zum anderen entfallen die Unterstützungsbeiträge von Verwandten, soweit sie bislang zur Finanzierung der Sozialhilfe herangezogen werden können.

Als Zwischenergebnis kann man daher festhalten, daß eine negative Einkommensteuer vom „poverty-gap-type“ steuersystematisch kaum zu beanstanden ist. Ob sie fiskalisch vertretbar wäre, steht auf einem anderen Blatt; jedenfalls sollte der Finanzminister darauf achten, gegebenenfalls entsprechende Vorkehrungen zu treffen. Als sozialpolitische Großtat läßt sich die skizzierte Lösung allerdings nicht anpreisen. Wer mit der Negativsteuer vor allem sozialpolitische Ziele verfolgen will, muß andere Formen in Betracht ziehen.

Die Existenzsicherung

Die Sicherung des Existenzminimums steht im Vordergrund der weitergehenden Vorschläge zur negativen Einkommensteuer. Sie lassen sich danach unterscheiden, ob die Negativsteuer bestehende Transferzahlungen ergänzen oder das System der sozialen Sicherung (in wichtigen Teilen) ersetzen soll. Im ersten Fall hätte die Steuer subsidiären Charakter und würde vor allem eine Auffangfunktion bei zu niedrigen Transfers übernehmen; im zwei-

ten wäre die negative Einkommensteuer Grundlage der sozialen Sicherung aller Bürger in Form einer Staatsbürgerrente.

Geht man davon aus, daß die sozialpolitische Komponente auf die Hilfe bei Armut konzentriert werden soll, so müssen alle kleinen Einkommen bis zum Existenzminimum durch Transferzahlungen entsprechend aufgefüllt werden. Der volle Ausgleich der Einkommensdifferenz durch den Staat läuft darauf hinaus, daß für die Unterstützungsempfänger ein konfiskatorischer Negativsteuersatz von 100% gilt. Dies ist auch bei der heutigen Sozialhilfe der Fall. „Gerade die sozial Schwächsten ... werden hierdurch in eine Lage versetzt, in der es sich für sie finanziell nicht lohnt, (offizielles) Leistungseinkommen zu erzielen oder ein bisher erzielt (offizielles) Leistungseinkommen zu steigern, z.B. bei einer Teilzeitarbeit durch Ausdehnung der Stundenzahl; ein Sachverhalt dieser Art wird auch als Poverty Trap, die Armutsfalle, bezeichnet.“⁷

Unter dem Aspekt der Leistungsanreize schneidet dieses Negativsteuermodell gegenüber der Sozialhilfe also keineswegs besser ab. Der entscheidende Unterschied besteht im Wegfall der Bedürftigkeitsprüfung. Dies wird von vielen, die eine Diskriminierung und Stigmatisierung der Sozialhilfeempfänger in der Öffentlichkeit befürchten, durchaus als Vorteil angesehen⁸. Gegen die Aufgabe des Grundsatzes der Individualisierung der Sozialhilfe lassen sich jedoch gravierende Einwände erheben⁹:

⁷ O. Gandenberger, a.a.O., S. 130.

⁸ Vgl. I. Metzke: Negative Einkommensteuer, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Bd. 9, Tübingen, Göttingen 1982, S. 794; W. A. S. Koch: Konzepte und Probleme negativer Einkommensteuern, in: WISU 3/1981, S. 145 ff.

⁹ Vgl. Transfer-Enquête-Kommission: Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1981, S. 166 ff.

□ Das Subsidiaritätsprinzip verlangt, daß Sozialhilfe prinzipiell immer letztrangig, also nach Ausschöpfung aller anderen individuellen und kollektiven Möglichkeiten der Existenzsicherung eingreift. Zwar ist die Gesellschaft verpflichtet, dem einzelnen beizustehen, wenn dies notwendig ist. Jeder einzelne muß aber dem hilfeauslösenden Tatbestand auch durch eigenes Handeln begegnen, soweit dies in seinen Kräften steht; er darf auf Selbsthilfe nicht verzichten.

□ Materielle Armut hat vielfältige Ursachen. Ein Mindestsicherungssystem in Form der negativen Einkommensteuer reduziert die mit Transferzahlungen verbundenen spezifischen Zielvorstellungen jedoch auf die einseitig am Mindesteinkommen orientierte verteilungspolitische Dimension.

