

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 haushalts- 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

ZEITGESPRÄCH

von der Politik festgesetzt werden müssen, sondern das Prinzip des progressiven 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. Ebenso wenig 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 „Mittnahme-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.