



Bern, 19/11/2004

Die negative Einkommensteuer: Reformoption für die Schweiz?

Von Christoph A. Schaltegger

Die negative Einkommensteuer stellt einen Reformvorschlag für die soziale Sicherheit in Verbindung mit dem Einkommensteuersystem dar. Haushalte mit tiefem Einkommen erhalten Transferzahlungen – sie bezahlen eine negative Steuer. Mit steigenden Einkommen nehmen die Transferleistungen bis zu einem Schwellenwert ab. Danach müssen Einkommensteuern an den Staat abgeliefert werden. Da bei steigendem Einkommen die Transferzahlungen nicht um den selben Betrag gekürzt werden, besteht theoretisch immer ein Anreiz, die Erwerbstätigkeit auszudehnen. Damit vermeidet die negative Einkommensteuer die „Armutsfalle“ für untere Einkommen im heutigen System, bei dem Grenzsteuersätze von über 100 % entstehen können. In der Praxis ist die negative Einkommensteuer jedoch mit einem dreifachen Dilemma verbunden: entweder verursacht sie ein enorm hohes Finanzierungsvolumen oder sie geht von einem sehr tiefen Existenzminimum aus oder sie verursacht für die Ausdehnung der Erwerbstätigkeit unattraktiv hohe Grenzsteuersätze. Eine Weiterentwicklung der negativen Einkommensteuer stellen Steuerkredite dar, bei welchen die Transferleistungen an die Bedingung einer Erwerbstätigkeit geknüpft sind. In den USA werden Steuerkredite in grossem Umfang eingesetzt. Gemäss aktuellen Untersuchungen scheint für die Schweiz das System eines Partizipationseinkommens am attraktivsten zu sein. Es stellt ein Basiseinkommen dar, in Verbindung mit der Verpflichtung, am Arbeitsmarkt teilzunehmen.

Einleitung

Bei der negativen Einkommensteuer geht es um die Verbindung des Steuersystems mit den Zielen der sozialen Wohlfahrt. Das Konzept sieht eine in das Steuersystem integrierte Transferzahlung vor. Das heisst, das Steuersystem besteht dann aus einem positiven und einem negativen Bereich. Haushalte mit tiefem Einkommen fallen in den negativen Bereich und erhalten Transferzahlungen – sie bezahlen eine negative Steuer. Mit steigendem Einkommen nehmen die Transferzahlungen ab. Ab einer definierten Schwelle beginnt der positive Bereich. Dann beginnt der Bereich des Steuersystems, bei dem die Haushalte positive Steuern auf ihre Einkommen bezahlen müssen. Die negative Einkommensteuer stellt somit eine theoretische Möglichkeit zur Finanzierung der gesamten oder von Teilen der sozialen Wohlfahrt dar.

Leu und Eisenring (1998) sehen drei Vorteile einer negativen Einkommensteuer: wirksame Armutsbekämpfung, Abbau negativer Arbeitsanreize und Kosteneffizienz. Im Gegensatz zur herkömmlichen Sozialhilfe mit Bedürftigkeitsnachweis vermeidet die negative Einkommensteuer die sogenannte „Armutsfalle“. Diese entsteht, weil bei einer Erhöhung des Erwerbsumfanges unterer Einkommensschichten die Transferzahlungen um den selben Betrag gekürzt werden. Es fallen Grenzsteuersätze von 100 % und mehr an. Damit sind die Anreize für Sozialhilfeempfänger gering, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen.