□ Hinzu kommt, daß nicht jedes persönliche Mißgeschick durch ein Grundsicherungssystem aufgefangen werden kann. Da der Eintritt von Notlagen aber ein individuelles Phänomen ist, wäre ein Zusatzsystem „Sozialhilfe“ als letztes Auffangnetz auch weiterhin erforderlich.

□ Schließlich sprechen politische Überlegungen für die Beibehaltung der Bedürftigkeitsprüfung. Die Akzeptanz sozialer Hilfen dürfte eher steigen, wenn dem Steuerzahler die Notwendigkeit durch kritische Überprüfung einsichtig zu machen ist. Die meisten Bürger finanzieren hingegen ungern Geldgeschenke an Personen, deren Bedürftigkeit zweifelhaft erscheint.

Vor diesem Hintergrund, aber auch im Hinblick auf die angespannte Lage der öffentlichen Haushalte kann eine Ausweitung des Personenkreises, der Transferzahlungen bis zur Armutsgrenze beziehen würde, nicht in Betracht gezogen werden. Hält man jedoch an der Bedürftigkeitsprüfung fest, so verliert

die negative Einkommensteuer den Vorzug eines einheitlichen einkommensabhängigen Steuer- und Transfersystems. Schon aus organisatorischen Gründen sollte man in diesem Fall bei der heutigen Sozialhilferegelung bleiben: „Die Bemessung dieses Transfers ist in unvergleichlich stärkerem Maß auf die persönlichen Verhältnisse des beziehenden Haushalts abgestellt, als das bei der Einkommensteuer in bezug auf den Steuerpflichtigen der Fall ist. Dies erfordert entsprechende rechtliche und organisatorische Verschiedenheiten: das Steuerrecht und die Steuerverwaltung sind auf die Feststellung erzielten Einkommens abgestellt, nicht auf eine individualisierte Prüfung der Bedürftigkeit.“¹⁰

Das Grundrenten-Modell

Der am weitesten gehende Vorschlag ist eine negative Einkommensteuer vom „social-dividend-type“, der von Lady Rhys-Williams stammt¹¹. Jedem Staatsbürger steht danach unabhängig von seiner Bedürftigkeit ein Mindesteinkommen in Form einer „Sozialdividende“ oder eines „Bürgergeldes“¹² zu. Technisch kann man dies durch einen allgemeinen Steuerkredit in entsprechender Höhe erreichen, der mit der Steuerschuld verrechnet wird. Dabei geht es dann nicht mehr „primär um Armenhilfe oder eine gleichmäßigere Einkommensverteilung, wie wohl das Verfahren in beiden Richtungen starke Wirkungen hat. Der springende Punkt ist, daß sich jeder Mann des Staates als eines Wohlfahrtsgaranten bedienen kann.“¹³ Durch die Einführung einer negati-

ven Einkommensteuer als Sozialdividende würden aber auch sämtliche bestehenden Maßnahmen der sozialen Sicherung überflüssig, soweit sie der Grundsicherung dienen. Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung würden auf Zusatzversorgungsfunktionen reduziert und am besten gleich ganz der privaten Initiative überlassen.

Darin liegt eine gewisse Ambivalenz: Einerseits wird die Verantwortung bezüglich der Grundsicherung von den Individuen auf den Staat verlagert, was das Konzept für Verfechter des Wohlfahrtsstaates attraktiv macht; andererseits fällt den Individuen nun eine wesentlich größere Verantwortung hinsichtlich der Zusatzversorgung zu, weshalb Konservative und Liberale das Modell schätzen. Unabhängig von dieser ideologischen Komponente ist aber festzuhalten, daß alle Einwände gegen den Ersatz der Sozialhilfe durch eine negative Einkommensteuer für das Grundrentenmodell in verstärktem Maße gelten. Insbesondere der Anreiz zur Aufnahme einer regulären Beschäftigung dürfte stark beeinträchtigt werden, wenn Anspruch auf ein deutlich über der Sozialhilfe liegendes Mindesteinkommen besteht¹⁴.

