

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Ulrike Kress

Die negative Einkommensteuer:
Arbeitsmarktwirkungen und sozialpolitische
Bedeutung

27. Jg./1994

3

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104 zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de: (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de: (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de: Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postcheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Die negative Einkommensteuer: Arbeitsmarktwirkungen und sozialpolitische Bedeutung

Ein Literaturbericht

Ulrike Kress*

Die Auseinandersetzung um die negative Einkommensteuer wird in der Bundesrepublik seit Beginn der 80er Jahre geführt und findet ihren aktuellen Niederschlag in der parteipolitischen Diskussion des Jahres 1994. So hat sich die FDP auf ihrem Parteitag 1994 für ein Bürgergeld ausgesprochen (FDP 1994). Dieses soll nicht nur die Sozialhilfe ersetzen, sondern auch alle anderen staatlich finanzierten Sozialleistungen (Kindergeld, BAFöG, Arbeitslosenhilfe u. a.).

Der nachfolgende Literaturbericht beschreibt zunächst in groben Zügen das Konzept der negativen Einkommensteuer und die damit verbundenen Ziele. Anschließend wird ein Überblick zu den in der Literatur diskutierten Arbeitsmarktwirkungen der negativen Einkommensteuer gegeben. Dabei wird auf theoretische Annahmen und empirische Ergebnisse eingegangen. Zum Abschluß wird die aktuelle Kontroverse in der Bundesrepublik Deutschland kurz dargestellt.

Gliederung

- 1 Negative Einkommensteuer: wie funktioniert sie?
- 2 Was ist beabsichtigt?
- 3 Angebotswirkungen in der ökonomischen Theorie
 - 3.1 Das mikroökonomische Entscheidungsmodell
 - 3.2 Einkommens- und Substitutionseffekte
 - 3.3 Modellkritik
- 4 Empirische Ergebnisse
- 5 Aktuelle politische Diskussion

I Negative Einkommensteuer: wie funktioniert sie?

Das Konzept der negativen Einkommensteuer sieht eine in das Steuersystem integrierte Transferzahlung vor. Das Steuersystem besteht dann aus einem positiven und einem negativen Bereich. Im positiven Bereich werden wie bisher Einkommen versteuert. Über den Grundfreibetrag wird ein gewisses Existenzminimum gesichert. Im negativen Bereich wird für Personen mit niedrigem oder ohne Erwerbseinkommen eine Transferzahlung geleistet, die negative Einkommensteuer.

Der Bereich zwischen dem maximal zu erzielenden Transfereinkommen und dem sog. kritischen Einkommen (auch Transfergrenze oder Steuerschwelle genannt), ab dem Steuern zu zahlen sind, wird dabei fließend gestaltet. Indem im unteren Einkommensbereich nur ein Teil des Erwerbseinkommens auf das transferierte Mindesteinkommen angerechnet wird, soll ein Arbeitsanreiz gegeben werden. Damit wird auch die sog. „Armutsfalle“ vermieden. Diese entsteht, wenn sich Bezieher von Sozialleistungen durch einen geringen Zuverdienst finanziell nicht verbessern können, da dieser gänzlich auf die Unterstützungszahlungen angerechnet wird.

Für die konkrete Ausgestaltung der negativen Einkommensteuer sind neben der Bezugsgröße (Individuen oder Haushalte) drei Faktoren entscheidend: das garantierte Mindesteinkommen, der negative Steuersatz (auch Trans-

ferentzugsrate) und das bereits genannte kritische Einkommen, mit dem die Grenze zwischen positiver Steuerpflicht und Negativanspruch festgelegt wird. Werden zwei Faktoren bestimmt, ergibt sich nach den folgenden modelltheoretischen Annahmen automatisch der dritte (vgl. hierzu z. B. Almsick 1981).

In einem einfachen Modell setzt sich das verfügbare Einkommen (Y_V) einer Person zusammen aus dem Mindesteinkommen (Y_M), das um einen bestimmten Prozentsatz (t) des Erwerbseinkommens (Y_E) vermindert wird und dem Erwerbseinkommen. Somit ergibt sich

$$(1) Y_V = Y_M - t(Y_E) + Y_E$$

Für das kritische Einkommen (Y_K) wiederum gilt

$$(2) Y_K = Y_V = Y_E,$$

da hier das verfügbare Einkommen mit dem Erwerbseinkommen übereinstimmt. Es ist die Grenze, an der kein Transfer gezahlt wird.

Dies ist nach (1) der Fall bei

$$Y_M - t(Y_E) = 0$$

Daraus folgt

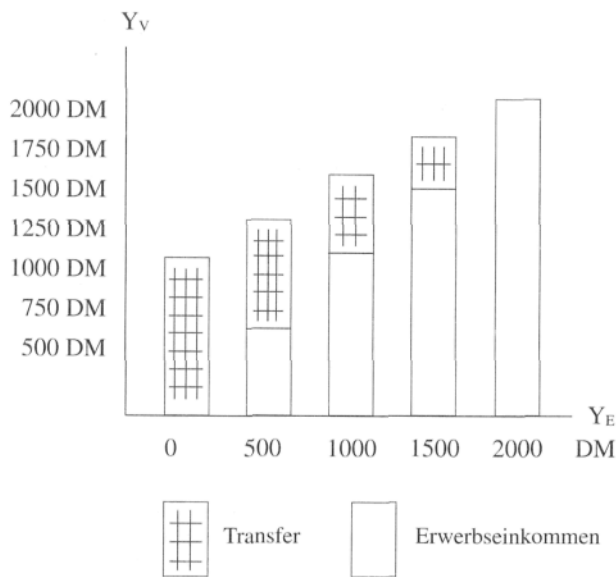
$$(3) Y_K = \frac{Y_M}{t}$$

Das Mindesteinkommen kann mit dem positiven Freibetrag identisch sein, dem Sozialhilfesatz oder einer anders definierten Armutslinie entsprechen oder auch bewußt unter dem Existenzminimum liegen, um den Arbeitsanreiz zu gewährleisten. Der negative Steuersatz muß nicht mit dem positiven übereinstimmen und kann linear, progressiv oder degressiv ausgestaltet werden. In vielen Modellen wird ein negativer Steuersatz von 50% angenommen. Ein höherer Steuersatz könnte zu geringe Anreizwirkungen haben, da dann der Transferentzug zu groß wäre. Ein niedrigerer Steuersatz würde dagegen das kritische Einkommen heraufsetzen und somit den Kreis der Empfangsberechtigten ausweiten.

Die Funktionsweise der negativen Einkommensteuer läßt sich an einem einfachen Modell mit einem Mindesteinkommen von 1000 DM und einem negativen Steuersatz von 50% verdeutlichen.

* Dipl.-Sozialwirtin Ulrike Kress ist Wiss. Mitarbeiterin im IAB. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der Autorin. Eine Dokumentation mit ca. 70 Literaturnachweisen (einschl. Kurzangaben zum Inhalt) und eine Zusammenstellung von Presseberichten aus den Informationsdatenbanken des IAB sind beim Bereich Information und Dokumentation des IAB für eine Schutzgebühr von 25,- DM zu beziehen.

Abbildung 1



Bei einem Erwerbseinkommen von 0 wird das volle Mindesteinkommen von 1000 DM gezahlt.