In der internationalen Literatur werden heute verschiedene Derivate der negativen Einkommensteuer diskutiert. Insbesondere Modelle erwerbsabhängiger Steuergutschriften wie der in den USA vor allem in den 1990er Jahren eingesetzte „Earned Income Tax Credit“ haben ein lebhaftes Interesse bei Politikern und Wissenschaftern gefunden.¹

Negative Einkommensteuer: für und wider

1962 propagierte Milton Friedman in seinem Buch „Capitalism and Freedom“ die negative Einkommensteuer als Ersatz für alle existierenden Wohlfahrtsprogramme. Es ging ihm darum, die Arbeitsanreize für Sozialhilfeempfänger mit tiefen Grenzsteuersätzen bei steigendem Einkommensniveau zu erhalten. Der Vorschlag von Friedman (1962) inspirierte sofort viele Wissenschaftler wie auch die Politik. Präsident Nixon und andere Präsi-

¹ Grundsätzlich ist es schwierig, den Sozialstaat der USA mit jenem eines europäischen Staats zu vergleichen. Die USA geben ca. 10 % ihres BIP für staatliche Fürsorge und Umverteilung aus. In Europa sind es dagegen durchschnittlich fast 18 %. Untere Einkommen werden in den USA mit einer Steuerbelastung konfrontiert, die um 5 %-Punkte höher liegt, während die Steuersätze für die oberen Einkommen um ca. 10 %-Punkte tiefer sind als im Durchschnitt der europäischen Staaten. Das heisst, die US-amerikanische Gesellschaft charakterisiert sich trotz schärferer Einkommensunterschiede durch einen geringeren Wohlfahrtsstaat. Gemäss einer empirischen Untersuchung von Alesina und Glaezer (2004) kann diese unterschiedliche Politik im internationalen Vergleich zu einem grossen Teil durch die ethnische Heterogenität einer Gesellschaft erklärt werden.

denen der USA nach ihm propagierten eine derartige Steuerreform, fanden aber nie die Zustimmung des Kongresses.

Neben den verstärkten Arbeitsanreizen notiert Friedman (1962) fünf weitere Vorteile seiner negativen Einkommensteuer: Erstens unterstützt die negative Einkommensteuer Haushalte mit geringem Einkommen einzig auf Basis des fehlenden Einkommens. Andere Kriterien wie Alter über 65 oder Erwerbstätigkeit als Bauer sind nur ungenaue Indikatoren für Bedürftigkeit und sollten daher bei der Unterstützung durch Wohlfahrtsprogramme keine Rolle spielen. Dies hat auch den Vorteil, dass die zu unterstützenden Personen sozial nicht stigmatisiert werden. Zweitens erhalten die Sozialhilfeempfänger Bargeld, welches Ihnen die grösstmögliche Wahlfreiheit bei der Verwendung der Unterstützung garantiert. Drittens macht die negative Einkommensteuer alle existierenden Wohlfahrtsprogramme überflüssig. Viertens ist die negative Einkommensteuer kostengünstiger als das existierende Wohlfahrtssystem, weil alle administrativen Überprüfungen der Bedürftigkeit überflüssig werden und die Transferzahlungen zielgerichteter an die Bedürftigen ausgerichtet werden. Fünftens verzerrt die negative Einkommensteuer im Gegensatz zu Mindestlöhnen, Tarifverträgen und Subventionen die Marktpreise nicht (Moffitt, 2003).

In der wissenschaftlichen Diskussion stellte sich trotz der theoretischen Vorteile dieses Konzepts bald heraus, dass die negative Einkommensteuer in ihrer reinen Form auch mit verschiedenen Nachteilen verbunden ist.

1. Dilemma zwischen garantiertem Mindesteinkommen, Arbeitsanreiz und Gesamtkosten

Die Einführung einer negativen Einkommensteuer stellt die Politik vor ein grundsätzliches Dilemma (Aaron, 1973; Leu und Eisenring, 1998; Stutz und Bauer, 2003): Will man ein hohes garantiertes Grundeinkommen zur Verfügung stellen und dabei die Grenzsteuersätze tief halten, um realistische Arbeitsanreize zu geben, wird die Finanzierung der negativen Einkommensteuer sehr teuer. Das heisst die durchschnittliche Steuerbelastung ist in diesem Fall sehr hoch. Will man andererseits die Gesamtkosten der negativen Einkommensteuer im akzeptablen Rahmen halten, dann ist entweder das garantierte Grundeinkommen sehr tief oder die Grenzsteuersätze sind unattraktiv hoch.