Hinzu treten Bedenken im Zusammenhang mit der möglichen Aufgabe der traditionellen sozialen Versicherungssysteme. Die durch den sächsischen Ministerpräsidenten Biedenkopf wieder neu entfachte Diskussion über die Rentenversicherung zeigt, daß im politischen Raum durchaus eine gewisse Bereitschaft

besteht, das tragende Prinzip der beitrags- und einkommensbezogenen Rente in Frage zu stellen. Dabei wird übersehen oder unterschlagen, daß für diejenigen, die durch Beiträge zur Finanzierung der Renten beigetragen haben, Ansprüche an die Rentenversicherung entstanden sind, die aufgrund ihres Eigentumscharakters auch dann nicht einfach entfallen, wenn man zu einer Grundrente übergeht.

Folglich wären die heutigen Beitragszahler nach einer entsprechenden Reform in dreifacher Hinsicht belastet: Sie müßten aus Steuermitteln (1) die Grundrente, die teurer sein wird als die Sozialhilfe, und (2) die aufgelaufenen Rentenansprüche finanzieren. Darüber hinaus hätten sie (3) im Rahmen neuer kapitalgedeckter Rentenversicherungen für sich selbst vorzusorgen. Eine derartige Politik scheitert nicht nur an zunehmenden Abgabenwiderständen, sondern wäre auch wirtschaftspolitisch wenigstens in der herrschenden Rezession völlig unvertretbar. Man kann aus einem lange Zeit praktizierten Umlageverfahren nicht einfach aussteigen, ohne die Beitragszahler oder die Rentner in der Übergangsphase auf kaum zumutbare Weise zu belasten.

Aus diesen Überlegungen folgt insgesamt, daß die negative Einkommensteuer höchstens aus steuersystematischen Gründen eingeführt werden könnte, um die Steuerprogression im Bereich unterhalb des Grundfreibetrags fortzusetzen. Der Entlastungseffekt wäre begrenzt auf die Differenz zwischen Existenzminimum und Einkommen multipliziert mit dem Eingangssteuersatz – sozialpolitisch zu wenig für die Bedürftigen, aber fiskalisch möglicherweise schon zu viel infolge der Einbeziehung nicht bedürftiger Personengruppen. Die weiterreichenden Pläne zeichnen sich zwar durch eine bessere Absicherung der Einkom-

¹⁰ O. Gandenberger, a.a.O., S. 126.

¹¹ Lady J. E. Rhys-Williams: *Taxation and Incentives*, London 1953, S. 121 ff.

¹² W. Engels u. a. (Kronberger Kreis): *Bürgersteuer – Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern und Sozialleistungen*, Bad Homburg 1986.

¹³ B. Molitor, a.a.O., S. 47 f.

¹⁴ Der Kronberger Kreis plädiert beispielsweise dafür, ein sogenanntes Basisgeld zu gewähren und 50% des (verbrauchten) Einkommens darauf anzurechnen. Vgl. W. Engels u. a. (Kronberger Kreis), a.a.O., S. 18. Wenn das Basisgeld nur der Sozialhilfe entsprechen würde (tatsächlich soll es darüber hinausgehen), hätten alle Bürger Anspruch auf ergänzende Grundsicherung, deren Einkommen bis zur doppelten Höhe des Existenzminimums reicht.

menschswachen aus, erkaufen diesen Vorteil aber im buchstäblichen Sinne teuer, weil die Transferzahlungen nicht hinreichend gezielt erfolgen.

Erhöhung der Leistungsanreize

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen bleibt als Ansatzpunkt einer Reform die Erhöhung der Leistungsanreize innerhalb des Sozialhilfesystems¹⁵. In Betracht kommt eine Vorgehensweise, wie sie auch den Befürwortern einer entsprechend modifizierten Negativsteuer vorschwebt: Ein bestimmter Anteil – sagen wir 20% bis 30% – des Arbeitseinkommens wird den Unterstützungsempfängern bei der Festsetzung der Transfers nicht angerechnet und stellt damit Zusatz Einkommen dar. Unter Anreizaspekten

wäre dies sicher von Vorteil, denn die Arbeitsaufnahme würde sich finanziell lohnen¹⁶ – vorausgesetzt entsprechende Arbeitsplätze werden auch angeboten. Vorbehaltlos begrüßen kann man eine solche Regelung allerdings nicht.