Bei einem Erwerbseinkommen von 500 DM wird das Mindesteinkommen laut Gleichung (1) um 50% des Erwerbseinkommens reduziert.

$$Y_V = 1000 - 0,5 * 500 + 500 = 1250 \text{ DM}$$

Ein Erwerbseinkommen von 1000 DM führt zu

$$Y_V = 1000 - 0,5 * 1000 + 1000 = 1500 \text{ DM}$$

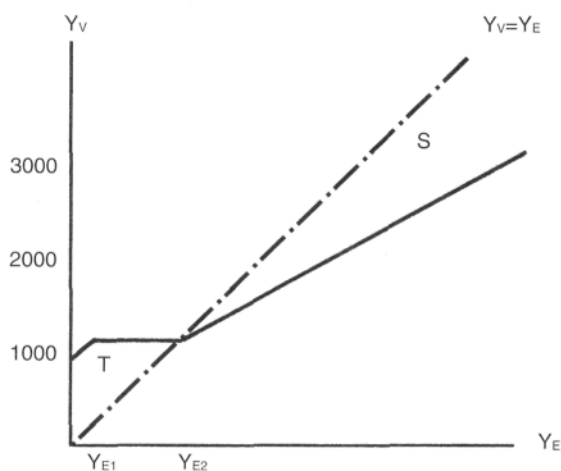
Bei einem Erwerbseinkommen von 2000 DM folgt schließlich

$$Y_V = 1000 - 0,5 * 2000 + 2000 = 2000 \text{ DM.}$$

Hier liegt nach Gleichung (3) auch das kritische Einkommen

$$Y_K = \frac{1000}{0,5} = 2000 \text{ DM.}$$

Abbildung 2



T = Transferbereich
S = Steuerbereich

Abbildung 1 zeigt, wie sich das Transfereinkommen mit zunehmendem Erwerbseinkommen verringert.

Die Bedeutung der Armutsfalle und die Funktionsweise der negativen Einkommensteuer läßt sich nun auch in einem einfachen Diagramm verdeutlichen. In Abbildung 2 wird die derzeitige Sozialhilfesituation dargestellt: Nach einem geringen anrechnungsfreien Erwerbseinkommen Y_{E1} bleibt das verfügbare Einkommen auch bei einer Steigerung des Erwerbs von Y_{E1} auf Y_{E2} konstant. Die negative Einkommensteuer in Abbildung 3 führt hingegen im Bereich zwischen Y_{E0} und Y_{E3} zu einem höheren verfügbaren Einkommen, da sich hier Erwerbs- und Transfereinkommen teilweise ergänzen. Es kommt dabei allerdings auch zu einer Gesamtausweitung des Transferbereichs.

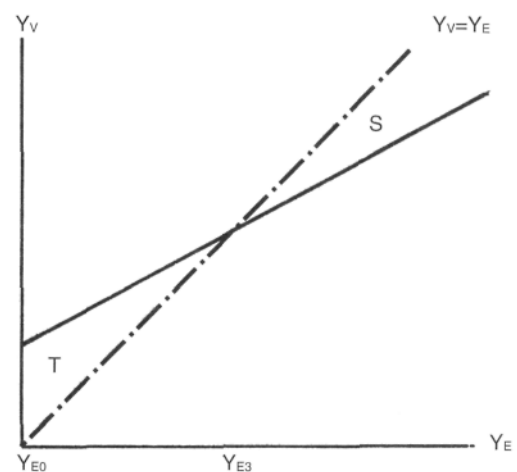
In der Literatur und in der politischen Diskussion werden verschiedene Konzeptionen – auch unter den Begriffen „Negativsteuer“, „Bürgergeld“ oder „Bürgergehalt“ – diskutiert. Sie orientieren sich im wesentlichen an dem oben dargestellten Modell der negativen Einkommensteuer. Unterschiede bestehen jedoch je nach Ausgestaltung der einzelnen Variablen, dem anspruchsberechtigten Personenkreis und nach dem Verhältnis zu den Leistungen der Sozialversicherung.

In der Diskussion ist außerdem die sog. Sozialdividende. Sie funktioniert ähnlich wie die negative Einkommensteuer, allerdings ohne Bedürftigkeitsprüfung. Alle Staatsbürger erhalten die Idee nach unabhängig von der Höhe ihres Einkommens eine Ausschüttung vom gesamtwirtschaftlichen Ertrag. Da hier ein größerer Transferbetrag bewegt wird, muß es zu entsprechend höheren positiven Steuern kommen.

2 Was ist beabsichtigt?

Es kann zwischen sozial-, beschäftigungs-, finanz- und umweltpolitischen Zielen unterschieden werden. Im folgenden werden die verschiedenen Argumente für eine negative Einkommensteuer dargestellt und an einzelnen der in die Diskussion gebrachten Vorschläge verdeutlicht. Dabei ist zu berücksichtigen, daß diese durchaus auch mehrere der hier herausgehobenen Absichten verfolgen, z. B. Steuer- und sozialpolitische oder beschäftigungs- und umweltpolitische.

Abbildung 3



Im Rahmen *sozialpolitischer* Strategien soll die negative Einkommensteuer Armut beseitigen und eine Antwort auf die Krise des Sozialstaats (Gerhardt 1986) bieten. Dieser sei in der jetzigen Form nicht mehr in der Lage, die sozialen Risiken aufzufangen. Das lohnarbeitszentrierte Sozialversicherungssystem weise durch die langandauernde Massenarbeitslosigkeit immer mehr Lücken auf und führe bei Dauerarbeitslosigkeit zu einer Abgruppierungsautomatik (Vobruba 1986).

Wenn Ansprüche an Arbeitslosenunterstützung nur diejenigen erhalten, die vorher ins Beschäftigungssystem integriert waren, dann führe der Weg derjenigen, die den Einstieg nicht geschafft haben, direkt in die Armut (ders.). So wird die Sozialhilfe, der eine vorübergehende Auffangfunktion zugeordnet war, für viele zu einer Dauereinrichtung. Spemann (1994) spricht von einem Funktionswandel der Sozialhilfe zur Grundsicherung. Die negative Einkommensteuer würde hier den von vielen als erniedrigend empfundenen Gang zum Sozialamt ersparen. Mit der vom Finanzamt ausgezahlten Transferleistung würde auch die Bedürftigkeitsprüfung entfallen, nach der selbst erwachsene Arbeitslose noch von ihren Eltern unterstützt werden müssen.

Unterschiedliche Vorstellungen bestehen bezüglich der Frage, ob die negative Einkommensteuer den Sozialstaat ergänzen, einschränken oder umbauen soll. Dabei zielen Konzepte, die Sicherungslücken des sozialen Systems beheben sollen, auf eine Ergänzung des Sozialstaats (Gerhardt 1984).¹ Demgegenüber streben liberale Orientierungen nicht nur den Abbau der Sozialbürokratie an. Sie zielen auch auf eine Institutionalisierung der individuellen Vorsorge gegenüber sozialen Risiken, sobald diese über das Grundsicherungsniveau hinausgehen. Darüber hinaus soll die Eigeninitiative (Hilfe zur Selbsthilfe) gefördert werden. Die negative Einkommensteuer könnte so zu einer sozialpolitischen Vereinfachung mit Freiheitsgewinn für die Betroffenen führen und gleichzeitig die Verwaltungskosten senken (Molitor 1973). Als gleichfalls neue Dimension wird der fließende Übergang von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit (Gerhardt 1984) herausgestellt. Alternativökonomische Ansätze sowie nicht bezahlte Arbeit könnten ebenso unterstützt werden. Indem die Trennung zwischen Arbeit und Nichtarbeit durchlässiger würde, könnte auch einer Spaltung der Gesellschaft entgegengewirkt werden (Schmid 1984).

Beschäftigungspolitische Ziele der negativen Einkommensteuer werden vor allem mit der Etablierung eines subventionierten Niedriglohnbereichs verbunden. Hier werden auch einige Aspekte der Debatte um einen zweiten Arbeitsmarkt berührt. Dieser zielt auf staatlich subventionierte und zeitlich befristete Beschäftigung für Personen, die im ersten Arbeitsmarkt keine reguläre Beschäftigung finden können. Es wird nun argumentiert, daß bestimmte Personengruppen von ihren Fähigkeiten her gar nicht in der Lage wären, einen wettbewerbsorientierten Arbeitsplatz auszufüllen. Für diese produktivitätsschwachen Arbeitskräfte müßte ein Niedriglohnbereich geschaffen werden. Da dieser – bei Stundenlöhnen bis unter 10 DM – wiederum in der Nähe oder sogar unterhalb der Sozialhilfe liegen würde und somit schwer zu besetzen wäre, wird eine Lohnsubventionierung erwogen.

