

Steuergutschriften: Die Diskussion um die „negative Einkommensteuer“

 In der Diskussion

Die SPD hat auf ihrer Klausurtagung in Bremen im Januar das Konzept „Bonus für Arbeit“ vorgestellt. Beschäftigte mit geringem Einkommen sollen finanziell spürbar entlastet werden: Durch Steuergutschriften soll ihnen mehr vom Lohn bleiben. „Steuerkompakt“ hat nachgefragt, was genau hinter den Vorschlägen der SPD steckt und wie das Modell in der Praxis aussehen könnte. Von Annicka Jenrich

Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren



Steuerkompakt im Gespräch... mit Stefan Ramge, Leiter der Politik-Pla- nungsabteilung II in der SPD-Zentrale

Steuerkompakt: Weshalb hat sich die SPD dafür entschieden, für ihr Konzept „Bonus für Arbeit“ dem Modell von Bofinger zu folgen?

Ramge: Der Vorschlag behält das Absicherungsniveau des Arbeitslosengeldes II bei, stärkt aber im Gegensatz zur geltenden Regelung die Anreize, eine Arbeit aufzunehmen. Das reguläre Arbeitsverhältnis bekäme Vorrang,

(Fortsetzung S. 10)

Die Initiative „Bonus für Arbeit“ orientiert sich an den Vorschlägen des Wirtschaftsweisen Peter Bofinger und ähnelt dem Modell der „negativen Einkommensteuer“, das in den USA entwickelt wurde. Geringverdiener sollen mit „Gutschriften“ auf ihre Einkommensteuerlast Sozialabgaben künftig weitgehend ausgleichen können. Ziel der Initiative ist es, den Niedriglohnsektor attraktiver zu machen. Stefan Ramge, Leiter der Politik-Planungsabteilung II in der SPD-Zentrale und Mitglied des Parteivorstandes, räumt im Gespräch mit „Steuerkompakt“ aber ein: „Wir haben nicht die Illusion, dass allein mit einem ‚Bonus für Arbeit‘ sämtliche Menschen sofort Arbeit finden.“ (siehe Kasten „Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren“)

Das Modell sieht vor, dass Ledige bei einem Einkommen bis 750 Euro und Ehegatten bis zu einem Einkommen von 1.300 Euro ihre Sozialabgaben vollständig vom Staat in Form einer negativen Einkommensteuer ersetzt bekommen. Negativ bedeutet in diesem Fall, dass der Staat kein Geld kassiert, sondern an die Geringverdiener auszahlt. Positive Einkommensteuer wird demnach erst fällig, wenn ein bestimmtes Einkommensniveau erreicht ist.

„Modell funktio- niert nur bei aus- reichender Be- schäftigung“



Steuerkompakt im Ge- spräch... mit Stefanie Schott, Rechtsanwältin mit Schwerpunkt Steu- errecht der Kanzlei Hoff- mann und Partner in Mainz

Steuerkompakt: Ist das von der SPD ins Spiel gebrachte Modell einer „negativen Einkommenssteuer“ kompatibel mit geltendem Steuerrecht?

Schott: Da das Modell der negativen Einkommensteuer systematisch überhaupt nicht in das geltende Steuerrecht eingreifen würde, sondern lediglich die Verteilung der Steuermittel
(Fortsetzung S. 10)

wir würden Arbeit und nicht mehr Arbeitslosigkeit finanzieren. Die geförderten Arbeitnehmer hätten mehr Geld und wären keine „Hilfebefürhtigen“ mehr. Ein nicht zu vernachlässigender Aspekt wäre zudem die Entlastung der „Job Center“: Die SGB II-Leistungsträger könnten sich dann besser auf die Hilfebefürhtigen ohne Arbeit konzentrieren.

Steuerkompakt: Wie soll das Konzept finanziert werden?