Das Hauptproblem ergibt sich daraus, daß ein Sozialhilfeempfänger nun mit seinem Gesamteinkommen aus Transfer und nicht angerechnetem Arbeitseinkommen einen Beschäftigten überflügeln kann, der knapp oberhalb der Sozialhilfegrenze liegt und daher keinen Transferanspruch hat. Soll dieser Nachteil vermieden werden, muß die Sozialhilfegrenze über die Armutsschwelle hinaus steigen, mit der Folge, daß grundsätzlich nicht als bedürftig angesehene Personen Transferzahlun-

gen erhalten und sich deren Leistungsanreize entsprechend reduzieren. Ob eine fiskalisch und administrativ vorteilhafte Beschränkung des Personenkreises auf bislang Sozialhilfeberechtigte mit dem Gleichheitsgrundsatz des Artikel 3 GG zu vereinbaren wäre, erscheint allerdings mehr als fraglich.

Dennoch wäre die Nichtanrechnung von Teilen des Arbeitseinkommens (nicht von sonstigen Einkunftsarten!) insgesamt ein Fortschritt gegenüber der heutigen Lösung. Sollten die Leistungsanreize wirken und zu (offizieller) Mehrbeschäftigung beitragen, so würde sich daraus auf Dauer auch eine gewisse Entlastung der öffentlichen Haushalte ergeben. Der Mehraufwand scheint aber nur dann vertretbar zu sein, wenn der Anrechnungssatz relativ niedrig liegt und das Anreizsystem mit der nach Bedürftigkeit gewährten Sozialhilfe, nicht aber mit einer allgemeinen negativen Einkommensteuer gekoppelt wird.

¹⁵ Vgl. F. W. Scharpf: Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Subventionierung niedriger Erwerbseinkommen, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 7/1993, S. 433 ff.; O. Gandenberger, a.a.O., S. 136 ff.

¹⁶ Man mag darüber streiten, ob 20% bis 30% als Prämie für die Erwerbstätigkeit attraktiv genug sind. Aus Anreizgründen erwünschte höhere Sätze stoßen jedoch schnell an fiskalische Grenzen. Nahezu ausgeschlossen dürfte aber sein, daß die Zuverdienste den Arbeitnehmern zum größten Teil erhalten bleiben; so F. W. Scharpf, a.a.O., S. 442.

Hans-Hagen Härtel

Ein Ausweg aus dem Konflikt zwischen Beschäftigungs- und Verteilungszielen?

Bei der Bewertung von Vorschlägen zur Einführung einer negativen Einkommensteuer oder verwandter Konzepte verdient neben dem Inhalt auch der politische Standort Aufmerksamkeit, zumal wenn die Ideen im politischen Raum geboren oder aufgegriffen werden. In den USA und in Großbritannien wurden Pläne für eine negative Einkommensteuer in den siebziger Jahren nicht von „linken“, sondern von „rechten“ Regierungen vorgelegt¹. In

Deutschland waren es Wolfram Engels und der Kronberger Kreis, die Mitte der achtziger Jahre ein integriertes Steuer- und Transfersystem im Detail zur Diskussion stellten. Dieses System sah eine proportionale „Bürgersteuer“ mit einem staatlich garantierten „Bürgergeld“ zur Sicherung des sozialkulturellen Existenzminimums vor².

In den Parteien haben sich erstmals die CDU-Politiker Gaddum und

Geißler für diese Idee eingesetzt. Die „Grünen“ machten sich dann die am weitesten gehende Variante zu eigen: Der Staat gewährleistet je-

¹ Vgl. den vorzüglichen Beitrag „Negative Einkommensteuer“ von Ingolf Metze im Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Band 9, S. 788-799.