¹ Die negative Einkommensteuer ist dabei nur eines der Reformkonzepte. Ein anderes zielt auf die Sockelung der sozialen Sicherung, indem z. B. bei der Arbeitslosenunterstützung die Leistungshöhe in jedem Fall auf die Höhe der Sozialhilfe aufgestockt wird. Hierzu zählt das Modell der bedarfsbezogenen integrierten Grundsicherung (Hanesch 1987). Ähnliche Positionen werden von Teilen der GRÜNEN, der SPD und der Gewerkschaften geteilt. Die Vertreter dieser Sockelungskonzepte kritisieren die negative Einkommensteuer wegen dem aus ihrer Sicht damit verbundenen Sozialabbau und dem Druck auf das gesamte Tarifgefüge.

Dieser Argumentation folgend brachte Scharpf (1993) den Vorschlag über „Einkommenshilfen für niedrige Erwerbseinkommen“ in die Diskussion. In einem gesetzlich zu definierenden Niedriglohnbereich – der im Rechenbeispiel Scharpfs zwischen 5 DM und 14,99 DM liegt – würden reguläre Arbeitsverhältnisse mit einem degressiv gestalteten Betrag (von max. 5 DM) bezuschußt. Diese Form einer negativen Einkommensteuer wäre auf den Kreis der erwerbstätigen Personen beschränkt. Sie wird allerdings nicht an die Beschäftigten ausgezahlt, sondern in die Steuererklärung der Unternehmen einbezogen und somit rückwirkend von deren Steuerschuld abgezogen. Sie würde das System der sozialen Sicherung nicht bzw. nur insoweit berühren, als es für Sozialhilfeempfänger Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung geben würde.

Am Mangel von Einfacharbeitsplätzen setzen auch die Überlegungen von Klös (1994) an. Er spricht von einer unterentwickelten Dienstleistungsstruktur und der faktischen Nichtbesetzung der untersten Tarifklassen. Die entsprechend höher eingruppierten Arbeitnehmer könnten die erforderliche Produktivität aber nicht erwirtschaften. Die Tarifpolitik müsse die Marktpreise für unterschiedliche Tätigkeiten an den tatsächlichen Produktivitätsdifferenzialen ausrichten. Die so empfohlene Wiedereinführung von Leichtlohngruppen könnte durch eine tarifabgesenkte befristete Subventionierung gestützt werden. Der negativen Einkommensteuer käme hier die Funktion zu, diesen Niedriglohnbereich einkommenspolitisch zu flankieren und die Kombination von Erwerbs- und Transfereinkommen zu ermöglichen. Die Erwerbspersonen unter den Transferempfängern hätten so die Möglichkeit, sich durch Hinzuverdienst finanziell zu verbessern. Nichterwerbspersonen müßte nach der Meinung von Klös jedoch eine Absenkung der Sozialhilfeschwelle zugemutet werden, um die Finanzierbarkeit des Konzepts zu sichern.

Mit der negativen Einkommensteuer wird auch die Erwartung verbunden, eine Verringerung der Lohnnebenkosten zu ermöglichen. Eine das bestehende Sozialsystem ersetzende negative Einkommensteuer könnte demnach eine Absenkung der Sozialtransfers und damit entsprechend verringerte Sozialversicherungsbeiträge bewirken. Dies käme auch *ordnungspolitischen* Vorstellungen einer Trennung des Sozial- vom Arbeitsverhältnis entgegen (Biedenkopf 1986). Auch *stabilitätspolitische* Überlegungen werden mit der negativen Einkommensteuer verbunden. Über die Sicherung eines bestimmten Einkommensniveaus soll die gesamtwirtschaftliche Nachfrage gefestigt werden. So betont Molitor (1981), daß eine gesetzlich garantierte soziale Sicherung im Abschwung automatisch die Massenkaufkraft stützen würde.

Steuerpolitisch wird vorrangig die Möglichkeit betont, durch die negative Einkommensteuer die Vielzahl von nebeneinander bestehenden Steuer- und sozialrechtlichen Regelungen in einem System zu integrieren und damit mehr Verteilungsgerechtigkeit zu bewirken. So gebe es derzeit 40 Anlaufstellen für 90 verschiedene Hilfearten (Schwätzer FAZ 1.10.93). Diese sind teilweise nicht aufeinander abgestimmt und können zu einer nicht beabsichtigten Kumulierung von Leistungsansprüchen führen. Eine negative Einkommensteuer könnte hier mehr Transparenz schaffen.

Einen Entwurf zur Neugestaltung der direkten Steuern und Sozialtransfers wurde von Mitschke (1985) und dem Kronberger Kreis (1986) vorgelegt. Ein Bürgergeld bzw. eine Bürgersteuer soll nach deren Vorstellungen die Einkommen-, Körperschaft-, Vermögen- und Erbschaftsteuer ersetzen. Die

umfassendere Bemessungsbasis soll mit niedrigeren Steuersätzen verbunden werden. Gleichzeitig sollen Freibeträge und Sonderausgaben wegfallen und die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung Teil des Einkommens werden. Transferzahlungen, die der Umverteilung dienen (z. B. Sozialhilfe, Wohn- und Kindergeld), können ebenfalls integriert werden. Das Bürgergeld wird als konsumbezogene negative Einkommensteuer gestaltet. Dabei wird nur der Konsum laufend, das Vermögen hingegen erst am Lebensende besteuert. Die Sozialversicherung könnte nach diesen Vorstellungen von Umverteilungselementen befreit und in echte Versicherungen gewandelt werden, die unabhängig vom Arbeitsverhältnis sind. Neben der Vereinfachung des Steuersystems versprechen sich die Vertreter dieses Konzepts durch die niedrigere Steuerlast auch einen Abbau der Schattenwirtschaft, da Anreize zur Abgabenvermeidung reduziert würden.

Umweltpolitisch ausgerichtete Argumentationsmuster sehen in der negativen Einkommensteuer die Chance, einen Ausstieg aus der wachstumsorientierten und umweltschädigenden Arbeitsgesellschaft zu finden. Dies soll durch eine (teilweise) Umschichtung der Finanzierung von einer Besteuerung der Arbeit hin zu einer Belastung der Wertschöpfung unterstützt werden. Da das derzeitige soziale System auf stetigem Wirtschaftswachstum beruhe, müsse eine Abkehr von dieser Wirtschaftsweise entsprechend Einschränkungen der sozialen Sicherung mit sich bringen. Dies könne über eine negative Einkommensteuer abgefangen werden. Gleichzeitig könnte sie zu einer Subventionierung von sonst nicht erledigten Arbeiten im ökologischen Bereich führen.

Scharpf (1993) nennt als Beispiel der Einkommenshilfen für niedrige Erwerbseinkommen die arbeitsintensive Produktion im biologischen Garten- und Landbau oder im ökologischen Weinbau, wo auf den arbeitssparenden Einsatz von chemischen Mitteln und Großgeräten verzichtet wird. Auch der Vorschlag von Christa Müller (1993) zum Angebot eines öko-sozial-kulturellen Dienstes ist an die Idee der negativen Einkommensteuer geknüpft. Dabei besteht bei Bezug einer Grundsicherung für Erwerbsfähige (außer Alleinerziehende) die Verpflichtung zum Öko-sozial-kulturellen Dienst, allerdings bei reduzierter Arbeitszeit. Bei Nichtarbeit wird eine geringere Sozialhilfe empfohlen.

3 Angebotswirkungen in der ökonomischen Theorie

3.1 Das mikroökonomische Entscheidungsmodell

Bei der theoretischen Analyse der Arbeitsmarktwirkungen der negativen Einkommensteuer wird in der Literatur allgemein auf ein mikroökonomisches Entscheidungsmodell zurückgegriffen. Die Wirtschaftssubjekte haben danach die Möglichkeit, sich zwischen verschiedenen Kombinationen von (Erwerbs-)Einkommen und Freizeit zu entscheiden. So kann eine sehr einkommensorientierte Person eine Arbeitsmenge bis an die Grenzen der Leistungsfähigkeit bevorzugen, wenn der Verzicht auf Freizeit mit einem entsprechend hohen Einkommen entgolten wird. Eine sehr freizeitorientierte Person wählt dagegen nur die Menge an Arbeit, die sie benötigt, um einen für sie akzeptablen Lebensstandard zu erreichen. In diesem Fall wird auf Einkommen verzichtet, um die gewünschte größtmögliche Freizeit zu erreichen.