Ramge: Aus Steuermitteln. Das Bundesarbeitsministerium hat den Auftrag, das Bofinger-Modell bis Ende Februar auf seine Kosten und seine Beschäftigungswirkungen hin durchzurechnen. Das Ergebnis dieser Berechnungen wird die weitere Entwicklung des „Bonus für Arbeit“ beeinflussen.

Steuerkompakt: Ist das Konzept Ihrer Ansicht nach in der Praxis einfach umsetzbar oder wären dafür wesentliche Änderungen, beispielsweise im Steuerrecht notwendig?

Ramge: Der Bonus muss natürlich so gestaltet werden, dass er einfach umsetzbar ist. Das Schwierige sind die Auswirkungen auf das übrige Steuer- und Transfersystem. Hier werden sicherlich noch weitere Untersuchungen notwendig sein.

Steuerkompakt: Kritiker meinen, die Einführung einer negativen Einkommensteuer würde die Löhne drücken und zu übermäßig hohen Steuerausfällen führen. Wie könnten solche Ausfälle gegebenenfalls kompensiert werden?

Ramge: Auch deshalb sind wir für die Einführung von Mindestlöhnen. Wir setzen im Gegensatz zur Union bei der Förderung ja mit Absicht beim Arbeitnehmer und nicht beim Arbeitgeber an, sodass die Einführung allenfalls mittelbar Auswirkungen haben wird. Zu der Gefahr von Steuerausfällen: Ja, wir betreten hier ungesichertes Gelände, aber genau deshalb sind die in Auftrag gegebenen Berechnungen wichtig. In den Berechnungen sind natürlich auch die durch zusätzliche Beschäftigung entstehenden Steuermehereinnahmen zu berücksichtigen.

In einer Gleitzone bis 1.300 Euro bei Ledigen und 2.000 Euro bei Ehegatten wird der Zuschuss schrittweise wieder auf Null reduziert. Zusätzlich gibt es noch eine Kinderkomponente. Der volle Zuschuss soll bei einer durchschnittlichen Wochenarbeitszeit von mehr als 30 Stunden gezahlt werden, ein halber Zuschuss bei mindestens 15 Stunden. Die Idee dahinter: Auch Arbeit für wenig Geld soll sich lohnen. Ein Ansatz, der von Steuerexperten grundsätzlich begrüßt wird: „Der Vorteil des Modells ist, dass Arbeit gefördert wird, anstatt Arbeitslosigkeit zu unterstützen“, meint Stefanie Schott, Rechtsanwältin mit Schwerpunkt Steuerrecht in Mainz (siehe Kasten „Modell funktioniert nur bei ausreichender Beschäftigung“). Die Probleme einer solchen „negativen Einkommensteuer“ sieht sie eher in der praktischen Umsetzung. Mit Lohndumping sei zwar nicht zu rechnen, jedoch sei zweifelhaft, ob auf diese Weise neue Beschäftigungsfelder entstünden. Auch die Frage der Finanzierung sei noch nicht geklärt. ◀

Steuerkompakt: Ihr Konzept geht davon aus, dass auf diese Weise neue Stellen im Niedriglohnsektor entstehen. Was passiert, wenn dem nicht so ist und viele Betroffene faktisch nicht die Möglichkeit bekommen, eine Vollzeitstelle aufzunehmen?

Ramge: Wir haben nicht die Illusion, dass allein mit einem „Bonus für Arbeit“ sämtliche Menschen sofort Arbeit finden. Auch mit Einführung eines „Bonus für Arbeit“ wird es erwerbsfähige Menschen geben, die leider keine Chancen auf dem regulären Arbeitsmarkt haben. Wir wollen diesen Menschen aber mit dem Aufbau eines „Sozialen Arbeitsmarktes“ eine Perspektive geben. Der „Soziale Arbeitsmarkt“ ist neben der Einführung von Mindestlöhnen und dem „Bonus für Arbeit“ unsere dritte Säule, um die positiven Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt fortzusetzen und dafür zu sorgen, dass mehr Menschen in den Arbeitsmarkt integriert werden. ◀

betrifft, wäre eine Änderung des Steuerrechts nicht erforderlich. Die von dem Modell betroffenen Steuerpflichtigen zahlen die Einkommensteuer wie bisher – oder sie zahlen weiterhin keine Einkommensteuer.