² Vgl. Wolfram Engels, Armin Gutowski u. a. (Kronberger Kreis): Bürgersteuer – Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern und Sozialleistungen, Schriftenreihe des Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung, Band 11, Bad Homburg 1986.

dem Bürger, und zwar unabhängig von seiner Bedürftigkeit, ein „Gehalt“ zur Sicherung der Grundversorgung. Zuletzt hat die negative Einkommensteuer als Gedanke auch in der SPD und in der FDP Fürsprecher gefunden. Wenn ein Konzept in allen politischen Lagern Anklang findet, dann besteht freilich die Gefahr, daß dabei die unterschiedlichen Wertvorstellungen, insbesondere Effizienz- und Verteilungsziele, miteinander vermengt werden. Dies gilt auch, wenn man sich auf das Beschäftigungsziel beschränkt. Schon bei seiner inhaltlichen Bestimmung fließen Werturteile ein.

Annäherung an US-Verhältnisse

Mit einem kritischen Seitenblick auf die „bad jobs“ in den USA wird häufig in Deutschland der Wirtschaftspolitik aufgegeben, es gelte nicht irgendwelche, sondern hochproduktive Arbeitsplätze zu schaffen, damit für möglichst viele Arbeitnehmer die Spitzenstellung bei Löhnen und Freizeit gesichert bleibe. Dieser Versuch kann jedoch nur erfolgreich sein, wenn ein relativ homogenes Angebot von hochqualifizierten und hochmotivierten Arbeitskräften zur Verfügung steht. In dieser Hinsicht wird immer darauf hingewiesen, daß die bessere berufliche Ausbildung in Deutschland ein höheres und vor allem ein breiteres Qualifikationsniveau als in den USA hervorbringt. Soweit dadurch die Qualifikationsunterschiede in Deutschland geringer als in den USA sind, legitimiert der Markt in der Tat die Kombination aus hohem Lohnniveau und geringer Lohndifferenzierung.

Die starke Lohndifferenzierung in den USA spiegelt allerdings nicht nur mögliche, durch das Ausbildungssystem bedingte Qualifikationsdefizite wider, sondern auch die beträchtliche Nachfrage nach Arbeitsplätzen, die aus dem Zustrom an Einwanderern resultiert. Seitdem

Deutschland infolge des Zuzugs von deutschstämmigen Aussiedlern aus Osteuropa und von Ausländern, die hier Asyl oder eine wirtschaftliche Existenz suchen, Einwanderungsland ist, nähert sich auch der Arbeitsmarkt den amerikanischen Verhältnissen an. Diese Zuwanderer sind entweder wenig ausgebildet oder haben eine Ausbildung, die von den Arbeitgebern für hochbezahlte Arbeitsplätze nicht als ausreichend angesehen wird. Sie sind aber häufig hochmotiviert und bereit, jede Arbeit anzunehmen, um ihre Existenz auf eigene Füße zu stellen und für sich und ihre Nachkommen – wie die legendären amerikanischen Tellerwäscher – den sozialen Aufstieg zu schaffen.

Demgegenüber gibt es einen zunehmenden Teil von Deutschen im arbeitsfähigen Alter, die sich der Leistungsgesellschaft verweigern. Sie verzichten auf Karriere oder probieren sogar den temporären oder dauerhaften Ausstieg aus dem normalen Arbeitsleben. Falls sie sich nicht von der Gesellschaft oder von Angehörigen „aushalten lassen“, sondern für sich selbst sorgen wollen, haben sie andere Vorstellungen über ihren Job als diejenigen, die den beruflichen Aufstieg anstreben. Sie sind zum Beispiel stärker an Gelegenheitsarbeiten interessiert.

Je heterogener aber die Erwerbsbevölkerung hinsichtlich der Qualifikation und der Motivation ist, desto heterogener sind auch die Eignungen für und die Ansprüche an den Arbeitsplatz. Die Differenzierung nach Qualifikationen und Motivation erfordert also auch die Differenzierung nach Beschäftigungs- und Verdienstmöglichkeiten. Der Bedarf an Lohndifferenzierung wird noch dadurch verstärkt, daß sich infolge der technischen Entwicklung und der außenwirtschaftlichen Verflechtung Komplementaritätsbeziehungen zwischen qualifizierter und einfacher Ar-

beit abschwächen. Was an einfacher Arbeit in den Fabriken, Labors und Büros der Rationalisierung zum Opfer fällt, muß an anderer Stelle, insbesondere bei Dienstleistungen, neu entstehen. Es ist das Defizit an Arbeitsplätzen für einfache Arbeit, das den Sockel an Arbeitslosen über die Konjunkturzyklen hinweg hat ansteigen lassen.