Friedman (1980) selbst erachtet ein relativ tiefes garantiertes Grundeinkommen als beste Variante und argumentiert, dass die existierenden Wohlfahrtsprogramme für erwerbslose Personen zu grosszügig ausgestaltet seien.

2. Umsetzung im Föderalismus

Das System der negativen Einkommensteuer geht nicht von Steuerföderalismus aus. Befürworter der negativen Einkommensteuer argumentieren, dass Wohlfahrtspro-

gramme im Allgemeinen zentralstaatlich organisiert werden sollten. Das heisst, es bedarf landesweit einheitlicher Grundsätze des garantierten Mindesteinkommens. Dies aus der Überlegung, dass dezentrale Umverteilung bei der Mobilität der Produktionsfaktoren langfristig nicht aufrecht zu erhalten ist. Kantonal unterschiedlich ausgestaltete negative Einkommensteuern würden eine ruinöse Konkurrenz verursachen, die das garantierte Mindesteinkommen gegen Null treiben. Folgt man den empirischen Ergebnissen von Feld (2000), kann die Gefahr einer ruinösen Konkurrenz dezentral organisierter Wohlfahrtsprogramme in der Schweiz jedoch als überzogen betrachtet werden.

Pauly (1973) vertritt beispielsweise den Standpunkt, dass dezentrale Umverteilung effizienter ist als zentralstaatlich organisierte Wohlfahrtsprogramme. Dies deshalb, weil die Unterstützung auf die regional unterschiedliche Bedürftigkeit abgestimmt werden kann. Zusätzlich steigt auch die Akzeptanz des impliziten Vertrags zwischen den Zahlenden und den Begünstigten der Wohlfahrtsleistungen auf lokaler Ebene. Im Gegensatz dazu sind die Empfänger der Sozialleistungen im Zentralstaat oft anonym und die Bereitschaft der Zahlenden zur Unterstützung damit geringer.

Trotz der vorgebrachten Vor- und Nachteile dezentraler Umverteilung wäre es grundsätzlich denkbar, Elemente einer negativen Einkommensteuer in der Schweiz nur auf Bundesebene einzuführen, so dass die Kompetenz der Kantone im Bereich der Steuer- und Sozialpolitik respektiert bliebe. Erste Versuche zur konkreten Umsetzung sind in der Schweiz am Laufen. Der Kanton Basel-Stadt hat beispielsweise im Jahr 2001 ein neues Sozialhilfegesetz eingeführt, das Elemente der negativen Einkommensteuer beinhaltet (Lewin und Schwendener, 2004).

Bei einem Erfolg der negativen Einkommensteuer auf Bundesebene wäre damit zu rechnen, dass weitere Kantone ein ähnliches System ebenfalls einführen. Solche Nachahmungseffekte in der Politik lassen sich schon heute beobachten. Sie verlaufen aber in der Regel unter den Kantonen oder von den Kantonen zum Bund (Schaltegger, 2004).

3. Arbeitsmarkteffekte

In den 1970er Jahren wurden in den USA verschiedene Experimente zur Einführung der negativen Einkommensteuer durchgeführt. Diese zeigten, dass die Arbeitsmarkteffekte entgegen der Intention der negativen Einkommensteuer zweideutig sind (Moffitt, 2003). Zwar sind am unteren Ende der negativen Einkommensteuer die Arbeitsanreize durchaus positiv, sodass jene Personen ihren Arbeitsumfang erhöhen, die vorher gar nicht gearbeitet haben. Für Personen, die aber ohne Sozialtransfers schon einer Arbeit nachgehen, verursacht die Unterstützung durch die negative Einkommensteuer eine Erhöhung des Einkommens, welches ihnen gestattet, den Arbeitsumfang zu reduzieren. Die Experimente in Seat-

tle und Denver in den 1970er Jahren zeigten, dass die Reduktion des Arbeitsumfangs vor allem bei Paaren zu beobachten war, während alleinerziehende Mütter ihren Arbeitsumfang mit der negativen Einkommensteuer in der Regel erhöhten. Das heisst die unterschiedliche Elastizität des Arbeitsangebots verschiedener Bevölkerungsgruppen ist entscheidend für den tatsächlichen Effekt der negativen Einkommensteuer auf den Arbeitsmarkt.

