

## 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 unterscheiden: (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 werden<sup>1</sup>. Insbesondere Transfers, die darauf gerichtet sind, die Bereitstellung meritokratischer Güter zu begünstigen (Wohngeld, Ausbildungsförderung), 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. Zielkomplexen<sup>2</sup>: (1) Sie soll zum einen die mit der (progressiven) Einkommensteuer verbundene Umverteilung konsequent auf niedrige Einkommen unterhalb des steuerfreien Existenzminimums ausdehnen. (2) 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 wurde<sup>3</sup>. Dabei beschränkt man sich auf die Forderung nach einer Fortsetzung des Tarifs der Einkommensteuer in den

---

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

<sup>1</sup> Vgl. O. *Gandenberger*, Einkommensabhängige staatliche Transfers, Baden-Baden 1989, S. 126.

<sup>2</sup> Vgl. W. *Albers*, Transferzahlungen an Haushalte, HdF, Bd. 1, Tübingen 1977, S. 937 ff.

<sup>3</sup> Vgl. M. *Friedman*, Kapitalismus und Freiheit, Stuttgart 1971, S. 244 ff.

negativen 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“<sup>4</sup>.

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 unterschreitet<sup>5</sup>. Liegt kein Einkommen vor, so würde demnach eine Transferzahlung in Höhe von 19 vH des Grundfreibetrags erfolgen. Dies wären derzeit etwa 2.000/4.000 DM im Jahr für Ledige/Verheiratete<sup>6</sup>.

Zur Begründung einer solchen ersten Variante der negativen Einkommensteuer werden im wesentlichen folgende Argumente angeführt: (1) 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. (2) Geringe Einkommen – auch Transfereinkommen – sind keineswegs steuerfrei, denn die damit finanzierten Konsumausgaben unterliegen der indirekten Besteuerung. Der negativen Einkommensteuer wird daher die Aufgabe zugedacht, 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

<sup>4</sup> B. Molitor, Negative Einkommensteuer als sozialpolitisches Instrument, Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Göttingen 1973, S. 39.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Diese Werte ergeben sich, wenn man nicht den durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25.9.1992 überholten Grundfreibetrag von 5.616 DM zugrunde legt, sondern 10.530 DM, eine Summe, die der Gesetzgeber 1993 im Rahmen einer Übergangsregelung steuerfrei läßt.

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 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.

### **Transferzahlungen bis zum Existenzminimum**

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 Sicherheit (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 zweiten 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 vH 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 stei-

gern, z.B. bei einer Teilzeitarbeit durch Ausdehnung der Stundenzahl; ein Sachverhalt dieser Art wird auch als Poverty Trap, die Armutsfalle, bezeichnet<sup>7</sup>.

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 angesehen<sup>8</sup>. Gegen die Aufgabe des Grundsatzes der Individualisierung der Sozialhilfe lassen sich jedoch gravierende Einwände erheben<sup>9</sup>:

- Das Subsidiaritätsprinzip verlangt, daß Sozialhilfe prinzipiell immer letzttrangig, 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 Sozialhilferegulierung bleiben: „Die Bemessung dieses Transfers ist in unvergleichlich stärkerem Maß auf die

<sup>7</sup> O. Gandenberger, a.a.O., S. 130.

<sup>8</sup> Vgl. I. Metze, Negative Einkommensteuer, HdWW, Bd. 9, Tübingen/Göttingen 1982, S. 794; W. A. S. Koch, Konzepte und Probleme negativer Einkommensteuern, WISU 3/1981, S. 145 ff.

<sup>9</sup> Vgl. *Transfer-Enquête-Kommission*, Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1981, S. 166 ff.

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<sup>10</sup>.

### Das Grundrenten-Modell

Der am weitesten gehende Vorschlag ist eine negative Einkommensteuer vom »social-dividend-type«, der von Lady Rhys-Williams stammt<sup>11</sup>. Jedem Staatsbürger steht danach unabhängig von seiner Bedürftigkeit ein Mindesteinkommen in Form einer »Sozialdividende« oder eines »Bürgergeldes«<sup>12</sup> 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 jedermann des Staates als eines Wohlfahrtsgaranten bedienen kann“<sup>13</sup>. Durch die Einführung einer negativen Einkommensteuer als Sozialdividende würden aber auch sämtliche bestehenden Maßnahmen der sozialen Sicherung überflüssig, soweit sie der Grundsicherung dienen. Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung werden 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 besteht<sup>14</sup>.

Hinzu treten Bedenken im Zusammenhang mit der möglichen Aufgabe der traditionellen sozialen Versicherungssysteme. Die durch den sächsischen Ministerpräsidenten

<sup>10</sup> O. Gandenberger, a.a.O., S. 126.

<sup>11</sup> Lady J. E. Rhys-Williams, *Taxation and Incentives*, London 1953, S. 121ff.

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

<sup>13</sup> B. Molitor, a.a.O., S. 47/48.

<sup>14</sup> Der *Kronberger Kreis* plädiert beispielsweise dafür, ein sogenanntes Basisgeld zu gewähren und 50 vH 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.

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. (3) Darüber hinaus hätten sie im Rahmen neuer kapitalgedeckter Rentenversicherungen für sich selbst vorzusorgen. Eine derartige Politik scheitert nicht nur an zunehmenden Abgabewiderständen, 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 Personenkreise. Die weiterreichenden Pläne zeichnen sich zwar durch eine bessere Absicherung der Einkommensschwachen 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 Sozialhilfesystems<sup>15</sup>. In Betracht kommt eine Vorgehensweise, wie sie auch den Befürwortern einer entsprechend modifizierten Negativsteuer vorschwebt: Ein bestimmter Anteil – sagen wir 20 bis 30 vH – des Arbeitseinkommens wird den Unterstützungsempfängern bei der Festsetzung der Transfers nicht angerechnet und stellt damit Zusatzeinkommen dar. Unter Anreizaspekten wäre dies sicher von Vorteil, denn die Arbeitsaufnahme würde sich finanziell lohnen<sup>16</sup> – vo-

<sup>15</sup> Vgl. F. W. Scharpf, Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Subventionierung niedriger Erwerbseinkommen, Gewerkschaftliche Monatshefte 7/1993, S. 433 ff; O. Ganderberger, a.a.O., S. 136 ff.

<sup>16</sup> Man mag darüber streiten, ob 20 bis 30 vH 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.

rausgesetzt 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 Transferzahlungen 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.