Es ist ein Fehlurteil, wenn behauptet wird, daß die starke Beschäftigungsexpansion in den USA aus „bad jobs“ besteht, die bescheidenerer Ausweitung bei uns aber aus „good jobs“. In den USA sind in der Vergangenheit neue „good jobs“ vermutlich in ähnlichem Ausmaß wie bei uns entstanden, aber gleichzeitig auch mehr „bad jobs“ als bei uns. Wer die Entwicklung der Arbeitswelt in Deutschland beobachtet, der wird nicht mehr selbstgefällig auf die USA herabblicken, sondern erkennen, daß es inzwischen auch bei uns nicht um ein „entweder oder“, sondern um ein „sowohl als auch“ geht.

Effizienzgesichtspunkte

Die harte und nur mit Werturteilen zu entscheidende Alternative ist die Frage, ob auch Beschäftigung gefördert werden soll, die nur eine Entlohnung in Höhe der Sozialhilfe oder gar darunter ermöglicht und bislang kaum oder nur in der Schattenwirtschaft nachgefragt und angeboten wird, weil das erzielte Entgelt sofort und in voller Höhe abgezogen wird. Nach Maßgabe der volkswirtschaftlichen Effizienz ist die Frage zu bejahen, denn das Volkseinkommen würde so lange zunehmen, wie die Produktivität zusätzlicher Beschäftigung zwar unter der Sozialhilfe, aber größer als Null ist. Unter Wohlfahrtsaspekten ist zusätzliche Beschäftigung so lange volkswirtschaftlich vorteilhaft, wie deren Produktivität größer ist als die Einbuße an Muße.

Diese volkswirtschaftlich vorteilhafte Mehrarbeit wird aber nicht

(oder nur mit Effizienzverlusten in der Schattenwirtschaft) geleistet, wenn die betreffende Person neben der Muße auch Sozialhilfe einbüßt. Der Zweck der negativen Einkommensteuer liegt nun gerade darin, das volkswirtschaftlich Vorteilhaft auch einzelwirtschaftlich vorteilhaft zu machen. Dies geschieht dadurch, daß der Sozialhilfeempfänger den Ertrag aus Mehrarbeit nur zum Teil mit der Sozialhilfe verrechnen muß. Der Staat macht dem Sozialhilfeempfänger gleichsam das Angebot, den Ertrag von Mehrarbeit miteinander zu teilen, statt ihn bis zum Abschmelzen der Sozialhilfe voll einzubehalten. Der Charme dieser Lösung bestünde darin, daß in Deutschland mehr Beschäftigung zu niedrigen Löhnen lohnend wird, ohne daß den Empfängern so niedrige Einkommen zugemutet werden wie in den USA, wo die Sicherung des Existenzminimums sehr viel bescheidener und lückenhafter ist.

Hohe Steuerbelastung

Der Haken der negativen Einkommensteuer besteht aber darin, daß der Staat dieses Angebot jedem Bürger machen muß. Er bietet also jedem Bürger die Zahlung des Existenzminimums (der negativen Einkommensteuer) an, und die Bürger entscheiden dann mit ihrem Arbeitseinsatz darüber, ob sie Nettozahler sind, also an den Staat mehr an positiver Einkommensteuer abführen als sie an negativer Steuer erhalten, oder ob sie Nettoempfänger sind. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts wären für das Existenzminimum nicht weniger als 12000 DM anzusetzen. Erhalten Nichterwachsene unter 18 Jahren die Hälfte des Mindesteinkommens, so würden der deutschen Bevölkerung zunächst einmal rund 900 Mrd. DM gutgeschrieben.

Unter der Annahme, daß das gesamte Volkseinkommen mit einem

proportionalen Steuersatz zur Lohn- und Einkommensteuer herangezogen wird und die Ostdeutschen das gleiche Pro-Kopf-Einkommen wie die Westdeutschen erwirtschaften, müßten bei einem Volkseinkommen in Höhe von 2700 Mrd DM alle Einkommen zunächst einmal mit einem Steuersatz von einem Drittel belastet werden, um die negative Einkommensteuer aufzubringen. Soll auch das für dieses Jahr erwartete Aufkommen an Lohn-, Einkommen- und Kapitalertragsteuer in Höhe von 300 Mrd. DM verwirklicht werden, dann wäre der Steuersatz auf fast 45% festzusetzen. Ohne negative Einkommensteuer würde er bei rund 11% liegen.