Vor allem aufgrund des Dilemmas zwischen garantierbarem Mindesteinkommen, Arbeitsanreiz und Gesamtkosten wurde die negative Einkommensteuer trotz intensiver Diskussionen in verschiedenen Ländern nie tatsächlich eingeführt. Eine Weiterentwicklung der negativen Einkommensteuer stellen erwerbsabhängige Steuerkredite dar. Zu dieser Gruppe gehört etwa der in den USA in grossem Umfang eingesetzte Earned Income Tax Credit EITC.² Im Unterschied zur negativen Einkommensteuer sind hier nur Personen transferberechtigt, die tatsächlich erwerbstätig sind. Damit wird vom Grundsatz der negativen Einkommensteuer abgewichen, dass Personen nur aufgrund des Kriteriums des fehlenden Einkommens unterstützt werden sollen.

Der EITC wurde erstmals 1972 von Gouverneur Ronald Reagan in Kalifornien eingeführt und dann 1982 mit seiner Wahl zum Präsidenten auf die ganzen Vereinigten Staaten ausgedehnt. Der spätere Präsident Bill Clinton baute das System der Steuerkredite stark aus (Stutz und Bauer, 2003). Beim EITC handelt es sich um einen Sozialtransfer, der im untersten Bereich bis zu einem Maximum ansteigt (Phase-in Bereich), und dann wieder ausläuft (Phase-out Bereich). Die Höhe des Sozialtransfers richtet sich nach der Familiengrösse. Im Jahr 2001 erhielten beispielsweise Steuerzahler mit einem Kind einen Steuerkredit von 40 % bis zu einem Jahreseinkommen von \$ 10'020. Dies berechnete für eine maximale Unterstützung von \$ 4'008. Bis zu einem Einkommen von \$ 13'090 blieb der Sozialtransfer konstant, um danach mit einer Grenzrate von 21.06 % bis zu einem Einkommen von \$ 32'121 zu sinken (Moffitt, 2003).

In der Schweiz werden Steuerkredite zur Vermeidung von Armut der Working Poors als Alternative zu Mindestlöhnen vor allem von Gerfin, Leu, Brun und Tschöppe (2002) propagiert (Studie im Auftrag des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements). Die Autoren sehen keine grösseren Probleme bei einer tatsächlichen Einführung von Steuerkrediten in der Schweiz, weil diese nach den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) ausgestaltet werden können, in grossem Umfang praktisch handelbar sind und nach aller Erfahrung der Missbrauch gering ist. Das Verhältnis zwischen Kosten und Wirksamkeit schneidet bei den Steuerkrediten deutlich besser ab als beispielsweise bei Mindestlöhnen.

² Neben den USA kennen auch Grossbritannien, Kanada, Neuseeland, Irland, Australien und die Niederlande unterschiedliche Formen von Steuerkrediten. Eine Übersicht über verschiedene „Welfare-to-work“ Programme bietet Ochel (2004).

Negative Einkommensteuer und weitere Reformoptionen der sozialen Wohlfahrt: Ergebnisse für die Schweiz

Es gibt verschiedene Untersuchungen zur Wirkung unterschiedlicher Systeme der sozialen Sicherung in Verbindung mit dem Steuersystem für die Schweiz. Müller (2004) und van Baalen und Müller (2003) haben die unterschiedlichen Reformvorschläge in partiellen und allgemeinen Gleichgewichtsmodellen miteinander verglichen. Dabei wurden folgende sozialpolitischen Instrumente evaluiert:

- *Sozialdividende (auch Grundrente oder Basiseinkommen):* Beim Modell des „Basic Income“ erhält jeder Bürger ein Grundeinkommen, unabhängig von der individuellen Situation (Einkommen, Vermögen, Zivilstand, Familiengrösse, Erwerbstätigkeit etc.) zur Existenzsicherung. Damit ist dieses Modell der negativen Einkommensteuer sehr ähnlich. Auch die Sozialdividende vermeidet die Armutsfalle, da diese Grundrente jeder Person bedingungslos zusteht.