Zwischen diesen beiden Entscheidungspositionen existiert eine Vielzahl von Kombinationsmöglichkeiten von Arbeit und Freizeit. Die sich hier niederschlagenden individuellen Präferenzen müssen nun in Einklang mit den in einem bestehenden Wirtschaftssystem gegebenen Wahlmöglichkeiten gebracht werden. Das Optimum liegt bei der Arbeits- und Freizeitmenge, die eine Übereinstimmung individueller Präferenzen mit dem ökonomisch möglichen Budget ergibt. Dieser Sachverhalt wird in der mikroökonomischen Arbeitsangebotstheorie mit einem Indifferenzkurvensystem verdeutlicht.

Die Indifferenzkurve in Abbildung 4 stellt dabei die verschiedenen von einem Individuum in Betracht gezogenen Kombinationen von Einkommen und Freizeit dar. Diese sind subsidiär, können also gegeneinander ausgetauscht werden. Die hier angenommene Person würde z. B. genauso gerne um den Preis einer geringen Freizeit A_1 ein hohes Einkommen E_1 erzielen, wie bei einem geringen Einkommen E_2 einen hohen Freizeitgenuss A_2 erhalten. Auf der Budgetgeraden wiederum wird abgebildet, welche Einkommen bei einem festen Lohnsatz und verschiedenen Arbeitszeiten realisiert werden können. Die individuellen Wünsche lassen sich nun mit diesen Beschränkungen im Tangentialpunkt von Präferenzkurve

Abbildung 4

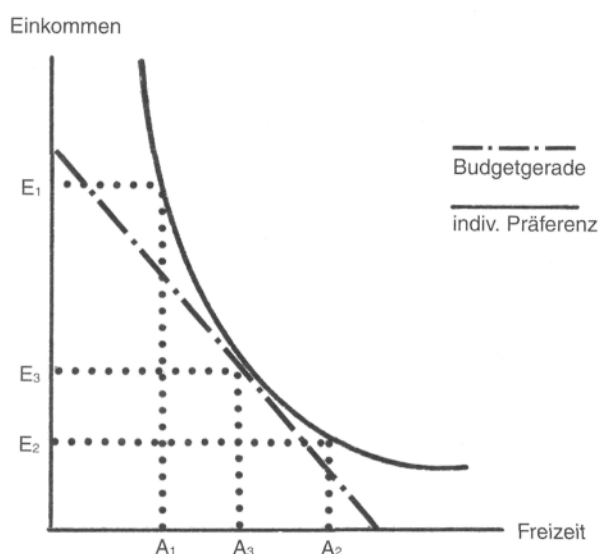
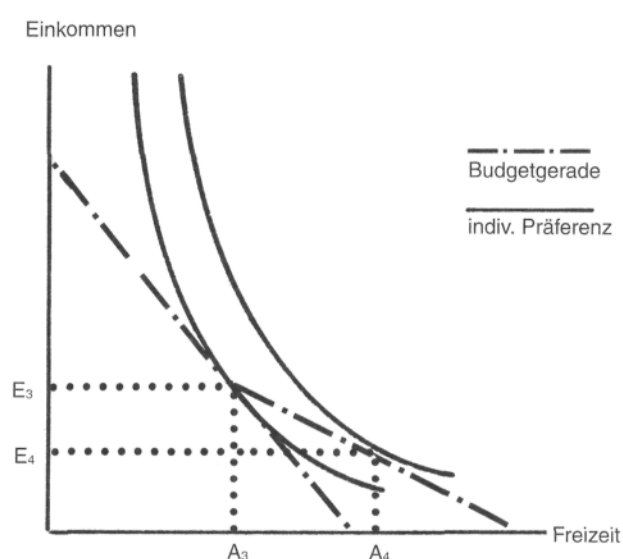


Abbildung 5



und Budgetgeraden zusammenführen. Der größte Nutzen läßt sich bei einem Einkommen von E_3 und einer Freizeitmenge von A_3 erzielen.

Wird in dieses Modell eine Mindesteinkommensregelung in Form der negativen Einkommensteuer eingeführt, verschiebt sich die Budgetgerade unterhalb des kritischen Einkommens nach rechts (Abbildung 5). Dies läßt sich dadurch erklären, daß durch die staatliche Transferleistung bei gegebenen Arbeitszeiten eine höheres Einkommen erzielt wird. Da so ein insgesamt höheres Wohlfahrtsniveau möglich ist, verschiebt sich auch die Indifferenzkurve nach rechts. Es kommt dadurch zu einem neuen Tangentialpunkt mit der geknickten Budgetgeraden. Es zeigt sich nun, daß ein Mindesteinkommen zu einer Verringerung des Arbeitsangebots um A_4-A_3 führt.

3.2 Einkommens- und Substitutionseffekte

Die Gültigkeit dieser Annahme wird in der Literatur darauf gestützt, daß hier ein Einkommens- und ein Substitutionseffekt in die gleiche Richtung wirken. Der Einkommenseffekt (auch Niveaueffekt genannt) führt zu einer Verschiebung der Indifferenzkurve nach oben. Die individuellen Präferenzen werden mit einem höheren Einkommensniveau in Einklang gebracht. Da ein höheres Gesamteinkommen bei einem niedrigeren Arbeitseinkommen erzielt werden kann, wird mehr Freizeit nachgefragt (vgl. Brümmerhoff 1992, S. 272). Der Substitutionseffekt läßt sich dagegen durch eine Bewegung auf der Indifferenzkurve verstehen. Es wird eine neue Kombination mit mehr Freizeit und weniger Einkommen gewählt. Da der relative Preis der Freizeit – gemessen am Verzicht auf Einkommen – gesunken ist, wird mehr Freizeit nachgefragt. Es kommt also sowohl durch den Einkommens- als auch durch den Substitutionseffekt zu einer Verringerung des Arbeitsangebots² (vgl. Metze 1982).

Musgrave, Musgrave und Kullmer (1988) weisen darauf hin, daß die Nettowirkung von Substitutions- und Einkommenseffekten dann ungewiß ist, wenn Transfers mit dem Einkommen steigen (z.B. bei Lohnsubventionen). Wenn die Transferzahlung hingegen mit steigendem Einkommen sinkt, fällt ein negativer Einkommenseffekt mit einem negativen Substitutionseffekt zusammen und die Arbeitsleistung sinkt. Auch Pahlke (1976) geht davon aus, daß die negative Einkommensteuer zu einem Rückgang des Arbeitsangebots führt. Dieser sei um so größer, je höher der Grenzsteuersatz ist. Zur modelltheoretischen Erklärung kann der größere Substitutionseffekt herangezogen werden, der sich aus einer stärker geknickten Budgetgeraden ergibt. Zu weniger eindeutigen Ergebnissen kommt das mikroökonomische Entscheidungsmodell, wenn zwischen verschiedenen Ausgangspositionen unterschieden wird. Ein Wirtschaftssubjekt mit einem Erwerbseinkommen oberhalb des kritischen Einkommens – d. h. ohne Anspruch auf ein Transfereinkommen – wird sich anders verhalten als ein Wirtschaftssubjekt, das ursprünglich Sozialhilfe ohne Erwerbstätigkeit bezogen hat und nun durch eine niedriges Arbeitsangebot das Gesamteinkommen erhöhen kann.