Bei dieser Konstellation, in der der Steuersatz für die Kompensation der negativen Einkommensteuer dreimal so hoch ist wie der Steuersatz zur Aufbringung der Staatseinnahmen, wäre der Anreiz für die Nettozahler, das Arbeitsangebot einzu-

Stellenausschreibung

HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

In der Abteilung Wirtschaftssysteme und Wirtschaftsbeziehungen osteuropäischer Länder ist ab sofort, zunächst befristet auf 3 Jahre, die Stelle einer/eines wissenschaftlichen Angestellten Verg.-Gruppe IIa bzw. Ib BAT mit 38,5 Std. pro Woche zu besetzen.

Aktuelle Aufgabenschwerpunkte sind Analysen des Transformationsprozesses in den osteuropäischen Staaten und dessen sozialer Absicherung; insbesondere Mitarbeit an Studien über die baltischen Länder. Es wird in Aussicht gestellt, die Leitung der Forschungsgruppe „Internationale Wirtschaftsbeziehungen Osteuropas“ zu übernehmen und nach BAT Ib vergütet zu werden.

Persönliche Voraussetzung sind ein mit Prädikatsexamen abgeschlossenes Studium der Volkswirtschaftslehre, gute theoretische Kenntnisse in den Bereichen Außenwirtschaft, Integration, Wachstumspolitik und Ordnungspolitik. Für den Fall der Übernahme der Leitung der Forschungsgruppe wird die Promotion verlangt.

Bewerbungen werden erbeten bis zum 31. März 1994 an:

**HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg – Personalreferat –
Neuer Jungfernstieg 21, 20347 Hamburg**

Das HWWA fördert die Gleichstellung von Frauen. Insbesondere im wissenschaftlichen Bereich sowie in Führungspositionen möchte das HWWA den Anteil der Frauen erhöhen. Bewerbungen von Frauen sind daher besonders willkommen.

Schwerbehinderte haben bei gleicher Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung Vorrang.

schränken oder in die Schattenwirtschaft abzuwandern, sicher größer als der Anreiz für die Nettoempfänger zu Mehrarbeit. Man kann allerdings bei einer anderen Konstellation ein günstigeres Ergebnis erzielen. So würde die negative Einkommensteuer niedriger ausfallen, wenn das Mindesteinkommen ermäßigt und auch nur bei Bedürftigkeit gewährt würde. Die positive Einkommensteuer würde gesteigert, wenn der Steuersatz für die Nettoempfänger höher angesetzt würde, so daß die negative Einkommensteuer schneller durch die positive Steuer kompensiert würde. Bei einem Steuersatz von 30% und einer negativen Einkommensteuer von 12000 DM wären Bürger bis zu einem Einkommen von 40000 DM Nettoempfänger, bei einem Steuersatz von 50% nur bis zu einem Einkommen von 24000 DM. Eine weitere Entlastung ergäbe sich, wenn die Empfänger von Rente, Arbeitslosengeld und von privaten Unterhaltsleistungen, denen ja auch die negative Einkommensteuer gutgeschrieben würde, voll besteuert würden, ohne daß die Arbeitnehmer die Sozialbeiträge vom steuerpflichtigen Einkommen absetzen können.

Der Kronberger Kreis glaubte, bei einem wesentlich niedrigeren, aber von Bedürftigkeit unabhängigen Bürgergeld und bei voller Steuerpflicht für öffentliche und private Transfers mit einem Steuersatz von 30% auszukommen. Für Einkommen und Einkommensteile bis zum Doppelten des Bürgergeldes müßte der Steuersatz dann aber 50% betragen. Einschließlich der Sozialbeiträge würde der Abgabensatz für die Nettoempfänger damit erheblich höher als heute sein, zumal nach den Vorstellungen des Kronberger Kreises auch die Arbeitgeberbeiträge dem steuerpflichtigen Einkommen zuzurechnen wären. Auf der Basis der gegenwärtigen Beiträge zur

Sozialversicherung (knapp 40%) betrüge der Grenzabgabensatz sogar 90%. Allzuviel würde sich also gegenüber dem heutigen Stand der Vollarrechnung von Einkommen auf die Sozialhilfe nicht ändern.