Eine Variante des Basiseinkommens stellt das *Partizipationseinkommen* „Participation Income“ dar, das an die Bedingung der Erwerbstätigkeit geknüpft ist (Atkinson, 1995).

- Die *negative Einkommensteuer* ist wie oben ausgeführt ein der Sozialdividende sehr ähnliches Instrument. Im Unterschied zur Sozialdividende wird in den von Müller durchgeführten Simulationen aber nicht auf individueller Basis besteuert, sondern auf Ebene des Haushalts.
- *Steuerkredit:* Wie oben ausgeführt, ist der Steuerkredit eine Variante der negativen Einkommensteuer. Übersteigt der Steuerkredit den geschuldeten Steuerbetrag, erhält der Steuerpflichtige eine Transferleistung vom Staat ausbezahlt. Der Steuerkredit knüpft die Unterstützung an die Bedingung einer Erwerbstätigkeit.
- *Lohnsubvention:* Ziel der Lohnsubvention ist, die Nachfrage nach gering entlohnter Arbeit in den Unternehmen zu steigern. Dies beispielsweise durch die Subventionierung lohnrelevanter Sozialbeiträge. Die in der Schweiz teilweise gewährten Fürsorgegelder zur Aufbesserung von Tiefstlöhnen können als Lohnsubventionen betrachtet werden (Stutz und Bauer, 2003).
- Das *garantierte Mindesteinkommen* ist eine Art Sicherung des Existenzminimums als Ergänzung zum Sozialversicherungssystem.

In den Berechnungen zur Wirkung dieser alternativen Modelle der sozialen Grundsicherung geht Müller (2004) von Budgetneutralität aus. Das heisst, in allen berechneten Modellen führen die Systemveränderungen zu Anpassungen auf der Finanzierungsseite, so dass die übrigen staatlichen Leistungen im bisherigen Umfang gewährleistet werden können. Die Resultate der Gleich-

gewichtsberechnungen berücksichtigen die Tatsache, dass durch die unterschiedlichen sozialpolitischen Instrumente das Verhalten der wirtschaftspolitischen Akteure verändert und an die neue Situation angepasst wird.

Die Resultate von Müller (2004) sind in Tabelle 1 dargestellt. Der Autor geht davon aus, „dass jedem Haushalt ein Betrag in der Höhe der Hälfte seines Existenzminimums entsprechend seiner Familienstruktur und gemäss den SKOS-Kriterien gutgeschrieben wird.“ (Müller, 2004, S. 17). Wie in Tabelle 1 ersichtlich, würde die Einführung einer *negativen Einkommensteuer* zu einer erheblichen Angleichung der Einkommen führen. Dies wird durch den Gini-Koeffizienten³ dargestellt, der sich deutlich verringert.

Tabelle 1: Auswirkungen unterschiedlicher Systeme der sozialen Wohlfahrt				
	\emptyset -Einkommen (%- Abweichung von Basisszenario)	Ungleichheit (Gini-Koeffizient)	Armutsquote in % ^a	Satz Direkte Steuern
Basisszenario	—	0.211	2.2	Progressiver Tarif
Garantiertes Mindesteinkommen	-1.4	0.219	0.0	7.9 ^a
Steuerkredit	0	0.217	1.6	6.7 ^a
Negative Einkommensteuer	-5.6	0.161	0.5	50.4 ^b
Partizipationseinkommen	0.5	0.196	1.4	14.6 ^a
Sozialdividende	-2.6	0.180	0.9	20.4 ^a
Lohnsubvention	0.2	0.199	1.6	1.9 ^c