Steuerkompakt: Sind die Vorstellungen der SPD denn in der Praxis überhaupt umsetzbar?

Schott: Die Umsetzung wäre – vorausgesetzt, die Finanzierung steht – ohne weiteres möglich.

Steuerkompakt: Wie beurteilen Sie das Modell der SPD?

Schott: Die „negative Einkommensteuer“ hat meiner Ansicht nach gegenüber den bisherigen Kombilohn-Modellen den Vorteil, dass es attraktiver wird, eine Vollzeitbeschäftigung anzunehmen. Dies ist momentan im so genannten Niedriglohn-Sektor häufig nicht der Fall, weil dem nicht besonders qualifizierten Arbeitnehmer mit einer Vollzeitbeschäftigung häufig nicht mehr – evtl. sogar weniger – verbleibt, als dem Bezieher von Arbeitslosengeld, der nebenbei noch einer geringfügigen Tätigkeit nachgeht und die daraus erzielte Vergütung zumindest teilweise behalten darf.

Steuerkompakt: Was sind für Sie die größten Schwachstellen des Konzepts?

Schott: Die Schwachstellen sind nicht steuerrechtlicher, sondern eher praktischer Natur. So stellt sich die Frage, ob und wie sich die Umsetzung des Modells finanzieren lässt. Außerdem kann das Modell nur dann Wirkung zeigen, wenn es überhaupt ausreichend Beschäftigung gibt, um arbeitslose Menschen in eine Vollzeitbeschäftigung zu bringen. Die Chancen dafür könnten im Hinblick auf den derzeitigen Aufschwung gut sein. Es darf allerdings bezweifelt werden, dass das Modell geeignet ist, neue Beschäftigungsangebote zu schaffen, da auf der Seite des Arbeit Anbietenden keine Anreize geschaffen werden. Der Vorteil ist (Fortsetzung S. 11)

(Fortsetzung Interview Schott)

wiederum, dass das Konzept aus diesem Grund – im Gegensatz zu anderen Modellen – auch nicht zu Lasten regulärer Arbeit gehen dürfte.

Steuerkompakt: Was ist von der Befürchtung zu halten, die Einführung einer negativen Einkommensteuer würde die Löhne drücken?

Schott: Dieser Einwand trägt meiner Ansicht nach nicht, da reguläre Arbeit gefördert wird, die bei Überschreitung des steuerlichen Freibetrages steuerpflichtig ist. Zu Steuerausfällen würde es allenfalls bei massivem Lohndumping kommen. Diese Gefahr halte ich zumindest für geringer als bei anderen Kombilohn-Modellen, die heute praktiziert werden. Das Problem könnte somit bei gleichzeitiger Rückführung anderer Kombilohn-Modelle sogar entschärft werden.

Lohndumping dürfte auch dadurch erschwert werden, dass die staatlichen Zahlungen nicht auf den Arbeitslohn selbst, sondern speziell auf den Arbeitnehmeranteil zu Sozialabgaben geleistet werden sollen. Eine Kürzung der Vergütung wäre daher jedenfalls offensichtlich und von außen, auch vom Arbeitnehmer, genau nachvollziehbar. Der Gefahr von Lohndumping wäre auch grundsätzlich wohl nur mit der Einführung eines Mindestlohns zu begegnen. Ob dies sinnvoll wäre, ist ein anderes – heiß diskutiertes – Thema.

Steuerkompakt: Könnte das Modell zu übermäßig hohen Steuerausfällen führen?