So vergleicht Prinz (1989) das Arbeitsangebot im Falle einer negativen Einkommensteuer mit dem Fall einer Sozialhilfegarantie bei einer Transferenzugsrate 100%. Bei der ne-

² Diese Aussage wird meist in Gegenüberstellung zur positiven Einkommensteuer getroffen, wo der Substitutionseffekt durch den Einkommenseffekt abgeschwächt wird. Die Wirtschaftssubjekte fragen hier mehr Arbeit nach, um ihre alte Einkommensposition zu wahren, obwohl der relative Preis der Arbeit durch die Einführung einer positiven Besteuerung gestiegen ist.

gativen Einkommensteuer liegt – bedingt durch eine geringere Transferenzugsrate – die Transfergrenze wesentlich höher als bei der Sozialhilfe. Das liegt an dem eingangs erwähnten Zusammenhang von Mindesteinkommen, kritischem Einkommen und negativem Steuersatz. Bei einem gegebenen kritischen Einkommen ist das Mindesteinkommen um so größer, je niedriger der Steuersatz ist. „Unter diesen Bedingungen kann a priori nicht mehr gesagt werden, ob als Gesamteffekt eine Erhöhung des Arbeitsangebots gegenüber der Sozialhilfөлösung resultiert“ (Prinz 1989, S. 116). Personen, die vormals über der Sozialhilfegrenze lagen, könnten nun ihr Arbeitsangebot verringern. Dagegen könnten Personen mit einem vormals optimalen Arbeitsangebot von Null nun zu einem Verzicht auf Freizeit bewogen werden.

Weeber weist darauf hin, daß eine Bewertung dieser Wirkungen vornehmlich von der jeweiligen aktuellen Arbeitsmarktlage (Voll- oder Unterbeschäftigung) abhängt (Weeber 1990, S. 185). In diesem Zusammenhang wird auch die Möglichkeit einer Steuerung des Arbeitsmarktes durch eine negative Einkommensteuer erörtert. „Die Arbeitsangebotsreaktion ist steuerbar durch eine geschickte Kombination von Garantiebeträg und Steuerrate, obgleich eine Feinsteuerung über Arbeitsanreize aufgrund gesamtgesellschaftlicher Prozesse kaum gelingen wird“ (Gerhardt 1984). Eine Verringerung des Arbeitsangebots kann also erwünscht sein. Bei einer großen Zahl von Transferberechtigten wird jedoch befürchtet, daß durch das reduzierte Arbeitsangebot das Wachstum sinkt und die negative Einkommensteuer dann nicht mehr finanziert werden kann (Metze 1982).

3.3 Modellkritik

Schwachstellen des einfachen mikroökonomischen Entscheidungsmodells bestehen darin, daß es nur unter bestimmten Annahmen funktioniert und sich gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebotseffekte nur schwer ableiten lassen. In der Literatur lassen sich die folgenden Kritikpunkte finden:

- Eine Grundannahme besteht darin, daß das Individuum sein Verhältnis von Freizeit und Arbeitslohn frei bestimmen kann. Demgegenüber weist Häußler (1979, S. 179) darauf hin, daß die überwiegende Zahl der Arbeitnehmer vor die Wahl gestellt wird, zu einem gegebenen Lohnsatz eine bestimmte Arbeitszeit oder/und eine bestimmte Arbeitsmenge bei gegebener Norm abzuleisten. Dem wird in der Literatur wiederum entgegen gehalten, daß Individuen mit ihrer Berufswahl auch eine Entscheidung über die Arbeitszeit/-flexibilität treffen (Hoffmann 1986, S. 87). Pahlke (1976, S. 227) weist darauf hin, daß auch langfristig vereinbarte Arbeitszeiten in Grenzen variiert werden können, z. B. durch Übernahme oder Ablehnung von Überstunden oder durch „Krankfeiern“.

- Eine weitere Voraussetzung des Modells ist, daß das Einkommen durch Freizeit substituierbar ist. Nimmt man da gegen an, daß Freizeit und Einkommen bis zu einem gewissen Grad komplementäre Güter sind (Freizeitgestaltung muß durch Erwerbseinkommen finanzierbar sein), ist die Wahrscheinlichkeit einer stärkeren Reduzierung des Arbeitsangebots durch negative Einkommensteuerzahlungen relativ gering (Pahlke 1976, S. 230).

- Im allgemeinen wird dem Indifferenzkurvensystem eine positiv steigende Arbeitsangebotsfunktion zugrunde gelegt. Die ist in der Literatur jedoch umstritten. Almsick (1981, S.156) begründet z.B. eine geschlängelte Funktion mit unterschiedlichen Angebotsreaktionen in verschiedenen Lohnbereichen.

- Einschränkungen des Modells liegen weiterhin darin, daß als Determinante des Arbeitsangebots nur der Einkommensnutzen zugrunde gelegt wird. Nicht berücksichtigt werden Einstellungen zur Arbeit oder das Anspruchsniveau eines Wirtschaftssubjekts. Außerdem müßten solche Faktoren mit einbezogen werden, die den Freizeitnutzen beeinflussen, wie z. B. den Zugang zu kollektiven Gütern, Zeitbedarf für die Betreuung von Kindern sowie die Möglichkeiten steuerfreier Nebentätigkeit (Metze 1982, S. 796).

- Die Qualität der Arbeitsangebotsentscheidung ist nicht eindeutig. Denn das individuelle Angebot bezieht sich nicht nur auf die Arbeitszeit (wie im neoklassischen Modell angenommen), sondern auch auf die Arbeitsintensität und -qualität (Hüther 1990).

- Die Analyse der Wahlentscheidung trifft nur für Arbeitsfähige zu. Ein großer Teil der bisherigen Empfänger von Transferleistungen kann jedoch z. B. in Folge von Arbeitsunfähigkeit gar keine oder nur eine verminderte Arbeitsleistung erbringen (Weeber 1992, S. 64).

- Bei den meisten Analysen zu den Angebotswirkungen der negativen Einkommensteuer wird die Aufbringungsseite außer Acht gelassen. Geht man davon aus, daß die Transfers durch eine Erhöhung der positiven Einkommensteuer finanziert werden, müssen auch hier entsprechende Disincentive-Effekte berücksichtigt werden (Almsick 1981, S. 124; Pahlke 1976, S. 232 f.).

- Die Wirkungen der negativen Einkommensteuer werden häufig mit einem Entscheidungsmodell ohne Steuer- und sozialrechtliche Regelungen verglichen. Eine Beurteilung der Angebotswirkungen der negativen Einkommensteuer müßte jedoch von dem bestehenden Steuer-Transfer-System ausgehen. Wenn es dieses nicht ganz ersetzen soll, müßten die nicht integrierten Sozialleistungen und steuerrechtlichen Regelungen in einen fiktiven Gesamttarif überführt werden (Hüther 1990, S. 245).

- Institutionelle Aspekte sind nicht berücksichtigt. Atkinson/Mogensen (1993) zählen darunter Tarifvereinbarungen, aber auch soziale Normen am Arbeitsplatz, die Möglichkeiten in Schwarzarbeit auszuweichen und die Ausgestaltung des Steuer- und Sozialsystems (dieselben S. 35 ff).

„Resümierend gilt, daß eindeutige Verhaltensmuster nur unter sehr restriktiven Modellannahmen – im einfachen statischen Modell – zu ermitteln sind; werden diese sukzessive aufgehoben, z. B. durch die Aufspaltung der Arbeitsangebotsentscheidung in ihre Teilkomplexe oder durch die unterschiedliche Einbeziehung von Entscheidungsdeterminanten, so sind die Ergebnisse alles andere als allgemeingültig und eindeutig“ (Hüther 1990, S. 243).