Quelle: Müller (2004, S.18)
^a Einheitlicher Satz für den das Existenzminimum übersteigenden Teil des Einkommens. Ersetzt die direkte Bundessteuer
^b Einheitlicher Satz gemäss a. Ersetzt alle direkten Einkommenssteuern
^c Einheitlicher Satz gemäss a. Zusätzlich zu den bestehenden direkten Steuern
^d Gemäss Existenzminimum nach SKOS-Kriterien

Allerdings würde auch das Durchschnittseinkommen als Folge des Rückgangs der geleisteten Arbeitsstunden abnehmen. Die Armut könnte mit der Einführung einer negativen Einkommensteuer relativ stark vermindert werden. Hingegen würde der Ersatz des heutigen Steuersystems für alle direkten Steuern bei Bund, Kantonen und Gemeinden mit einem Einheitssteuersatz von 50,4 % einer massiven Erhöhung der Fiskalquote gleich kommen. Dabei ist die Belastung durch indirekte Steuern nicht eingerechnet.

Das *Steuerkreditsystem* berechtigt im Unterschied zur negativen Einkommensteuer nur jene an Transfers teilzuhaben, die erwerbstätig sind. Damit reduziert sich das Finanzierungsvolumen des Systems, wie Tabelle 1 zeigt. Die Resultate zu den Steuerkrediten unterscheiden sich aber nicht gross vom heutigen Zustand (Basisszenario).

³ Der Gini-Koeffizient ist ein statistisches Mass für Ungleichheit, entwickelt vom italienischen Statistiker Corrado Gini. Je höher der Wert, der zwischen 0 und 1 liegen kann, ist, desto grösser ist die Ungleichheit (z.B einer Einkommensverteilung). Der Gini-Index liegt in Deutschland bei 0,300; in Frankreich bei 0,327; in Grossbritannien bei 0,361; in Japan bei 0,249 und in den USA bei 0,408.

Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Wirkung der Steuerkredite auf den Arbeitsmarkt zwiespältig ist. Einerseits wirken die Steuerkredite als Anreiz, auf dem Arbeitsmarkt aktiv zu werden. Andererseits bietet dieses System für Erwerbstätige mit niedrigen Löhnen einen Anreiz, ihre Arbeitszeit zu reduzieren, da sie ihren Anspruch auf den Steuerkredit nicht verlieren.

Die *Sozialdividende*, bei der jede über 20-jährige Person einen bedingungslosen Transfer von 500 CHF pro Monat erhält, schneidet im allgemeinen Gleichgewicht besser ab als die negative Einkommensteuer. Zwar nimmt die Einkommensungleichheit zu und die Armut kann weniger stark vermindert werden als bei der negativen Einkommensteuer, dafür sinkt aber das durchschnittliche Einkommen weniger stark und der Finanzierungsbedarf sinkt beträchtlich. Bei einem einheitlichen Satz von 20,4 % als Ersatz für die direkte Bundessteuer wäre bei der Sozialdividende die Steuerkompetenz der Kantone und Gemeinden im Gegensatz zur negativen Einkommensteuer gewahrt.

Am besten schneidet das *Partizipationseinkommen* (Participation Income) in den allgemeinen Gleichgewichtsanalysen ab. Müller (2004) geht vom Szenario aus, dass jede erwerbstätige Person, die mindestens 30 Stunden pro Woche arbeitet, ein Zusatzeinkommen von 500 CHF pro Monat erhält. Zudem wird die direkte Bundessteuer durch eine Einheitssteuer von 14,6 % auf den das Existenzminimum von 23'690 CHF pro Jahr übersteigenden Teil des Einkommens ersetzt.

Das nach Müller (2004) konzipierte Partizipationseinkommen reduziert die Arbeitslosenquote stark. Dies ist die Reaktion des Arbeitsmarktes auf die Vermeidung der Armutsfalle mit dem Partizipationseinkommen. Im Weiteren reduziert das Partizipationseinkommen die Armut, die Ungleichheit, erhöht das Durchschnittseinkommen und steigert damit auch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit (Tabelle 1).