„Kleine Lösungen“

Anstatt auf die zeitraubende und in ihrem Ergebnis ungewisse „große Lösung“ durch Reform des Steuersystems zu warten, werden derzeit „kleine Lösungen“ diskutiert, die den Gedanken der negativen Einkommensteuer im gegenwärtigen Steuersystem zu verwirklichen suchen. Am naheliegendsten ist es, unmittelbar bei der Sozialhilfe anzuknüpfen und von der Vollarrechnung abzuziehen. Man müßte dann aber auch den Beziehern von Arbeitseinkommen, die nur wenig über der Sozialhilfe liegen, Transfers auszahlen. Würde zum Beispiel die Sozialhilfe nur um die Hälfte des zusätzlichen Arbeitseinkommens gekürzt, dann hätten auch alle Erwerbstätigen mit einem Arbeitseinkommen bis zum Doppelten des Existenzminimums Anspruch auf Sozialhilfe. Der Kreis, der von den Sozialämtern auf Bedürftigkeit zu überprüfen wäre, würde sich also beträchtlich ausweiten. Fraglich wäre auch, ob man diese Regelung auf Arbeitseinkommen beschränken könnte. Würden auch Kapitaleinkommen, Renten und private Unterstützungen und Unterhaltsleistungen nur teilweise angerechnet, dann wäre man schnell bei der „großen Lösung“ der negativen Einkommensteuer angelangt. Als bedeutsamer Unterschied verbliebe nur die Überprüfung auf Bedürftigkeit.

Als Alternative werden Vorschläge diskutiert, die auf dem Arbeitsmarkt ansetzen und auf eine Senkung der Arbeitskosten durch Subventionen zielen. Eine solche Subvention brächte der Gesellschaft zunächst einmal Kosten infolge von Mitnahmeeffekten. Für Arbeitneh-

mer, die sich schon heute mit einem geringeren als dem „sozialen Ecklohn“ begnügen, wären Subventionen zu bezahlen. Das gleiche gilt für Arbeitnehmer, die ihre Lohnforderungen netto formulieren und sich deswegen ihren Bruttolohn vom Arbeitgeber herunterhandeln ließen. Die Hoffnung ist, daß demgegenüber eine Menge zusätzlicher Beschäftigungsverhältnisse angeboten und nachgefragt werde.

Diese „kleine Lösung“ steht und fällt aber mit zwei Voraussetzungen. Zum einen muß gewährleistet sein, daß die neuen Beschäftigungsverhältnisse nicht großenteils Scheinarbeitsverträge zur Erlangung der Subvention sind. Die Gefahr eines erfolgreichen „rent seeking“ wäre besonders groß, wenn die Subvention der Einfachheit halber vom Arbeitgeber beantragt und an ihn ausgezahlt würde bzw. gegen die sonst zu zahlende Lohnsteuer aufgerechnet werden könnte. Zahlte man die Subvention dagegen an die Beschäftigten aus, wäre die Doppelkontrolle von Arbeitgebern und Arbeitnehmern eher gewährleistet.

In diesem Fall müßten die Arbeitnehmer aber zweitens mit ihrem Arbeitgeber Bruttolöhne vereinbaren dürfen, die niedriger wären als die in den Tarifverträgen vorgesehenen Mindestlöhne. Die Unterschreitung der gegenwärtigen Tarifföhne müßte also von den Tarifvertragsparteien als zulässig erklärt werden, oder sie müßten die Tariflohnskala vertraglich nach unten öffnen. Wer am Streit um die Finanzierung der Pflegeversicherung erkrankt hat, daß diese Republik nicht mehr den Feiertag, wohl aber den Tarifvertrag heiligt, der wird die Chancen für eine „kleine Lösung“ mit großer Skepsis beurteilen. Wer aber den Ausgang der jüngsten Tarifkonflikte als den Beginn einer Neubesinnung wertet, der wird auf die konstruktive Phantasie der Tarifparteien setzen.