Eine Weiterentwicklung des einfachen neoklassischen Grundmodells läßt sich vor allem in der englischsprachigen Literatur finden. Killingsworth (1993) berücksichtigt dyna-

mische Modelle des Arbeitsangebots, die sich am Lebenszyklus orientieren, Unsicherheiten in Entscheidungssituationen integrieren und die Humankapitalbildung berücksichtigen. So führt der Verzicht auf Erwerbsarbeit zu einer Dequalifizierung des Humankapitals, was bei einem späteren Wiedereinstieg eine niedrigere Einkommensposition erwarten läßt. Bei einer dynamischen Betrachtung des Arbeitsangebots werden die möglicherweise veränderten Erträge künftiger Perioden in die Analyse einbezogen. Bethune (1987) bezieht die Möglichkeit, Einkommen durch Schwarzarbeit zu erzielen in die theoretische Analyse ein. Klanberg/Prinz (1986, S. 236) sehen die Möglichkeit, Allokationswirkungen von Mindestsicherungssystemen im Rahmen der Effizienzlohnhypothese zu analysieren. Das Grundeinkommen fungiert dann als „reservation wage“, der die Entscheidung über einen Verbleib im Beschäftigungssystem oder ein Aussteigen mitbestimmt.

4 Empirische Ergebnisse

Empirische Analysen zu den Arbeitsmarktwirkungen der negativen Einkommensteuer beruhen auf Experimenten und ökonomischen Studien. In den Vereinigten Staaten wurde in den 50er und 60er Jahren im Rahmen des „war on poverty“ nicht nur das Konzept der negativen Einkommensteuer entwickelt (Friedmann 1962, Theobald 1965). Zwischen 1968 und 1981 wurden auch vier Sozialexperimente durchgeführt, mit denen die Folgen einer „Negative Income Tax“ gemessen werden sollten. Zu den Ergebnissen ist eine große Zahl von Veröffentlichungen erschienen. Eine Zusammenstellung und Bewertung findet sich bei Killingsworth (1983) und Robins (1985). Grob zusammengefaßt führte die negative Einkommensteuer³ zu einer Reduktion des Arbeitsangebots um bis zu 10%, je nach Personengruppe. Ein massiver Rückzug vom Arbeitsmarkt wurde nicht festgestellt. Die Bedeutung der Ergebnisse wird jedoch durch eine Reihe von Unklarheiten bei der Durchführung und Auswertung der Experimente eingeschränkt⁴ (vgl. Feick 1980).

Probleme bestehen auch bezüglich der Übertragbarkeit der experimentellen Ergebnisse von lokalen Arbeitsmärkten auf eine gesamtwirtschaftliche Ebene. Schwer abzuschätzen sind außerdem langfristige Effekte, Auswirkungen auf die niedrigen Lohngruppen sowie Umverteilungswirkungen im Sozialbudget und Staatshaushalt (v. Almsick 1981, S. 195 ff). Darüber hinaus bestehen aufgrund des gänzlich verschiedenen Sozialsystems der USA Zweifel an der Übertragbarkeit der Ergebnisse auf die Bundesrepublik Deutschland.

Ein anderer Ansatz versucht mit Hilfe vorliegender empirischer Analysen die Auswirkungen einer negativen Einkommensteuer auf das Arbeitsangebot zu untersuchen. Dabei werden Angebotsreaktionen auf Unterschiede im Lohnsatz bzw. Einkommen zurückgeführt. Eine Zusammenstellung amerikanischer Studien bietet v. Almsick (1981, S. 180 ff). Eine aktuelle Simulationsstudie liefert Bird (1993).

Für die Bundesrepublik Deutschland gibt es bisher keine empirischen Studien zu den Beschäftigungseffekten einer negativen Einkommensteuer. Als Datengrundlage hierfür bietet sich das sozio-ökonomische Panel, das Fragen zum Angebotsverhalten enthält und sich nach einer großen Zahl von sozio-ökonomischen Lebenssituationen differenzieren läßt (Hüther 1990, S. 248). In diese Richtung – allerdings für den positiven Steuerbereich – zielen Analysen des Sonderforschungsbereichs Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik.

³ Das garantierte Mindesteinkommen in Höhe der amerikanischen Armutsgrenze betrug 1984 10.610 \$ für eine vierköpfige Familie. In den verschiedenen Experimenten wurden Mindesteinkommen zwischen 75% und 125% der Armutsgrenze angeboten, die mit einem negativen Steuersatz zwischen 30% und 70% kombiniert waren (Robins 1985).

⁴ So wurden z.B. bei dem New Jersey-Experiment die Berechnungsgrundlagen für das verfügbare Einkommen im Untersuchungsverlauf geändert. Außerdem wurde während des Experiments ein staatliches Sozialhilfeprogramm eingeführt, das Einfluß auf die Einkommen der Experimentfamilien und der Kontrollgruppen hatte. Daneben kam es zu nicht unerheblichen ökonomischen Problemen bei der Auswertung, die zu unterschiedlichen und teilweise statistisch nicht signifikanten Ergebnissen führten (Feick 1980).

Einen Überblick zu neueren empirischen Studien über die Auswirkungen von Steuern und Unterstützungsleistungen auf das Arbeitsangebot bietet Zimmermann (1993). Auf der Grundlage von Arbeitsangebotsmodellen werden Einkommens- und Lohnelastizitäten geschätzt. Zusammenfassend hält Zimmermann fest, daß das Arbeitsangebot von Männern in der Bundesrepublik Deutschland nicht sehr stark auf Lohn- und Einkommensänderungen reagiert. Das Arbeitsangebot von verheirateten Frauen ist flexibler und reagiert insbesondere auf Lohnveränderungen positiv. Insgesamt zeige sich ein negativer Effekt von Unterstützungsleistungen auf die Erwerbsbeteiligung. In Teilbereichen des sozialen Systems wurden jedoch auch andere Ergebnisse ermittelt. So ergebe sich kein Beweis für die Annahme, daß die Arbeitslosenunterstützung zu einer Zunahme von Arbeitslosigkeit führe (Zimmermann 1993, S. 239 f.).

5 Aktuelle politische Diskussion

In der politischen Diskussion der Bundesrepublik Deutschland um die Einführung einer negativen Einkommensteuer finden sich – auch innerhalb der Parteien – konträre Positionen. Die Frage nach den Arbeitsmarktwirkungen wird dabei meist nur am Rande diskutiert. Irmgard Schwätzer (FDP) spricht von bis zu einer Million zusätzlicher Stellen, die im sozialen Bereich, bei den privaten Haushalten und im Einzelhandel entstehen könnten, wenn über ein Bürgergeld untertarifliche Arbeit zugelassen werden würde (FAZ 1.10. 93).

Zustimmung findet die negative Einkommensteuer neben der FDP beim Arbeitnehmerflügel der CDU (CDA) und bei der Wirtschaftsvereinigung der CDU (WIV) (Frankfurter Rundschau 23. 11. 93). Auch der Kronberger Kreis hat sich bereits 1986 für ein Bürgergeld ausgesprochen. Positive Äußerungen kamen auch vom Sprecher der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) (Handelsblatt 16. 11. 93) sowie vom Bundesverband Junger Unternehmer (BJU) (Handelsblatt 29. 9. 92).

Ablehnende Positionen werden dagegen von anderem CDU-Politikern bezogen. So sieht der parlamentarische Staatssekretär beim Bundesfinanzministerium Joachim Grünewald die Schwächung der Selbstverantwortung der Bürger und die Verletzung des Subsidiaritätsprinzips als Hauptnachteil der negativen Einkommensteuer. Auch sei eine sachgerechte Orientierung am Einzelfall nicht möglich. Eine kostenneutrale Lösung für die öffentlichen Haushalte sei zudem nur möglich, wenn das Bürgergeld niedrig ausfiele. Eine Unterschreitung des sozio-kulturellen Existenzminimums sei jedoch verfassungsrechtlich nicht zulässig (Handelsblatt 13.12.93).

Für die SPD-Finanzexpertin Ingrid Matthäus-Meier ist das Modell der negativen Einkommensteuer nicht finanzierbar, da es bei einem Bürgergeld von 1000 DM monatlich und einer 50%igen Einkommensanrechnung zu einer allgemeinen Anhebung des Grundfreibetrages auf 2000 DM käme. Außerdem warnt Matthäus-Meier vor der „Gefahr eines staatlich induzierten Lohndumpings und der schrittweisen Ersetzung von ursprünglich regulären Arbeitsverhältnissen durch subventionierte“ (Handelsblatt, 7. 6. 94).