Die *Lohnsubvention* sähe eine Subventionierung von Sozialabgaben der Arbeitgeber für Löhne unter 3'000 CHF durch den Staat vor. Danach laufen die Lohnsubventionen bis zur Schwelle von 4'000 CHF aus. Die Verminderung von Armut und die Ungleichheit kann mit der Lohnsubvention zwar verringert werden, aber weniger effektiv als beim Partizipationseinkommen.

Die *Lohnsubvention* sähe eine Subventionierung von Sozialabgaben der Arbeitgeber für Löhne unter 3'000 CHF durch den Staat vor. Danach laufen die Lohnsubventionen bis zur Schwelle von 4'000 CHF aus. Die Verminderung von Armut und die Ungleichheit kann mit der Lohnsubvention zwar verringert werden, aber weniger effektiv als beim Partizipationseinkommen.

Schlussfolgerungen: Partizipationseinkommen schneidet besser ab als negative Einkommensteuer

Der Vorschlag einer negativen Einkommensteuer als Ersatz für die gesamten Wohlfahrtsausgaben des Staats nach dem Vorschlag von Friedman (1962) besitzt einen intuitiven Charme. Das System bietet verstärkte Arbeits-

anreize, weil es die Armutsfalle vermeidet. Die Transferleistungen werden einzig auf Basis fehlenden Einkommens ausgerichtet und vermeiden dadurch die Stigmatisierung der unterstützten Gruppen. Sozialhilfeempfänger erhalten Bargeld, welches Ihnen die grösstmögliche Wahlfreiheit bei der Verwendung der Unterstützung garantiert. Das gesamte existierende Wohlfahrtssystem zur administrativen Überprüfung der Bedürftigkeit wird überflüssig und letztlich verzerrt die negative Einkommensteuer im Gegensatz zu Mindestlöhnen, Tarifverträgen und Subventionen die Marktpreise nicht.

Die Umsetzung der Friedman'schen negativen Einkommensteuer in die Realität ist aber mit einigen gravierenden Problemen verbunden. Die Effekte auf dem Arbeitsmarkt sind durchaus nicht nur positiv. Zwar sind die Anreize zur Aufnahme einer Arbeit positiv. Für erwerbstätige Personen verursacht die Unterstützung durch die negative Einkommensteuer aber eine Erhöhung des Einkommens, das ihnen einen Anreiz gibt, den Arbeitsumfang zu reduzieren.

Zudem besteht bei der negativen Einkommensteuer ein grundsätzliches Dilemma: Will man ein hohes garantiertes Grundeinkommen zur Verfügung stellen, erfordert dies sehr hohe Grenzsteuersätze und damit ein hohes Finanzierungsvolumen. Will man andererseits die Gesamtkosten der negativen Einkommensteuer im akzeptablen Rahmen halten, dann ist entweder das garantierte Grundeinkommen sehr tief oder die Grenzsteuersätze sind unattraktiv hoch.

Bessere Erfahrungen wurden mit Steuerkrediten gemacht, die als eine Weiterentwicklung der Idee von Friedman zur negativen Einkommensteuer angesehen werden können. Transferberechtigt ist nur, wer auch einer Erwerbstätigkeit nachgeht. Steuerkredite werden vor allem in den USA als sogenannte „Earned Income Tax Credit“ eingesetzt. Beim EITC handelt es sich um einen Sozialtransfer, der im untersten Bereich bis zu einem Maximum ansteigt (Phase-in Bereich), und dann wieder ausläuft (Phase-out Bereich). Da die Schweiz im Unterschied zu anderen Ländern nicht an Massenarbeitslosigkeit leidet, stellen Steuerkredite hierzulande vor allem ein mögliches Instrument zur Bekämpfung von Armut der Working Poor und weniger eine Massnahme zur Reduktion der Arbeitslosigkeit dar.