Schott: Ob es tatsächlich zu Steuerausfällen in beträchtlichem Umfang kommen würde, halte ich für fraglich. Voraussetzung wäre, dass Arbeitgeber bestehende Beschäftigungsverhältnisse schlechter entlohnen als bisher. Würde das Modell hingegen zu mehr steuerpflichtiger (also über den steuerlichen Freibetrag hinaus entlohnter) Beschäftigung führen,

wäre die Folge eine Mehreinnahme von Einkommensteuer.

Kosten wird somit in erster Linie die Leistung selbst verursachen. Zur Finanzierung wäre über eine Kürzung anderer Leistungen nachzudenken, wie bei den derzeitigen Hinzuverdienstmöglichkeiten zum Arbeitslosengeld oder beim 400-Euro-Job. Genau solche Einsparmöglichkeiten werden derzeit auch diskutiert, zumal sie den Anreiz zur Aufnahme einer regulären Beschäftigung zusätzlich verstärken würden.

Steuerkompakt: Wie ausgereift ist Ihrer Meinung nach das Modell der SPD?

Schott: Soweit ich das beurteilen kann, handelt es sich bislang eher um eine Idee als um ein ausgefeiltes Konzept. Jedoch kann die SPD sowohl auf Vorbilder im Ausland zurückgreifen, wo das Modell bereits Anwendung findet, als auch auf das Bofinger-Gutachten. Die Idee ist im Übrigen auch in der Diskussion in Deutschland nicht neu. Beispielsweise hat die FDP ein solches Modell bereits vor Jahren vorgeschlagen.

Steuerkompakt: Sie sprechen ähnliche Modelle im Ausland an. Wie sehen diese in der Praxis aus?

Schott: In den USA ist eine negative Einkommensteuer unter dem Namen „Earned Income Tax Credit“ (EITC) 1973 eingeführt worden. Es handelt sich dabei um ein Kombilohn-Modell, bei dem ein Zuschuss an arbeitende Personen bis zu einem bestimmten Jahreseinkommen gewährt wird. Der Zuschuss wird am Jahresende innerhalb des Einkommensteuerjahresausgleichs an die Berechtigten ausgezahlt.

In Großbritannien gibt es ein ähnliches Modell unter der Bezeichnung „Working Tax Credit“, das neben dem Einkommen an eine Mindest-Arbeitszeit von grundsätzlich 16 Stunden gekoppelt ist.

Steuerkompakt: Haben die Modelle in anderen Ländern den gewünschten Erfolg?

Schott: In den USA und in Großbritannien funktioniert das Modell wohl gut, allerdings gibt es dort seit jeher einen umfangreichen Dienstleistungsmarkt im Niedriglohnbereich, der in Deutschland so nicht gegeben ist. Da mit der negativen Einkommensteuer als solcher keine

Anreize zur Schaffung neuer Arbeitsplätze gesetzt werden, ist auch nicht mit dem Entstehen neuer Beschäftigungsfelder zu rechnen. Nicht einmal mit den bisherigen Modellen, die gerade auf der Anbieterseite angesetzt haben, hat sich der Arbeitsmarkt nennenswert entwickelt. Die Beschäftigung unter dem vorgeschlagenen Modell müsste dann zu Lasten der schon vorhandenen Arbeitsplätze im Idealfall durch Umwandlung von Mini-Jobs gehen.

Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass insbesondere in den USA keine Sozialleistungen gewährt werden, die denen in Deutschland vergleichbar wären. Da hierzulande das Existenzminimum ohnehin gesichert wird, müssen die Transferleistungen deutlich höher sein, als in den USA, um einen wirklichen Anreiz zur Arbeit zu schaffen. ◀

Annicka Jenrich ist Volljuristin und freie Autorin beim SWR Fernsehen. Ihr Schwerpunkt liegt auf Wirtschaftsthemen, unter anderem arbeitet sie für das Magazin „InfoMarkt“.

E-Mail: steuerkompakt@c-hacke.de