In einer am Jahr 1995 ausgerichteten Simulationsstudie hat das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (1994) die voraussichtlichen Kosten einer negativen Einkommensteuer in Deutschland berechnet. Bei einem Existenzminimum von 12.000 DM/Jahr für Alleinlebende oder Haushaltsvorstände, 6000 DM/Jahr für Ehepartner und 4800 DM/Jahr für jedes Kind ergeben sich je nach Höhe des Anrechnungssatzes und des Grundfreibetrages Nettokosten zwischen 65 Mrd. DM bis 173 MRD. DM. Das DIW gibt zu bedenken, ob wesentliche Ziele der negativen Einkommensteuer nicht auch innerhalb des bestehenden Systems der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik erreicht werden können.

Bei den Gewerkschaften und dem deutschen Arbeitslosenverband stößt die negative Einkommensteuer ebenfalls auf Ablehnung. Wolski-Prenger (1994) befürchtet eine „zementierte Spaltung des Arbeitsmarktes“ und Lohnsenkungen im niedrig qualifizierten Bereich. Auch Bust-Bartels sieht als primäres Ziel der negativen Einkommensteuer die „Schaffung eines strukturellen Zwangs zur Erhöhung des Arbeitsangebotes für die schlecht bezahlten und stark belastenden Tätigkeiten, die selbst im gegenwärtigen System niemand annimmt“ (Bust-Bartels 1984, S. 44).

So stößt auch der Vorschlag von Scharpf zur Einführung eines subventionierten Niedriglohnbereichs auf heftige Kritik. Bäcker/Hanesch (1993) sehen hierdurch den Kernbestand des Sozialstaates Bundesrepublik und des gewerkschaftlichen tarifpolitischen Selbstverständnisses in Gefahr. „Ziel der Tarifpolitik war es bislang . . . daß ein Vollzeiteinkommen auch in den unteren Branchen zum individuellen Lebensunterhalt oberhalb der Sozialhilfeschwelle reicht.“ (ebenda, S. 12) Weitere Bedenken von Bäcker/Hanesch zielen darauf, daß die von Scharpf anvisierten unproduktiven Arbeiten vor allem von Frauen besetzt würden. Außerdem werden negative gesamtwirtschaftliche Rückwirkungen einer Lohnniveausenkung auf die kaufkräftige Nachfrage befürchtet, die zu weiterem Beschäftigungsrückgang führen würde.

Als „riskant“⁵ wird der Vorschlag Scharpfs auch von Brinkmann (1994) eingeschätzt. Er weist auf Mißbrauchsmöglichkeiten durch fiktive Beschäftigungen hin und sieht politische Risiken im Hinblick auf die Festlegung der Eckwerte und Degressionssätze. Eine kritische Durchsicht der von Scharpf benannten Tätigkeitsfelder findet sich in einer Stellungnahme des Instituts für Südwestdeutsche Wirtschaftsforschung (1993).

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung äußert sich im Jahresgutachten 1993/94 dagegen positiv über eine Teilanrechnung von Arbeitseinkommen im Transferbereich und über den einheitlichen Progressionsverlauf eines integrierten Steuer-Transfer-Systems, der Umkippeffekte ausschließt. Negative Wirkungen auf die Leistungsbereitschaft werden dagegen erwartet, „wenn die Finanzierung des Systems dazu führen würde, daß die Steuerbelastung generell und insbesondere die Grenzsteuersätze erhöht würden“ (Sachverständigenrat 1993, S. 311). Voraussetzung sei außerdem, daß die Bemessungsgrundlage für den Steuer- und den Transferbereich einheitlich definiert und entweder das Individual- oder das Haushaltprinzip zugrunde gelegt werde.

Von einer „Flurbereinigung verschiedenartiger Maßnahmen der sozialen Absicherung“ spricht Siebert (1994). Er befürchtet, daß die negative Einkommensteuer zu einer Abwendung vom Arbeitsmarkt und einem Ausweichen in die Schattenwirtschaft führen könnte. Außerdem würden die

⁵ Als riskant werden arbeitsmarktpolitische Vorschläge bezeichnet, wenn die angestrebten Wirkungen (Arbeitsmarktentlastung, Zielgruppen) hochgradig unsicher und unerwünschte Nebenwirkungen nicht auszuschließen sind. Riskant sind Vorschläge auch, „wenn sie sich in bestehende Systeme nicht integrieren lassen, die sich zumindest teilweise bewährt haben und deshalb eher (und auch leichter) weiterzuentwickeln als zu ersetzen sind“ (Brinkmann 1994, S. 16).

Tarifvertragsparteien „die Auswirkungen der Lohnabschlüsse auf die Arbeitslosigkeit kaum in Betracht ziehen“ (Siebert 1994, S. 159 f.).

Die Abwendung vom formellen Vorrang der Erwerbsarbeit kritisiert dagegen Bäcker (1994). Mit der negativen Einkommensteuer würde nicht nur jede Form von Nicht-Erwerbstätigkeit alimentiert. Auch niedrige Einkommen aus Teilzeitarbeit würden per se aufgestockt, ohne nach den Gründen für die Arbeitszeitreduzierung und nach der Einkommens- und Vermögenslage des Haushalts zu fragen.

Grundsätzlich käme es zu einer Abkehr vom Kausalprinzip, nach dem soziale Leistungen nur bei bestimmten Ursachen gewährt werden. Demgegenüber folgt das Finalprinzip dem vorgegebenen Ziel, in diesem Fall eine gewissen Einkommenshöhe zu garantieren. Es wird nur festgestellt, ob jemand arm ist, nicht warum (z. B. Alter, Arbeitslosigkeit). So spricht auch Brümmerhof (1992) davon, daß der in der relativen Einfachheit liegende Vorzug des Konzepts der negativen Einkommensteuer mit dem Nachteil erkaufte wird, daß es nur an dem Ziel der einkommensmäßigen Umverteilung ausgerichtet ist. „Die Kompliziertheit des gegenwärtigen Abgaben-/Yansfersystems resultiert aber auch aus der Komplexität der Ziele. Ist man der Meinung, daß mehrere, u. U. miteinander konkurrierende Ziele parallel verfolgt werden sollen, wird wahrscheinlich eine Transferpolitik „aus einem Guß“ nicht möglich sein“ (derselbe, S. 477). Auch Molitor (1981) weist darauf hin, daß gezielte Maßnahmen, die nach den Umständen des Einzelfalles differenzieren, den Vorteil haben, den Nutzen der eingesetzten Mittel zu steigern (S. 314).

Als Reformperspektive wird die Frage diskutiert, ob und wie sich Teilelemente der negativen Einkommensteuer in das bestehende Sozialhilfesystem einbauen lassen. In einem aktuellen Beitrag geht Spermann (1994) auf die Neuregelung des Sozialhilferechts vom 27. 6. 93 ein. Der frühere „Mehrbedarf für Erwerbstätige“ wurde in einen Absetzbetrag umgewandelt.⁶ Dessen Höhe bewegt sich nach dem erzielten Einkommen zwischen 25 und 50% des maßgebenden Regelsatzes (Bundesministerium für Familie und Senioren 1993). Der Absetzbetrag soll einen Anreiz zur Erwerbstätigkeit bieten. Er kann die Armutslücke aber nicht schließen, da sich Sozialhilfebezieher im Bundesdurchschnitt lediglich um etwa 200 DM pro Monat verbessern können.

Spermann plädiert deshalb für einen konstanten Anrechnungssteuersatz für Erwerbseinkommen von Sozialhilfeempfängern. Auch Klös (1994) sieht die Möglichkeit einer teilweisen Korrektur, wenn die Anrechnungsregelungen für Bezieher von Arbeitslosengeld nach § 115 AFG ins BSHG übernommen werden würden. Das Arbeitslosengeld vermindert sich bei kurzzeitigen Beschäftigungen (weniger als 18 Std.) und oberhalb eines Freibetrags von 30 DM pro Woche nur um die Hälfte des Nettoarbeitsentgelts.⁷ Empirische Ergebnisse über die Beschäftigungseffekte dieser AFG-Regelung liegen allerdings nicht vor.