In einer aktuellen Untersuchung verschiedener sozialpolitischer Instrumente in Verbindung mit dem Steuersystem in einer allgemeinen Gleichgewichtsanalyse schneidet das Partizipationseinkommen für die Schweiz am besten ab. Das Partizipationseinkommen ist ein Grundeinkommen, das mit einer Gegenleistung des Transferempfängers verbunden wird. Die Gegenleistung besteht in der Regel aus der Verpflichtung, am Arbeitsmarkt teilzunehmen, wobei es sich auch um eine gemeinwohlorientierte Arbeit (Bürgerarbeit) handeln kann. Das von Müller (2004) für die Schweiz berechnete Partizipationseinkommen reduziert die Arbeitslosenquote, die Armut und die Ungleichheit. Zusätzlich erhöht es das Durchschnittseinkommen und steigert damit auch die

wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Die direkte Bundessteuer wird in diesem Modell durch eine Einheitssteuer von 14.6 % auf den das Existenzminimum übersteigenden Teil des Einkommens abgelöst.

Literatur

- Aaron, H. (1973), *Why is Welfare so Hard to Reform?*, Brookings Institution.
- Alesina, A. und E. Glaeser (2004), *Fighting Poverty in the U.S and Europe – A World of Difference*, Oxford University Press.
- Atkinson, A.B. (1995), *Public Economics in Action, The Basic Income/Flat tax Proposal*, Oxford Clarendon Press.
- Feld, L.P. (200), *Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution: Ein Überblick und eine empirische Analyse für die Schweiz*, Tübingen, Mohr.
- Friedman, M. (1962), *Capitalism and Freedom*, Chicago, University of Chicago Press.
- Friedman, M. and R. Friedman (1980), *Free to Choose*, Harcourt Brace Jovanovich.
- Gerfin, Leu, Brun und Tschöpe (2002), Armut unter Erwerbstätigen in der Schweiz: Eine Beurteilung alternativer wirtschaftspolitischer Lösungsansätze, Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO.
- Leu, R.E. und C. Eisenring (1998), Effizienz und Wirksamkeit von Sozialtransfers: Ein Beitrag zur aktuellen Diskussion, *Aussenwirtschaft* 53, 435-465.
- Lewin, R. und P. Schwendener (2004), Arbeit soll sich lohnen: Das Anreizmodell der Basler Sozialhilfe, in: Schaltegger, C.A. und S.C. Schaltegger (Hrsg.): *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, vdf, Zürich.
- Moffitt, R.A. (2003), The Negative Income Tax and the Evolution of U.S. Welfare Policy, *Journal of Economic Perspectives* 17, 119-140.
- Müller, T. (2004), Verschiedene Reformvorschläge für die Soziale Sicherheit in der Schweiz und ihre wirtschaftlichen Auswirkungen, *Volkswirtschaft* 7, 16-20.
- Ochel, W. (2004), Welfare-to-Work Experiences with Specific Work-First Programs in Selected Countries, CESifo Working Paper No. 1153.
- Pauly, M.V. (1973), Income Redistribution as a Local Public Good, *Journal of Public Economics* 2, 35-58.
- Schaltegger, C.A. (2004), Finanzpolitik als Nachahmungswettbewerb: Empirische Ergebnisse zu Budgetinterdependenzen unter den Schweizer Kantonen, *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 10.

Stutz, H. und T. Bauer (2003), Modelle zu einem garantierten Mindesteinkommen, Bundesamt für Sozialversicherungen Forschungsbericht Nr. 15/03.

Van Baalen, B. und T. Müller (2003), Social Welfare Effects of Income Tax Reform under Endogenous Participation and Unemployment, mimeo, University of Geneva.

Christoph A. Schaltegger
Eigerstrasse 65
CH-3003 Bern
Tel: ++41 31 322 73 89
Fax: ++41 31 324 92 50
Email: Christoph.Schaltegger@estv.admin.ch

Die Arbeitspapiere und Notizen widerspiegeln nicht notwendigerweise die offiziellen Positionen des Amtes, des Departements oder des Bundesrats. Für die in den Arbeiten vertretenen Thesen und allfällige Irrtümer sind ausschliesslich die Autoren verantwortlich.