⁶ Hintergrund dieser Regelung ist allerdings die Absicht, den nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. 7. 92 sicherzustellenden tariflichen Grundfreibetrag in der Einkommensteuer einzuschränken (Sachverständigenrat 1993). Indem der Mehrbedarfszuschlag für Erwerbstätige gestrichen wurde, konnte die entsprechend niedrigere Sozialhilfe auch dem Existenzminimum der Einkommensteuer zugrundegelegt werden. Dies brachte für 1993 eine Absenkung des Grundfreibetrages von 12.000 auf 10.500 DM (für Ledige) pro Jahr.

⁷ Die volle Anrechnung erfolgt, wenn das Erwerbseinkommen zusammen mit dem verbliebenen Arbeitslosengeld 80% des der Berechnung zugrunde gelegten Arbeitsentgelts übersteigt.

Literaturnachweise

- Almsick, Josef von (1981): Die negative Einkommensteuer. Berlin
- Atkinson, A. B. / Mogenssen, G. V. (1993): *Welfare and work incentives*. Oxford
- Backer, Gerhard / Hanesch, Walter (1993): Nicht den Kernbestand des Sozialstaates in Frage stellen. In: *Frankfurter Rundschau* v. 11.8. 93
- Bäcker, Gerhard (1994): Soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit. Soziale Ausgrenzung, Negativsteuer und Grundsicherung. In: *WSI-Diskussionspapier* Nr. 18. Düsseldorf
- Bethune, John J. (1987): An expansion of the contemporary theoretical exposition concerning the work disincentive effects of government income maintenance programs. In: *The American Economist*. H. 2. S. 22-28
- Biedenkopf, Kurt H. (1986): Führt die Küstenentlastung der Unternehmen zu Mehrbeschäftigung? Plädoyer für die Trennung von Arbeits- und Sozialverhältnis. In: Maier, Hans E. / Schmid, Thomas: *Der goldene Topf*. Berlin, S. 142-155
- Bird, Edward J. (1993): *The welfare cost of income uncertainty*. Frankfurt a. M.
- Brinkmann, Christian (1994): Beschäftigungspolitische Strategien und aktive Arbeitsmarktpolitik. In: *IAB Werkstattbericht* Nr. 7/16. 8.94
- Brümmerhoff, Dieter (1992): *Finanzwissenschaft*. München
- Bundesministerium für Familie und Senioren (Hrsg) (1993): *Bericht der Bundesregierung zur Frage der Einhaltung des Lohnabstandsgebotes nach § 22 Abs. 3 BSHG*. Bonn
- Bust-Bartels, Axel (1984): Recht auf Einkommen? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 28/84. S. 39-54
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1994): „Bürgergeld“: Keine Zauberformel. In: *DIW-Wochenbericht* 41/94, S. 689-696
- F.D.P. (1994): *Wahlprogramm der F.D.P. für die Bundestagswahlen 1994*. Beschluß des Bundesparteitages Rostock
- Feick, Jürgen (1980): Wirkungsforschung in den USA. In: *Soziale Welt*. H. 3, S. 396 – 412
- Friedmann, Milton (1962): *Capitalism and Freedom*. Chicago
- Gerhardt, Klaus Uwe / Weber, Arnd (1984): Garantiertes Mindesteinkommen. In: Schmid, Thomas: *Befreiung von falscher Arbeit*. Berlin. S. 18-70
- Häußer, Karl (1979): Wirkungen der Einkommensteuer auf das individuelle Arbeitsangebot. In: Bohley, Peter / Tolkemitt, Georg (Hrsg): *Wirtschaftswissenschaft als Grundlage staatlichen Handelns*, S. 177-189
- Hanesch, Walter (1987): Eine bedarfsbezogene integrierte Grundsicherung für Arbeitslose. In: *WSI Mitteilungen*, H. 2. S. 65-74
- Hoffmann, Saul D. (1986): *Labor Market Economics*. Englewood Cliffs/N. J.
- Hüther, Michael (1990): *Integrierte Steuer-Transfer-Systeme für die Bundesrepublik Deutschland*. Berlin
- Institut für Südwestdeutsche Wirtschaftsforschung (1993): Stellungnahme zum Konzept der negativen Einkommensteuer. In: *ISW-Papiere* 1993/3
- Killingsworth, Mark R. (1993): *Labor supply*. Cambridge
- Klanberg, Franz/ Prinz, Aloys (1986): Anreizkompatibilität von Transfers im Bereich der sozialen Mindestsicherung. In: *Sozialer Fortschritt*, H. 10, S. 229-239
- Klös, Hans-Peter (1994): Arbeitsmarktpolitik in der Beschäftigungskrise. In: *Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik*, H. 5, ganzes Heft

- Koch, Walter (1981): Konzepte und Probleme negativer Einkommensteuern. In: Das Wirtschaftsstudium. H. 3 u. 4. S. 145-149, 197-200
- Kronberger Kreis (1986): Bürgersteuer – Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern und Sozialleistungen. Bad Homburg
- Metze, Ingolf (1982): Negative Einkommensteuer. In: Albers, Willi u.a., Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft. Stuttgart, S.788-799
- Mitschke, Joachim (1985): Steuer- und Transferordnung aus einem Guß. Baden-Baden
- Molitor, Bruno (1973): Negative Einkommensteuer als sozialpolitisches Instrument. In: Jahrbuch für Sozialwissenschaften, Bd. 24, S. 38-54
- Molitor, Bruno (1981): „Negative Einkommensteuer“ als allgemeine Fürsorgeleistung? In: Preußner, Norbert: Armut und Sozialstaat. Band 1. München, S. 307-324
- Müller, Christa (1993): Auswege aus der Beschäftigungskrise. In: Frick, Werner (Hrsg): Jahrbuch Arbeit und Technik 1993. Bonn. S. 38-51
- Musgrave, Richard A./Musgrave, Peggy B. / Kullmer, Lore (1988): Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis. Tübingen
- Pahlke, Jürgen (1976): Wirkungen negativer Einkommensteuern auf das individuelle Arbeitsangebot. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, H. 3, S. 219-234
- Prinz, Aloys (1989): Wie beeinflussen Grundeinkommensmodelle das Arbeitsangebot? In: Konjunkturpolitik, H. 1-2, S. 110-128
- Robins, Phillip K. (1985): A comparison of the labor supply findings from the four negative income tax experiments. In: The Journal of human resources, No. 4. S. 567-582
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1993): Zeit zum Handeln – Antriebskräfte stärken. Jahresgutachten 1993/94
- Scharpf, Fritz W.(1993): Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Subventionierung niedriger Erwerbseinkommen. In: Gewerkschaftliche Monatshefte, H. 7. S. 433-443
- Schmid, Thomas (1984): Befreiung von falscher Arbeit. Berlin
- Siebert, Horst (1994): Geht den Deutschen die Arbeit aus? München
- Spermann, Alexander (1994): Das Bürgergeld – ein sozial- und beschäftigungspolitisches Wundermittel. In: Sozialer Fortschritt. H. 5, S.105-111
- Theobald, Robert (1965): Free men and free markets. New York
- Vobruba, Georg (1986): Die Entflechtung von Arbeit und Essen. In: Opielka, Michael / Vobruba, Georg: Das garantierte Grundeinkommen, Frankfurt a. M.
- Weeber, Joachim (1990): Monetäre Mindestsicherungsleistungen in der Bundesrepublik Deutschland: Bestandsanalyse. Konzeptionen und Folgewirkungen. Frankfurt
- Wolski-Prenger, Friedhelm (1994): Ausweg aus der Armutsfalle? In: Blätter für deutsche und internationale Politik. H. 1. S. 56-68
- Zimmermann, Klaus F. (1993): Labour responses to taxes and benefits in Germany. In: Atkinson, A. B./ Mogensen G. V: Wellare and work incentives. Oxford. S. 192-240